

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Diretor: *Presidente do Tribunal de Contas,*

Conselho de Redação:

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

Coordenação:

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

Composição, Paginação e Apoio Técnico:

Departamento de Consultadoria e Planeamento

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

Direção, Redação e Administração: *Sede do Tribunal de Contas,*

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61 – 1069-045 Lisboa

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

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

Impressão: Ancestra Indústria Gráfica, Lda

N.º 61/62 – Janeiro a Dezembro de 2014

Tiragem: 300 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

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



Reunião do Conselho Diretivo da OISC/CPLP
16 de setembro de 2014
Brasília, Brasil

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

<i>Da convergência Social na U.E.</i>	21
António Rebelo de Sousa	
<i>Análise comparativa do SEC 2010 face ao SEC 95 na perspectiva dos aspetos com relevância para as atribuições do Tribunal de Contas</i>	43
João Parente, Luis Queimado e Maria Teresa Ferreira	

DOCUMENTOS

IX EUROSAI CONGRESS – Opening ceremony	93
Participação de Portugal na VIII Assembleia Geral da OISC/CPLP	101
Síntese do relatório anual do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (ano 2014)	111

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	121
PLENÁRIO GERAL	153
1ª SECÇÃO	
CONTROLO PRÉVIO	157

2ª SECÇÃO	
CONTROLO SUCESSIVO.....	195
3ª SECÇÃO	
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS.....	205
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES.....	237
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA.....	243

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS
com relevância para a atividade do Tribunal de Contas

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<i>Acórdão nº 779/2014 - Não julga inconstitucionais normas da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, quando interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC (sanções processuais); julga inconstitucionais as normas constantes dos artigos 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro (financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais).....</i>	257
---	-----

NOTÍCIAS

Relações do Tribunal de Contas Português nos domínios da União Europeia e Internacional — Janeiro a Dezembro de 2014.....	283
---	-----

ESTATUTO EDITORIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— **Doutrina**

— **Documentos**

- Internos
- De Instituições congéneres
- De Organizações internacionais

— **Crónica da Jurisprudência**

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

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

O Diretor

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Guilherme d'Oliveira Martins', with a long horizontal flourish extending to the right.

(Guilherme d'Oliveira Martins)

Regulamento da Revista do Tribunal de Contas

O Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas* (abreviadamente designada *Revista*), foi aprovado pelo Despacho DP n.º 197/88, de 23 de Dezembro, que, por sua vez foi objeto de alterações através dos Despachos DP n.º 33/94, de 20 de Abril, 33/95, de 22 de Março, 72/98, de 23 de Julho, 82/01, de 15 de Novembro e de 3/06, de 2 de Fevereiro.

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

Assim:

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

Artigo 1.º
(Finalidades da Revista)

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

Artigo 2.º
(Propriedade e administração)

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

Artigo 3º
(Direção)

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

Artigo 4º
(Regime financeiro)

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

Artigo 5º

(Estrutura)

Salvo determinação em contrário do seu Diretor, a estrutura da *Revista* é composta pelas seguintes Secções:

— **Doutrina**

— **Documentos**

- Internos
- De Instituições congéneres
- De Organizações internacionais

— **Crónica da Jurisprudência**

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

— **Jurisprudência de outros Tribunais com relevância para a atividade do Tribunal de Contas**

— **Pareceres da Procuradoria-Geral da República com relevância para a atividade do Tribunal de Contas**

— **História e Cultura (com autonomização do Arquivo Histórico)**

— **Notícias**

— **CD-Rom**

Artigo 6º

(Fornecimento de jurisprudência)

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

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

Artigo 7º
(Periodicidade)

A *Revista do Tribunal de Contas* é publicada semestralmente.

Artigo 8º
(Preparação dos trabalhos para tipografia)

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

Artigo 9º
(Revogação e vigência)

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

Lisboa, 6 de Maio de 2008.

O Presidente do Tribunal de Contas



(Guilherme d' Oliveira Martins)

DA CONVERGÊNCIA SOCIAL NA U.E.

António Rebelo de Sousa¹

¹ Doutorado em Economia, Professor Catedrático da Universidade Lusíada de Lisboa e Professor Associado com Agregação da Universidade Técnica de Lisboa.

SÍNTESE

Pretende-se, com este artigo, analisar as insuficiências de uma perspectiva que contemple, apenas, a convergência nominal, esquecendo a indispensabilidade de, simultaneamente, se promover, no espaço europeu, a convergência real.

Sem se questionar as virtualidades da convergência nominal, procura-se explicar que, tendo em vista completar a União Monetária com a efetiva existência de uma coordenação de políticas económicas e, por conseguinte, com o reforço da vertente federalista, se afigura necessário caminhar no sentido de encontrar novos critérios de convergência que possibilitem ir-se ao encontro desse desiderato.

ABSTRACT

Considering this article, it is intended to analyze the lack of a perspective which merely comprises the nominal convergence, thus leaving behind the need to simultaneously promote in the European space the real convergence.

Without questioning the virtues of nominal convergence, it should be explained that, in order to complete Monetary Union with the effective existence of an economic policies' coordination and, therefore, with the strengthening of the federalist side, it appears necessary to move towards new convergence criteria which will make possible to meet such desideratum.

1. Da indispensabilidade de um novo conceito de convergência social.

Conforme refere Guilherme d'Oliveira Martins², vários autores têm vindo a chamar a atenção para a necessidade de se evoluir para um novo conceito de convergência social, com destaque para Sousa Franco, o qual já salientava, em 1972, que “o próprio conceito de bem-estar económico ... dificilmente poderá confinar-se ao plano da mera neutralidade ideológica pretendida por Pigou”³.

Compreende-se que, no quadro da UE, se coloque, também, a questão da indispensabilidade de se completar a convergência nominal (e os critérios que lhe estão associados) com preocupações atinentes à convergência real, envolvendo, por conseguinte, a consideração de novos critérios de análise que possibilitem a implementação de políticas que conduzam a uma integração bem sucedida (inclusive, ao nível do que se convencionou designar de coesão social).

De facto, já o próprio Jacques Delors concebera uma Europa de políticas económicas, não se quedando pela defesa da regulação, antes apontando, também, para a coordenação de políticas e para a concretização de investimentos infraestruturais à escala europeia, aproximando-se das teorias “intervencionistas”, também designadas de “estruturalistas” ou “institucionais”⁴.

Tal significa que, para Delors, a União Monetária teria que ser completada com a União Económica, o que, em boa verdade, implicaria sempre um reforço da vertente federalista e, por conseguinte, uma evolução no sentido de uma União Política, embora com características, necessariamente, particularizantes.

Em boa verdade, durante muito tempo as economias que apresentavam taxas de crescimento da produtividade inferiores às dos principais parceiros comerciais recorriam às desvalorizações competitivas. Quando se entendia ser de preservar a estabilidade cambial (evitando-se, nomeadamente, o impacto negativo decorrente da inflação importada), então optava-se por

² MARTINS, Guilherme d'Oliveira in “Sobre o Conceito de Convergência Social”, “Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor Doutor António Sousa Franco”, Ed. Fac. Direito de Lisboa, Coimbra Editora, 2006.

³ FRANCO, António Sousa in “Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, 4ª Edição, 2012.

⁴ LOPES, José da Silva – “Introdução à Teoria da Integração Económica”, Ed. ISCSP, 1964.

taxas de juro domésticas superiores às praticadas pelos principais parceiros comerciais e financeiros, apostando-se na obtenção de “superávits” na Balança de Capitais que compensassem os défices da Balança Corrente.

Com a construção da União Monetária começou a apresentar-se mais difícil enveredar por diferenciais de taxas de juro, pelo que a competitividade externa passou a assentar, sobretudo, nas estruturas de custos e nas produtividades obtidas.

Todavia, com a crescente relevância dos custos de contexto (com a constatação de diferenciais de produtividade e de padrões de vida significativos no seio da própria “área do euro”), poderia, em teoria, existir alguma autonomia nas políticas orçamentais que permitisse a eventual implementação de medidas de estímulo ao crescimento com recurso à despesa pública.

Só que essa autonomia desapareceu com o Pacto de Estabilidade e Crescimento que, como é explicado – e bem – por Oliveira Martins, não é mais do que o produto do Tratado de Maastricht, dos Regulamentos aprovados em matéria de supervisão das políticas orçamentais dos Estados Membros da “área do euro” (e, ainda, em matéria de aplicação do procedimento sobre défices excessivos) e de uma resolução adoptada no Conselho Europeu de Amesterdão de Junho de 1997, pelo que passou a ser vital a existência de um mecanismo de transferência eficaz dos países do “centro” para os países da “periferia”, a par de uma maior intervenção do Banco Central Europeu – BCE ao nível do mercado das dívidas soberanas, em determinadas circunstâncias, conforme se referirá mais adiante.

E a admissibilidade de uma evolução neste sentido implica a utilização de novos critérios complementares de convergência que não se quedam pela introdução de limites ao défice orçamental e à Dívida Pública, procurando integrar uma componente social.

E senão vejamos.

Há uma meia dúzia de anos atrás, a Tunísia conhecia uma elevada taxa de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, um reduzido défice orçamental e uma reduzida Dívida Pública. Todavia, não foi por isso que deixou de haver a “Primavera Árabe”, com a revolta da população contra o regime existente.

Fará sentido considerar-se, a título de exemplo, que uma economia com um défice orçamental de 1% do PIB e uma dívida pública da ordem dos 50% do PIB está de “boa saúde”, quando a taxa de desemprego ultrapassa os 20% da população activa e os segmentos sociais em situação de miséria extrema representam mais de 25% da população total?

Daí que a defesa de uma estratégia desenvolvimentista consistente para a Europa implique a reconsideração dos critérios de convergência, procurando-se completar a convergência nominal com a convergência real.

Conforme refere Oliveira Martins⁵, já na Declaração dos Ministros das Finanças de Governos Socialistas Europeus de 29 de Junho de 1997, Declaração essa sobre “Crescimento, Emprego e Coesão Social na União Europeia” (também conhecida por Declaração de Atenas), se afirmava que “a criação de uma moeda única na Europa deve servir uma estratégia de desenvolvimento económico e social que combine estabilidade no emprego e crescimento económico”.

Todavia, tem havido uma manifesta tendência para a adopção de uma leitura perversa do que se convencionou designar de Pacto de Estabilidade, atribuindo-se uma especial relevância aos critérios de convergência nominal e esquecendo-se o lado real da economia.

2. De uma análise mais detalhada do ponto de partida.

Como é sabido, o Tratado da União Europeia – TUE (1992) estabelece no seu artº 104º-C a proibição dos “défices excessivos”, enquanto que o conjunto de regras atinentes ao que se designou de Pacto de Estabilidade e Crescimento (Conselho Europeu de Dublin de Dezembro de 1996 e ulterior ratificação pelo Conselho Europeu de Amesterdão de Junho de 1997) aparece como uma “fórmula de compromisso entre a posição assumida pela Alemanha e a perspectiva francesa”, esta última mais orientada para a “necessidade de compatibilizar o objectivo da estabilidade dos preços com o da criação de condições para a redução do desemprego na zona euro”⁶.

Nos termos do artº 104-C do sobredito Tratado, o défice é considerado excessivo se ultrapassar o limite de 3% do PIB, sendo, ainda, fixado o valor de 60% para o rácio entre a Dívida Pública e o PIB. Se, porventura, um Estado membro não cumprisse os critérios de disciplina das Finanças Públicas estabelecidos no Tratado, a Comissão elaboraria um Relatório que seria, posteriormente, objecto de um parecer por parte do Comité Económico e Financeiro (artº 104-e, nºs. 3 e 4 e artº 105-c), competindo, todavia, a

⁵ MARTINS, Guilherme d’Oliveira – Ob.Cit., pag 102.

⁶ Vide FERRAZ, António Mendes da Silva in “A política orçamental no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento na Zona Euro: um contributo crítico”, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas, Univ. do Minho, 2002.

decisão sobre a referida existência de “défice excessivo” ao Conselho Eco-fin⁷.

Caso se considere existir “défice excessivo”, poderão ser desencadeadas acções por maioria de 2/3, as quais vão de recomendações confidenciais ao Estado Membro em causa a notificação no sentido de, num prazo determinado, serem adoptadas decisões tendentes à redução do défice orçamental, devendo, nesse caso, o Estado Membro em questão apresentar relatórios sobre os ajustamentos a implementar.

Se um Estado Membro não cumprir as deliberações do Conselho, então este poderá adoptar diversas medidas, designadamente as seguintes⁸:

- a) vincular o Estado em causa à divulgação de informações complementares antes de qualquer emissão de nova dívida;
- b) aconselhar o Banco Europeu de Investimento – BEI quanto a uma eventual reanálise da política de concessão de crédito ao Estado participante;
- c) condicionar o Estado Membro à constituição de um depósito não remunerado até à correcção da situação existente de “défice excessivo”;
- d) aplicar multas tidas como adequadas.

Como é sabido, os Estados Membros têm que apresentar às instituições comunitárias programas plurianuais, contendo, naturalmente, projecções orçamentais a médio prazo. Estes programas têm um horizonte temporal de três anos, podendo ser ajustados anualmente e estando sujeitos a um acompanhamento regular por parte da Comissão e do Conselho.

Tal significa que, em boa verdade, os programas de estabilidade plurianuais deveriam estar condicionados a Planos Indicativos Globais de Desenvolvimento, procurando-se evitar erros que resultariam de uma mera “navegação à vista”.

Isto é, a própria ideia de apresentação de programas de estabilidade plurianuais não se ajusta, por inteiro, a uma concepção puramente liberal de funcionamento da economia, de acordo com a qual não competiria ao Estado planear, ainda que indicativamente, a evolução futura da economia, deixando ao livre funcionamento dos mercados a evolução das variáveis

⁷ O Conselho Ecofin deve deliberar por maioria qualificada, sob recomendação da Comissão, depois de se proceder a uma avaliação global da situação.

⁸ Vide nº 11 do artº 104-c do TUE.

macroeconómicas e, por conseguinte, das receitas orçamentais a obter futuramente.

Entretanto, convém assinalar que o Pacto de Estabilidade e Crescimento – PEC clarificou as condições em que um défice orçamental superior a 3% do PIB poderá ser considerado “excepcional” e “temporário”, não correspondendo, nesse caso, a uma situação de “défice excessivo”⁹.

Assim, se o “défice orçamental excessivo” resultasse de um evento extraordinário, fora do controlo do Estado Membro ou se, porventura, a economia em causa registasse uma quebra no nível de actividade económica superior a 2%, então deveria considerar-se que se estava perante uma situação excepcional, não havendo lugar a qualquer penalização.

E se a quebra do produto se situar entre 0,75% e 2%, passaria a competir ao Conselho avaliar se se está ou não perante uma situação excepcional que justifique a existência de um défice superior a 3% do PIB.

Ora, a introdução destas excepções pode ser interpretada como admissibilidade de implementação de políticas contra-cíclicas, de inspiração neokeynesiana, pondo, abertamente, em causa o paradigma neoliberal.

O próprio Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação da União Europeia e Monetária (TECG), muito embora apresentando limitações e devendo ser completado com um Programa Integrado de Promoção do Crescimento e do Combate ao Desemprego, não exclui, “in limine”, a eventual aplicabilidade de políticas de inspiração neokeynesiana, ainda que com intensidade condicionada¹⁰.

De facto, o TECG exige que os orçamentos nacionais estejam em situação de equilíbrio ou excedentária, devendo esta regra ser integrada no direito nacional.

E considera-se que esta regra é respeitada se tiver sido atingido o objectivo de médio prazo específico do país, tal como definido no PEC, estabelecendo-se um limite para o défice estrutural de 0,5% do PIB, entendendo-se por défice estrutural a diferença entre os recursos e as despesas públicas, excluindo os efeitos temporários ou conjunturais.

Ora, o que é que se entende por “efeitos temporários ou conjunturais”?

⁹ Conselho Europeu de Dublin, de Dezembro de 1996.

¹⁰ SOUSA, António Rebelo de in “Da Austeridade Necessária à Austeridade Destruidora”, in “A Austeridade Mata”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Fev. de 2014.

Não estará uma crise recessiva conjuntural incluída numa situação com estas características?

E, nesse caso, os efeitos dela resultantes não deveriam ser tidos em linha de conta, dando, por conseguinte, algum “espaço de manobra” em termos de política orçamental?

Deste modo, afigura-se possível uma leitura do próprio TCEG de acordo com a qual se aceita a ideia de que associada às crises cíclicas poderá estar um “espaço de manobra” orçamental, o que significa que, mal ou bem, existem disposições neste Tratado que não se reconduzem a um pensamento neoliberal de sabor totalmente fundamentalista.

Por outro lado, estabelece-se, ainda, no TCEG que se for constatado um desvio significativo em relação ao objectivo previamente estabelecido se prevê que seja accionado um mecanismo de correcção que compreende a obrigação de aplicar medidas de ajustamento num prazo determinado.

Tal implicaria uma coordenação de políticas económicas, o que “passaria pela necessidade de comunicação dos planos de emissão de dívida pública e bem assim pela certificação de que as reformas mais importantes em matéria de política económica teriam que ser debatidas com os restantes Estados Membros e com instituições supra-nacionais”¹¹.

Assim sendo, o TCEG aponta para o reforço da vertente federalista na Europa, o que não implica, necessariamente, o reforço de uma opção neoliberal ou conservadora.

Do que se disse resulta que, mau grado as limitações apresentadas pelo PEC e pelo TCEG, se apresenta possível pensar na implementação de reformas na UEM que permitam reforçar a coesão social, procurando-se corrigir os erros cometidos, através da introdução de novos critérios de convergência real, de um reforço da coordenação das políticas económicas e financeiras na Europa, de um papel mais interveniente da política orçamental comunitária e, enfim, de uma caminhada no sentido de uma modalidade de federalismo fiscal.

Em boa verdade, será necessário conciliar a harmonização de regras, a nível comunitário, com a indispensabilidade de se atender a casos particularizantes como, por exemplo, a perifericidade, não se justificando a aplicação “cega” da regra dos 3% a todos os Estados Membros sem se atender às especificidades das diferentes economias (questão da discricionariedade e das limitações decorrentes da aplicação de regras fixas).

¹¹ SOUSA, A. Rebelo de, Ob. Cit., pag 234.

Acresce, ainda, ao que se disse não ser possível contribuir para uma convergência social, a nível comunitário, sem se atender à influência perversa dos “choques assimétricos”.

De facto, com a criação da moeda única, afigura-se natural que a importância do comércio inter-sectorial venha a perder peso relativo na área de integração, enquanto que o comércio intra-sectorial deverá experimentar um incremento significativo (havendo, ainda, que distinguir entre o comércio intra-sectorial vertical e horizontal).

Poderá, então, distinguir-se dois grupos de países, em função do grau de especialização (e da natureza de especialização) do comércio internacional: o dos países do “núcleo duro”, em que o comércio intra-sectorial representa mais de metade das trocas intra-europeias; o dos países periféricos, em que o comércio externo, ainda, se caracteriza por uma predominância da especialização inter-sectorial.

Em boa verdade, a integração favorece uma maior especialização regional das múltiplas actividades económicas, o que resulta, em larga medida, das economias de escala e das externalidades, aumentando, todavia, a vulnerabilidade a choques assimétricos na área da integração.

A admissibilidade desta crescente vulnerabilidade aconselha à implementação de reformas estruturais, designadamente nas áreas da Saúde, do Ensino e da Segurança Social, contribuindo para uma maior resistência aos efeitos adversos resultantes de choques assimétricos.

Como aconselha, também, conforme se disse, a uma maior coordenação de políticas económicas, com reforço da vertente federalista ao nível da área de integração.

3. Do modelo de Feldstein-Horioka às contribuições complementares de Mundell.

Consideremos a equação da Balança de Pagamentos (BP) de Feldstein-Horioka, na versão mais simplificada, a saber:

$$BP = NX (Y_d, Y_f, R) + BC (i_d - i_f)$$

em que BP – Balança de Pagamentos;

NX – Balança de Transacções Correntes;

BC – Balança de Capitais Consolidada (que, presentemente, se faz corresponder à Balança Financeira);

Y_d – Rendimento Doméstico

Y_f – Rendimento Estrangeiro (principais parceiros comerciais);

R – Taxa de Câmbio Real;

i_d – Taxa de juro doméstica;

i_f – Taxa de juro dos principais parceiros comerciais

Neste modelo pressupõe-se que os mercados de capitais estão, altamente, integrados e que, por conseguinte, existe uma mobilidade quase perfeita do capital a nível internacional, pelo que pequenos diferenciais de taxas de juro (“spread” entre i_d e i_f) estão na origem de fluxos de entradas ou de saídas de capitais¹².

Melhor dizendo, se $i_d - i_f > 0$ existe entrada de capitais ($BC > 0$) e se $i_d - i_f < 0$ então existe saída de capitais ($BC < 0$).

Deste modo seria possível financiar uma Balança de Transacções Correntes deficitária ($NX < 0$), i.e., uma política de sobrevalorização da moeda e de défice da BTC, recorrendo-se, para o efeito, a saldos positivos da Balança de Capitais. Seria mesmo possível manter uma política expansionista e de estabilidade cambial (eventualmente, com uma taxa de câmbio sobrevalorizada), embora continuando a economia a apresentar um desequilíbrio externo estrutural, ao nível da Balança Comercial e do que se designava de Balança dos Invisíveis Correntes.

Esta questão prende-se com a problemática da convergência nominal versus convergência real, bem como com o facto de se tender a privilegiar uma perspectiva de médio e longo prazos ou, pelo contrário, de curto prazo.

Para alguns, a convergência real deveria privilegiar a actuação ao nível de NX (i.e., da Balança de Transacções Correntes e, em particular, da Balança Comercial), enquanto que a convergência nominal, ao pressupor a indispensabilidade de uma estabilidade cambial (associada à estabilidade

¹² DORNBUSH, Rudiger; FISHER, Stanley in “Macroeconomics”, McGraw-Hill - International Editions, 1990, cap. 6.

dos preços e das taxas de juro), tenderia a privilegiar uma actuação ao nível de BC (i.e., da Balança de Capitais ou da Balança Financeira).

Trata-se, todavia, de uma análise redutora aquela que tende a considerar que a estabilidade cambial põe, necessariamente, em causa uma perspectiva de convergência real, pelas razões que se procurará explicar mais adiante.

Para a compreensão desta questão importa completar a equação de Feldstein-Horioka da seguinte forma¹³:

$$BP = NX(Y_d, Y_f, R) + BC(i_d - i_f - \Delta c/c; \Delta BONM),$$

em que $\Delta BONM$ corresponde ao saldo da Balança de Operações Não Monetárias e $\Delta c/c$ à expectativa de variação da taxa de câmbio.

Alguns economistas entendem que ao privilegiar-se a convergência real importa não abrir mão do instrumento taxa de câmbio, por forma a assegurar-se a competitividade externa a partir de “desvalorizações competitivas”, considerando-se, ainda, artificial o recurso a medidas de incentivo a um crescente afluxo de capitais alógenos, medidas essas que não asseguram, necessariamente, uma transformação estrutural da economia.

Esquecem-se de que as desvalorizações competitivas estão, também, na origem de inflação importada, podendo mesmo gerar um “ciclo infernal” de inflação – nova desvalorização – nova inflação, produzindo um efeito negativo na componente psicológica do investimento.

Já a estabilidade cambial, acompanhada de uma política de rigor orçamental, permite aproveitar diferenciais de taxas de juro (e incentivos ao investimento) no sentido de melhorar o saldo da Balança de Capitais, criando condições para um incremento do investimento no sector de Bens Transaccionáveis – SBT e contribuindo para um incremento do PIB e bem assim para uma evolução positiva da BONM (o que, por sua vez, influenciará no bom sentido a evolução da situação existente ao nível da BP).

Logo, a convergência nominal, desde que não seja concebida em termos fundamentalistas, apresenta virtualidades.

Importa, isso sim, completar a convergência nominal com medidas tendentes à convergência real, o que implica que não sejam adoptadas políticas de tal forma contraccionistas que venha a ser, significativamente, afectada a expectativa de evolução da procura.

¹³ Vide, a este propósito, SOUSA, A. Rebelo de in “Da Economia Política”, Diário de Bordo, 2ª Edição, 2012, pags 216 a 218.

Como importa minimizar as distorções resultantes da prioridade atribuída à canalização de recursos para o SBT, em termos de assimetização de graus de desenvolvimento, numa perspectiva regional e sectorial, procurando-se, simultaneamente, ultrapassar a tendência hodierna para a crescente insensibilidade do mercado de trabalho à Lei de OKUN (com deslocação das curvas de Phillips para a direita e com aumento da Natural rate of Unemployment – NRU).

Em boa verdade, os fenómenos de assimetização não se confinam à problemática do que, outrora, se designava de relações Norte-Sul, antes respeitando, também, às próprias sociedades mais evoluídas, levando-nos a repensar os modelos de desenvolvimento a implementar no futuro.

4. Da assimetização no próprio “centro desenvolvido”.

Segundo Thomas Piketty¹⁴, as desigualdades sociais voltaram a aumentar desde 1970-80, o que o leva a questionar “de onde vem essa crença difusa segundo a qual o crescimento moderno favorecerá, com naturalidade, o trabalho em relação à herança, a competência relativamente ao berço e até que ponto estão os crentes seguros disso”¹⁵.

O autor afirma que o segmento social correspondente a 10% das pessoas que auferem os rendimentos de trabalho mais elevados representa 25 a 30% da integralidade dos rendimentos do trabalho, enquanto que o segmento correspondente a 10% das pessoas que detêm mais património representa para cima de 50% do total dos patrimónios, chegando mesmo em algumas sociedades aos 90%.

Note-se, todavia, que a análise das desigualdades patrimoniais deve, também, entrar em linha de conta com a segmentação etária, considerando-se a hipótese de “ciclo de vida” “à la Ando-Modigliani”¹⁶.

De qualquer forma, sendo verdade que a emergência de uma classe média patrimonial se apresentou como uma das maiores inovações ocorridas na Europa, no decurso do Século XX, alterando, substancialmente, a lógica de funcionamento do sistema de economia de mercado, também se

¹⁴ PIKETTY, Thomas – “O Capital no Século XXI”, Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2014.

¹⁵ PIKETTY, Thomas – Ob Cit, pags 355 e segts.

¹⁶ Vide DEATON, Angus in “Franco Modigliani and the Life Cycle Theory of Consumption”, Princeton University, 2005.

apresenta verdade que a mesma tem sido negativamente afectada em diversos Estados Membros da área do euro.

Presentemente, dezenas de milhões de pessoas (correspondendo a cerca de 40% da população da EU) possuem algumas centenas de milhares de euros, detendo $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{3}$ do património global, havendo, todavia, diferenças significativas entre os valores obtidos para o coeficiente de GINI relativamente à distribuição dos rendimentos de trabalho e no que concerne à distribuição dos rendimentos de capital.

Em França, a título de exemplo, constatou-se uma clara redução das desigualdades, no decurso do Século XX, sendo certo que a parte correspondente ao decil superior passou de 45,5% do rendimento nacional pouco antes da IGG para 30-35% nos dias de hoje.

Nas sociedades europeias mais desenvolvidas, em que a desigualdade dos rendimentos do trabalho se apresenta, relativamente, fraca (caso dos países escandinavos), o segmento de 10% com remunerações mais elevadas recebe cerca de 25% dos rendimentos do trabalho, enquanto que os 50% que auferem remunerações mais baixas recebem 30% do rendimento nacional e os 40% da classe média recebem cerca de 45% do rendimento nacional (coeficiente de GINI de 0.19).

Já no que se refere à acumulação de património a situação apresenta-se diferente.

Assim e continuando-se a tomar como exemplo os países escandinavos, entre 1970 e 1980, os 10% que detinham patrimónios mais elevados representavam cerca de 50% do património nacional e, presentemente, o decil mais privilegiado, em termos patrimoniais, representa cerca de 60% do património nacional em países tão diversos como a França, a Alemanha, o Reino Unido e a Itália.

E nos EUA existem grandes assimetrias no que concerne à repartição do património, sendo que 10% da população (a mais rica) dispõe de cerca de 72% do património nacional, enquanto que os 50% mais pobres, apenas, dispõem de 2% do património nacional.

Simultaneamente, tem-se vindo a operar uma mudança nas sociedades mais desenvolvidas no sentido de a liderança do que se convencionou designar de “classe superior” deixar de ser assegurada por aquilo que PIKETTY designa de “rentistas”, passando a ser assegurada por uma “nova tecnoestrutura emergente” de executivos.

Sendo certo que, entre 1950 e 1970, os EUA conheceram a fase com menos desigualdades na sua história sócio-económica, manda a verdade reconhecer que, a partir da década de 1970, se iniciou um processo de assimetria.

Assim, o decil superior dos rendimentos viu o seu peso relativo no rendimento nacional passar dos 30-35%, entre 1950 e 1970, para 45-50%, entre 2000 e 2010, admitindo-se que venha a aumentar para os 60%, em 2030, a manter-se a tendência actual.

Autores como Paul Krugman¹⁷ e Joseph Stiglitz¹⁸ têm, também, vindo a realçar a tendência para a assimetria na economia americana, bem como para um certo reforço de um processo de concentração do poder económico, designadamente nos sectores que apresentam externalidades em cadeia.

Alguns economistas procuraram relacionar a crise financeira de 2008 com o agravamento das desigualdades, mas PIKETTY afirma que tal não faz, necessariamente, sentido, antes ligando a crise financeira de 2008 à tendência para o que designa de “subida estrutural da relação capital / rendimento”.

A assimetria é, sobretudo, mais evidente para o centil superior – e, muito em particular, para o segmento que representa os 0,1% de população com rendimentos mais elevados, sendo certo que a realidade tem vindo a pôr em causa a ilusão da “estabilidade das desigualdades” concebida por Pareto¹⁹.

É, por conseguinte, neste quadro que importa pensar na indispensabilidade de se reforçar a coesão social nos países desenvolvidos, em especial na UE, conciliando-se, como se disse, a convergência nominal com a convergência real.

5. De uma nova política na Europa.

Um primeiro aspecto a salientar consiste na necessidade de se aditar ao Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM um Proto-

¹⁷ Krugman, Paul in “The Conscience of a Liberal”, Norton, 2009.

¹⁸ Stiglitz, Joseph in “The Price of Inequality”, Norton, 2012.

¹⁹ Vide, a este propósito, PIKETTY, in “Les Hauts Revenus en France au XX Siècle”, Éditions Grasset, 2001.

colo orientado para a promoção do crescimento e o combate ao desemprego, introduzindo-se, simultaneamente, novas cláusulas de excepcionalidade no que se refere aos défices orçamentais “excessivos”, as quais deverão ser ligadas à adopção de novos critérios de convergência, para além dos já existentes.

Aquando da apresentação da minha Teoria da Relatividade Económica e dos Três Diamantes do Bem-Estar, defendi a necessidade imperiosa de utilização de novos Índices de Desenvolvimento Humano, nomeadamente o Índice de Desenvolvimento Humano-Dinâmico (IDH-D) e o Índice de Desenvolvimento Humano – Dinâmico e Sustentável (IDH-DS)²⁰.

Assim, se atentarmos no Quadro I, constatamos que são incorporadas diversas componentes novas (para além das que já integravam o IDH convencional), com destaque para a rubrica 5 (percentagem de pessoas que vivem com um rendimento inferior a 50% do valor médio e taxa de desemprego de longa duração).

Poder-se-á adoptar como critério de convergência real o da percentagem de pessoas com um rendimento inferior a 50% do rendimento médio quando a mesma se apresente em 50% superior à média comunitária, competindo, nesse caso, ao Conselho analisar se se está ou não perante uma situação excepcional que justifique a existência de um défice superior ao estabelecido no PE e no TECG.

²⁰ Vide SOUSA, A. Rebelo in “Da Teoria da Relatividade Económica Aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação”, Univ. Lusíada Editora, 2004, “De um Novo Conceito de Desenvolvimento, no Quadro da Economia Internacional”, ISCSP, 2008 e “Da Economia como Acção Estratégica”, Diário de Bordo, 2014.

QUADRO I

IDH – DS

1 – Esperança de vida à nascença
2 – Educação
2.1 – Taxa de alfabetização dos adultos
2.2 – Taxa de escolarização combinada
3 – PIB _{p.c} (p.p.c.)
4 – Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Género
5 – Percentagem de pessoas que vivem com um rendimento inferior a 50% do valor médio e taxa de desemprego de longa duração (mais de 12 meses)
6 – Exports de alta e média tecnologia em % das exports totais e receitas de “royalties” e direitos de licenças por 1000 pessoas
7 – Taxa média de variação nos últimos 5 anos, do coeficiente de intensidade capitalística e do PIB.
8 – Grau de participação política.
9 – Emissões de Dióxido de Carbono(a)

- (a) esta componente poderá ser substituída por um indicador que meça a “eficiência energética” (por exemplo, o rácio entre consumo de energia “per capita” e PIB “per capita” na economia considerada).

E, simultaneamente, faria sentido utilizar como critério de convergência real a taxa de desemprego de longa duração, também aqui se aplicando a regra dos 50%, isto é, se o desemprego de longa duração se apresentasse superior em 50% à média comunitária seria possível acionar a cláusula da excepcionalidade.

Seria, todavia, admissível, para os dois novos critérios, começar-se pela aplicação de uma regra de 2/3 acima da média para, mais tarde, se proceder a uma redução para os 50%.

A aplicação da regra da excepcionalidade implicaria o reforço de fundos estruturais para a economia em causa, não se considerando, para efeitos do cálculo do rácio défice orçamental/PIB, a parte de investimento nacional incorporada nos projectos de investimento que viessem a ser aprovados pela Comissão Europeia.

Tal não significa que ocorresse um perdão de dívida, mas, isso sim, que não houvesse lugar a um procedimento por “défice excessivo”, admitindo-se, ainda, a introdução de reformas suplementares nos mecanismos de funcionamento das instituições existentes na área do euro.

Em primeiro lugar, seria indispensável um reforço do orçamento comunitário.

Em segundo lugar, a fim de se aumentar a eficiência na coordenação de políticas económicas e financeiras, seria imperioso criar um Tesouro Europeu, passando a existir um Ministro da Economia e Finanças.

Em terceiro lugar, o Banco Central Europeu – BCE deveria passar a ser mais interveniente, passando a poder comprar dívida soberana no mercado primário “a la Roubini”, mediante condições a negociar previamente com o Estado Membro em questão.

Em quarto lugar, dever-se-ia evoluir no sentido da mutualização da dívida.

Numa primeira fase, passariam a existir “project bonds” que financiariam o Banco Europeu de Investimento. Tal permitiria que este concedesse apoio ao investimento em infraestruturas europeias (de interesse comunitário), bem como a projectos dinamizadores da actividade económica em países em que a “condição de excepcionalidade” venha a ser considerada.

Numa segunda fase, avançar-se-ia para os “euro-bonds”, canalizando-se recursos financeiros suplementares para o orçamento comunitário.

Em quinto lugar, o euro deveria desvalorizar deslizantemente em relação ao dólar, sem todavia, se contribuir para um novo afluxo de euro-dólares à economia americana que produzisse efeitos perniciosos nas Balanças de Capitais das economias europeias “a la Feldstein-Horioka”.

Em sexto lugar, tornar-se-ia da maior relevância implementar a União Bancária, estabelecendo-se limitações na atribuição de prémios aos gesto-

res pertencentes às classes de rendimentos mais elevados (como, aliás, já se está a procurar fazer no sector financeiro, passando a haver mecanismos que prevêm que uma parte dos sobreditos prémios seja convertida em acções da empresa)²¹ e evitar os fenómenos de excessiva concentração do poder económico nos sectores com externalidades em cadeia, através de uma adequada regulação dos mercados.

Finalmente, importaria perceber que não se apresenta possível apostar no aprofundamento da UEM e promover, simultaneamente, sucessivos alargamentos da UE.

Os responsáveis políticos europeus deveriam assumir uma posição corajosa, a saber, a de que, nos próximos dez anos, não ocorreriam mais alargamentos da UE²².

Sem uma evolução neste sentido não será possível aprofundar o processo integracionista europeu, nem tão pouco manter, ainda que com ajustamentos, o modelo social de compromisso existente, caminhando-se para a instabilidade e pondo-se em causa o objectivo de construção de uma sociedade próspera, democrática e livre, tal como imaginaram Jean Monet e Robert Schuman, os Founding Fathers da UE.

É essencial que os europeus voltem a ter um projecto de futuro para a Europa.

Parafraseando Fernando Pessoa, sem uma ideia de futuro não existe uma ideia do presente.

²¹ Tal só fará sentido para empresas de maior dimensão e, sobretudo, em sectores em que os efeitos sistémicos resultantes de uma resolução se apresentem mais elevados.

²² A Ucrânia poderia vir a ser considerada um caso excepcional.

BIBLIOGRAFIA

- DEATON, Annus – “Franco Modigliani and the Life Cycle Theory of Consumption”, Princeton University, 2005.
- DORNBUSH, Rudiger; FISHER, Stanley – “Macroeconomics”, McGraw-Hill – International Editions, 1990, Cap 6.
- FERRAZ, António Mendes da Silva – “A política orçamental no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento na Zona Euro: um contributo crítico”, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas, Univ. do Minho, 2002.
- FRANCO, António Sousa – “Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, 4ª Edição, 2012.
- KRUGMAN, Paul – “The Conscience of a Liberal”, Norton, 2009.
- LOPES, José da Silva – “Introdução à Teoria da Integração Económica”, Ed. ISCSP, 1964.
- MARTINS, Guilherme d’Oliveira – “Sobre o Conceito de Convergência Social”, “Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor Doutor António Sousa Franco”, Ed. Fac. De Direito de Lisboa, Coimbra Editora, 2006.
- PIKETTY, T – “Les Hauts Revenus en France au XX Siècle”, Éditions Grasset, 2001.
- PIKETTY, Thomas – “O Capital no Século XXI”, Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2014.
- SOUSA, António Rebelo de -" Política de Desenvolvimento e Sistema de Informações"- "Estudos de Direito e Segurança", Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2007.

-SOUSA, António Rebelo de - "Da Austeridade Necessária à Austeridade Destruidora", "A Austeridade Mata", Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Fev. 2014.

-SOUSA, António Rebelo de - "Da Economia Política", Diário de Bordo, 2ª Edição, 2012, pags. 216 a 218.

-SOUSA, António Rebelo de - "De um Novo Conceito de Desenvolvimento, no Quadro da Economia Internacional", ISCSP, 2008.

-STIGLITZ, Joseph – "The Price of Inequality", Norton, 2012.

**ANÁLISE COMPARATIVA DO SEC 2010 FACE AO SEC 95
NA PERSPETIVA DOS ASPETOS COM RELEVÂNCIA PARA
AS ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS¹**

João Parente²
Luís Queimado³
Maria Teresa Ferreira⁴

¹ Estudo conjunto n.º 5/2014-DCP/DA I.1 – Dezembro 2014

² Consultor no DCP

³ Auditor no DCP

⁴ Técnica Superior no DA I.1

ÍNDICE

Introdução

1. O que é o Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC)
2. Algumas convenções do SEC relativas às contas das administrações públicas
 - 2.1 Identificação das unidades nas administrações públicas
 - 2.2 Convenções contabilísticas
 - 2.3 Momento de registo
 - a) Impostos e contribuições sociais
 - b) Juros
 - c) Subvenções do orçamento da UE
 - d) Decisões judiciais
 - 2.4 Relações das administrações públicas com as empresas públicas
 - a) Garantias
 - b) Assunção/cancelamento de dívidas
 - c) Injeções de capital
 - d) Parcerias público-privadas (PPP)
 - 2.5 Dívida pública
3. Contabilidade pública e contabilidade nacional
 - 3.1 Notificação no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos
 - 3.1.1 Papel do Eurostat no Procedimento dos Défices Excessivos
 - 3.1.2 Instrumentos do Eurostat
4. Do SEC 95 para o SEC 2010

4.1 Alterações do SEC 2010 que afetam a conta das administrações públicas

- a) Classificação setorial das unidades institucionais públicas
- b) Transferências de fundos de pensões
- c) Responsabilidades com pensões
- d) Despesas em investigação e desenvolvimento (I&D) como investimento
- e) Despesas com a aquisição de material militar como investimento
- f) Superdividendos
- g) Garantias
- h) Créditos fiscais
- i) Terceiro recurso próprio da UE baseado no IVA
- j) Juros relativos a operações de swaps e forward rate agreements (FRA)

5. O SEC e os dados de execução orçamental das AP – O papel das ISC

Nota sobre o processo em curso para adoção de normas de contabilidade harmonizadas do setor público europeu (EPSAS)

O contexto: regras específicas relativas aos quadros orçamentais dos EM

Procedimentos desenvolvidos pela Comissão Europeia. Acompanhamento pelas ISC

LISTA DE SIGLAS

AP	Administrações Públicas (setor institucional)
BdP	Banco de Portugal
CEE	Comunidade Económica Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EM	Estados-Membros
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISC	Instituições Superiores de Controlo
ISFL	Instituições sem fim lucrativo
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MGDD	Manual on Government Deficit and Debt
MIP	Indicadores do âmbito da prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos
PDE	Procedimento relativo aos Défices Excessivos
RNB	Rendimento Nacional Bruto
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais
SNA	System of National Accounts (UN)
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UEM	União Económica e Monetária

INTRODUÇÃO

Na sequência da Nota n.º 05/14 – SDG, de 1 de Outubro de 2014, os signatários foram incumbidos da elaboração da presente análise.

No contexto específico do sistema de supervisão orçamental da União Europeia (UE) e do procedimento relativo aos défices excessivos (PDE), os dados notificados pelos Estados-Membros (EM) assim como as contas do sector público, devem ser compilados em conformidade com o Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC).

A ligação desta matéria com as atribuições do Tribunal de Contas radica no processo de elaboração das contas nacionais relativas às administrações públicas, baseado na informação proporcionada pelos dados de execução orçamental constantes da Conta Geral do Estado (CGE), bem como os relativos às demais entidades que integram o universo do setor das Administrações Públicas (AP).

Sendo o Tribunal de Contas o órgão de controlo externo e independente das finanças públicas, interessa-lhe particularmente conhecer os conceitos, regras e procedimentos utilizados na medição dos agregados e operações realizadas nesse âmbito, mantendo-se permanentemente atualizado em relação às alterações que, ao longo do tempo, vão sendo introduzidas nesses quadros técnico/normativos, quer no que respeita às administrações públicas quer ao sector empresarial do Estado, bem como na caracterização e classificação das unidades institucionais incluídas em cada um desses sectores, e os critérios dessa inserção.

Do ponto de vista institucional, este universo constitui a área relevante no que diz respeito ao reforço da supervisão orçamental da União Europeia, em particular sobre o procedimento relativo aos défices excessivos. De notar as referências ao papel das Instituições Superiores de Controlo (ISC) em diversos instrumentos regulatórios da UE que se ocupam das medidas a tomar pelas autoridades nacionais a fim de cumprirem as disposições estabelecidas. Esta matéria tem sido objeto de debate e resoluções específicas do Comité de Contacto de Presidentes das ISC da UE.

Deste modo, do ponto de vista das alterações do SEC com relevância para as atribuições do TC, surgem naturalmente como significativas as que afetam a conta das AP. Por conseguinte, destacam-se nesta análise matérias tais como o alargamento do perímetro destas entidades, resultante de reclassificações de empresas e sua integração na CGE e respetivo Parecer do TC, e riscos de controlo da estabilização financeira, tendo em conta os critérios de Maastricht.

Entendeu-se ser ainda esclarecedora a inclusão, neste trabalho, de algumas observações específicas sobre matérias afins, designadamente:

- A necessidade de adaptação coerente do quadro orçamental nacional aos mecanismos previstos nos instrumentos da UE (tais como alterações da Lei de Enquadramento Orçamental);
- O processo em curso de elaboração de normas com vista à adoção pelos Estados-Membros da UE de métodos de contabilidade pública harmonizados e baseados no princípio da especialização (acrécimo), matéria que tem sido objeto de iniciativas desenvolvidas pela Comissão Europeia (Eurostat), e de que se tem ocupado o Comité de Contacto das ISC da UE.

1. O QUE É O SISTEMA EUROPEU DE CONTAS NACIONAIS (SEC)

O Sistema Europeu de Contas Nacionais é um referencial metodológico sobre contabilidade nacional, compatível com o sistema de contas nacionais das Nações Unidas (SNA). Constitui um instrumento de compilação de informação económica para a produção de dados na UE, garantindo que os resultados estatísticos são compilados de forma consistente e comparáveis internacionalmente.

Para a UE e os seus EM, os valores obtidos no âmbito do SEC desempenham um papel importante na formulação e acompanhamento das respetivas políticas sociais e económicas, como o demonstram os exemplos seguintes das utilizações de agregados compilados de acordo com o SEC:

- a) Acompanhamento e orientação das decisões de política macroeconómica e monetária da área do euro e definição dos critérios de convergência para a União Económica e Monetária (UEM) em

termos de valores das contas nacionais (por exemplo, taxas de crescimento do PIB);

b) Definição dos critérios para o procedimento relativo aos défices excessivos: medidas do défice orçamental e dívida pública;

c) Indicadores que permitam a identificação precoce e acompanhamento dos desequilíbrios no âmbito da prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (MIP);

d) Concessão de apoio financeiro a regiões da UE: a afetação dos fundos às regiões utiliza as estatísticas das contas regionais¹;

e) Cálculo de parte significativa dos recursos próprios do orçamento da UE:

1) O recurso baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é largamente determinado pelos dados da contabilidade nacional, visto que estes são utilizados para calcular a taxa média de IVA;

2) O recurso com base no rendimento nacional bruto (RNB) decorre de uma percentagem uniforme aplicada ao RNB de cada EM².

O Sistema Europeu de Contas Nacionais foi publicado pela primeira vez em 1970, com a designação de Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC 1970) e representava a versão comunitária do sistema de contas nacionais das Nações Unidas (SNA 1968). O SEC 1970 foi adotado para responder às necessidades da política económica e social da Comunidade Económica Europeia (CEE), apoiar a tomada de decisões no âmbito das políticas macroeconómicas produzindo informação específica dos países no contexto Europeu e garantindo a comparabilidade dos resultados entre países.

O SEC 1970 foi revisto em 1978, dando origem ao designado SEC 79. Foi substituído em 1995 pelo Sistema Europeu de Contas Nacio-

¹ Dados regionalizados consistentes com os dados das contas nacionais.

² As restantes receitas do orçamento da UE não dependem de agregados das contas nacionais e são constituídas pelos «Recursos próprios tradicionais» que consistem principalmente em direitos que são cobrados nas importações de produtos provenientes de países terceiros e “Outras receitas” tais como impostos pagos pelo pessoal da UE sobre os seus salários, contribuições de países terceiros para determinados programas da União e coimas sobre empresas que violam as regras da concorrência ou outras legislações.

nais e Regionais (SEC 95) e passou a ter força legal e a constituir referência obrigatória para os dados macroeconómicos transmitidos pelos EM, conforme estabelecido no Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de 1996.

A versão de 2010 do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010), instituído pelo Regulamento (EU) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, substituiu o SEC 95. O Instituto Nacional de Estatística iniciou em agosto de 2014 a publicação da série das contas nacionais portuguesas de acordo com o novo referencial metodológico³.

Estes referenciais são atualizados a fim de tornarem as contas nacionais mais conformes com as evoluções do ambiente económico, as inovações metodológicas e as necessidades dos utilizadores. As revisões das séries destinam-se a garantir a atualização dos métodos que os países utilizam para apurar as suas contas nacionais de forma a terem em conta as alterações estruturais da realidade económica, procedendo às necessárias alterações e ajustamentos das normas de contabilidade nacional.

Na sequência da adoção do SEC 2010, o Regulamento (EU) n.º 220/2014 da Comissão de 7 de março de 2014 veio alterar o Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, no que respeita às referências ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia para efeitos do PDE. Os dados reportados pelas autoridades estatísticas portuguesas à Comissão, em setembro do corrente ano, no contexto do PDE, estão de acordo com o novo sistema.

Em complemento ao SEC e de forma a contribuir para a correta interpretação e consistência na aplicação dos conceitos das contas nacionais para efeitos do PDE, o Eurostat⁴ publica desde 2002 e atualiza regularmente um manual “*Manual on Government Deficit and Debt*” (MGDD)⁵ que constitui um guia auxiliar sobre a interpretação e a

³ As primeiras estimativas das contas nacionais portuguesas foram compiladas de acordo com o SEC 79 e tinham 1977 como ano base.

⁴ O papel do Eurostat é abordado no ponto “Contabilidade pública e contabilidade nacional”.

⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GQ-14-010/EN/KS-GQ-14-010-EN.PDF.

aplicação do SEC relativamente a aspetos particulares das operações das administrações públicas para o cálculo do défice e da dívida. Para além do MGDD, para efeitos do PDE, o Eurostat complementa a interpretação do SEC com orientações sobre as regras contabilísticas, emite “Decisões”, que fornecem diretrizes gerais para os países sobre o registo de certos tipos de operações, ou casos específicos particularmente complexos e, quando solicitado em casos específicos, fornece conselhos bilateralmente aos Estados-Membros.

2. ALGUMAS CONVENÇÕES DO SEC RELATIVAS ÀS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

As estatísticas das finanças públicas apresentam as atividades económicas das administrações públicas (AP) consubstanciadas em agregados e saldos compilados de acordo com os conceitos, definições, classificações e normas do SEC. Este enquadramento permite que os indicadores sejam medidos de forma consistente com outras variáveis macroeconómicas, assegura a comparabilidade internacional e prevê uma apresentação mais adequada para fins de análise e decisão política na área das finanças públicas.

As estatísticas das finanças públicas, ou contas nacionais das administrações públicas fornecem uma imagem integrada das atividades económicas das administrações públicas com impacto na receita, despesa, défice/excedente, financiamento, outros fluxos económicos e conta de património⁶, consistente com os restantes setores da economia, sejam eles sociedades, famílias ou instituições sem fim lucrativo. Contudo, as características do setor das administrações públicas exigem alguns tratamentos específicos em termos de contas nacionais. Estas especificidades abrangem basicamente o tipo de unidades e a forma e momento de registo de determinadas operações, nomeadamente as que derivam das relações entre as AP e empresas públicas.

⁶ O sistema de contas nacionais português ainda não contempla a elaboração de contas de património.

2.1 IDENTIFICAÇÃO DAS UNIDADES NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

O sector institucional das AP (em contas nacionais identificado com o código - S.13⁷), no âmbito do sistema de contas nacionais português apresenta-se subdividido em três subsectores, administração central, administração regional e local e fundos de segurança social. Cada subsector, por sua vez, é setorizado de acordo com as características das entidades que o compõem.

O setor das AP é constituído por todas as unidades das administrações públicas e por todas as instituições sem fim lucrativo (ISFL) não mercantis que são controladas por unidades das administrações públicas.

O controlo de uma entidade é a capacidade de determinar a política geral ou o programa dessa entidade. Uma unidade é considerada não mercantil se as suas vendas não cobrirem pelo menos 50% dos seus custos de produção durante um período prolongado.

Para o teste mercantil/não mercantil, consideram-se vendas os fornecimentos de bens ou serviços a preços economicamente significativos, ou seja, a preços que influenciam as quantidades produzidas e consumidas. Excluem-se das receitas assim obtidas, os pagamentos efetuados pelas administrações públicas (subsídios), a menos que estes sejam concedidos a outros produtores que realizem a mesma atividade. Os custos de produção relevantes correspondem, de uma forma geral, aos custos operacionais, onde se incluem as despesas com pessoal, os consumos intermédios, o consumo de capital fixo, os impostos líquidos de subsídios à produção e os encargos de juros líquido.

Para além da entidade central que exerce os poderes executivo, legislativo e judicial a nível nacional, existem entidades das administrações públicas dotadas de personalidade jurídica distinta e de uma autonomia substancial, incluindo poder discricionário sobre o volume e a composição das respetivas despesas, e uma fonte direta de receita. Essas entidades são frequentemente estabelecidas para realizar funções específicas, como a construção de estradas ou a produção não mercantil de serviços de saúde, educação ou investigação. Estas entidades são consideradas como unidades das administrações públicas

⁷ O SEC 2010 dispõe de um conjunto de nomenclaturas hierárquicas nomeadamente para os setores, para as operações, para os ativos e os passivos, etc. A nomenclatura de setores utiliza a letra S. O setor das administrações públicas tem a codificação S.13.

caso correspondam a produtores não mercantis. O orçamento geral de qualquer nível das administrações públicas pode integrar empresas não constituídas em sociedade que sejam produtores mercantis e quase sociedades. Se puderem ser consideradas como unidades institucionais, essas empresas não são consideradas como fazendo parte das administrações públicas, devendo antes ser classificadas no setor das sociedades não financeiras ou financeiras.

2.2 CONVENÇÕES CONTABILÍSTICAS

As contas nacionais usam um quadro contabilístico comum para todos os setores institucionais, sejam eles sociedades privadas ou administrações públicas. O SEC regista os fluxos e os *stocks* num conjunto ordenado de contas que descreve o ciclo económico da criação, distribuição e redistribuição do rendimento até à sua acumulação sob a forma de ativos. A partir das contas derivam-se indicadores sintéticos e grandezas de referência essenciais para a análise macroeconómica e para comparações no tempo e no espaço. Dependendo de se tratar de sociedades privadas ou administrações públicas privilegiam-se diferentes agregados: no caso das sociedades, o indicador preferencial será a taxa de lucro (excedente líquido de exploração/valor acrescentado), enquanto para as administrações públicas por estarem estruturadas de forma diferente das sociedades e não cobrarem preços de mercado pois não têm como objetivo um lucro operacional, a análise centra-se na capacidade/necessidade líquida de financiamento (B.9)⁸ (por vezes também designada de saldo orçamental) que é igual à diferença entre as receitas e as despesas não financeiras⁹.

Atendendo às especificidades do setor das administrações públicas, o SEC adota algumas convenções que, não alterando os princípios básicos do sistema, permitem enquadrar as particularidades de algumas operações.

⁸ Vários países não europeus - por exemplo, os Estados Unidos - preferem usar um saldo diferente, ou seja, a poupança líquida (B.8N). A desvantagem do agregado B.9 é que pode tornar-se negativo em resultado do investimento público, o qual, na maioria dos casos, é de natureza positiva, porque pode contribuir para a produção futura. A poupança líquida (B.8N) tem a vantagem de não ser afetada pela componente de investimento num determinado período, refletindo unicamente operações correntes.

⁹ A capacidade/necessidade líquida de financiamento também aparece como saldo da conta financeira onde se registam as variações sobre os ativos financeiros e passivos.

O primeiro recurso de um setor institucional no SEC é a sua produção. Como a maior parte dos serviços prestados pelas administrações públicas não é vendida a preços economicamente significativos, sendo, portanto, não mercantil, a produção das administrações públicas é medida, por convenção, como a soma dos custos de produção (os custos de produção são a soma do consumo intermédio, remuneração dos empregados, consumo de capital fixo, outros impostos sobre a produção mais os custos de capital). Como resultado, o lucro - ou mais precisamente, o excedente líquido de exploração é nulo, o que tem lógica na medida em que se trata de instituições que não têm o lucro como objetivo.

A produção não mercantil é fornecida às famílias e empresas, mas não é registada como consumo por esses setores, e sim como consumo pelas próprias administrações públicas. Assim, para contrabalançar esse recurso da produção "imputada" das administrações públicas, há lugar ao registo do consumo final das administrações públicas, como despesa, que equivale à produção não mercantil (versão simplificada).

Na realidade, a "despesa de consumo final das administrações públicas" é uma convenção contabilística. As administrações públicas não consomem efetivamente a sua produção. Esta produção é consumida pelas famílias e empresas como serviços públicos. No entanto, como não existem transações monetárias observáveis (os serviços são gratuitos ou pagos apenas parcialmente), o sistema de contas nacionais não atribui esse consumo especificamente às famílias ou às empresas, ele é atribuído às próprias administrações públicas¹⁰. Em resultado, dois tipos de fluxos são "imputados" nas contas das administrações públicas do SEC:

- 1) No lado dos recursos, a outra produção não mercantil (P.132), registada na conta de produção;
- 2) No lado das utilizações, a despesa de consumo final (P.3). Cada fluxo imputado é igual à soma dos fluxos efetivos dados pelos custos de produção.

¹⁰ A despesa de consumo das AP é igual à produção não mercantil (menos parciais pagamentos), mais as transferências sociais em espécie adquiridas pelas administrações públicas em benefício das famílias.

A adição dos itens "imputados" (produção de serviços não-mercantis e consumo final) não afeta o saldo, pois os dois tipos de fluxos, no lado dos recursos e no lado das utilizações, equilibram-se e no final, a capacidade/necessidade líquida de financiamento continua a ser igual à diferença entre as receitas e as despesas¹¹.

2.3 MOMENTO DE REGISTO

Como prescrito nas regras das contas nacionais, os fluxos devem ser registados de acordo com o princípio da especialização económica (princípio da substância económica sobre a forma jurídica). Assim, o momento de registo é o da criação, transformação ou extinção do valor económico, ou da criação, transformação ou extinção dos direitos e das obrigações.

a) Impostos e contribuições sociais

No caso dos impostos sobre a produção, o momento de registo, corresponde ao momento em que teve lugar a atividade económica que gerou a obrigação fiscal ou, no caso de alguns impostos sobre o rendimento, quando o montante de imposto devido é determinado com certeza por parte das AP, criando uma obrigação para o contribuinte. Os montantes registados são apenas os comprovados por documentos fiscais, declarações ou outros instrumentos que criem uma obrigação de pagar o imposto por parte do contribuinte. Não são realizadas imputações para impostos não comprovados por um documento fiscal.

Se a fonte de informação forem as receitas de caixa, estas terão um ajustamento temporal, para que a receita seja afetada ao momento em que se realizou a atividade geradora da obrigação fiscal. Este ajustamento baseia-se no período de tempo médio entre a atividade e a receita do imposto em numerário.

¹¹ O Anexo I apresenta uma versão simplificada da conta das AP, que exemplifica a forma de registo das operações na sequência de contas.

b) Juros

Os juros são registados como vencendo-se continuamente ao longo do tempo a favor do credor com base no montante do capital em dívida. Os juros vencidos em cada período contabilístico devem ser registados quer sejam ou não realmente pagos ou acrescentados ao capital em dívida. Quando os juros não são pagos, o aumento de capital é registado na conta financeira como uma nova aquisição de um ativo financeiro pelo credor, à qual corresponde uma nova assunção de dívida pelo devedor.

Os juros são registados antes da dedução dos impostos sobre eles cobrados. Os juros recebidos e pagos são sempre registados incluindo eventuais bonificações, mesmo que tais bonificações sejam pagas diretamente às instituições financeiras ou aos beneficiários.

c) Subvenções do orçamento da UE

Como regra geral, as transferências recebidas da UE cujo destinatário final seja uma entidade fora das AP não devem ter qualquer impacto na capacidade/necessidade líquida de financiamento das AP (B.9) no momento em que elas são realizadas. As ajudas recebidas por uma unidade das AP como beneficiário final são tratadas de forma diferente daquelas em que o beneficiário final é uma unidade privada.

d) Decisões judiciais

Quando um tribunal decide que deve ser paga uma compensação, ou que uma operação deve ser revertida, em virtude de acontecimentos passados ou relacionados com os mesmos, o momento de registo das despesas ou das receitas é aquele em que os requerentes têm um direito automático e incontestável a um dado montante, que pode ser determinado individualmente, e quando for pouco provável que os requerentes não solicitem o que lhes é devido. Quando um tribunal estabelece meramente o princípio da compensação, ou quando os direitos têm de ser revistos para que os serviços administrativos examinem a elegibilidade e determinem o montante, as despesas ou receitas são

registradas logo que o valor da obrigação for determinado de forma fiável.

2.4 RELAÇÕES DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS COM AS EMPRESAS PÚBLICAS

A classificação de operações entre as AP e empresas públicas pode revestir aspetos particulares dependendo do papel que a AP está a desempenhar nessa relação, devendo-se em todos os casos valorizar a substância económica da operação sobre a sua forma legal.

a) Garantias

Em geral, a concessão de uma garantia pontual é considerada como uma contingência, não sendo registada como ativo financeiro/passivo na conta de património do fiador. Em casos excecionais, as garantias pontuais concedidas pelas administrações públicas a sociedades em determinadas situações de dificuldade financeira bem definidas (por exemplo, quando os fundos próprios da sociedade são negativos), que implicam uma probabilidade muito elevada de mobilização da garantia, dão lugar normalmente ao registo de uma transferência de capital no início, como se a garantia fosse mobilizada, em relação à totalidade da garantia concedida ou, se estiver disponível uma estimação fiável, em relação ao montante da mobilização esperada, ou seja, a perda esperada das administrações públicas.

b) Assunção/cancelamento de dívidas

Quando as administrações públicas assumem uma dívida, a operação de contrapartida do novo passivo das administrações públicas é uma transferência de capital em favor do devedor em situação de incumprimento, o que afeta negativamente o B.9 das AP.

As assunções de dívida e as anulações de dívida realizadas no contexto de uma privatização são registadas como operações sobre participações no que diz respeito ao montante que não excede as receitas da privatização, sendo o restante uma transferência de capital, a fim de assegurar a neutralidade contabilística do processo

de privatização. A privatização tem de ser realizada no prazo de um ano.

c) Injeções de capital

Os pagamentos de montantes elevados a sociedades públicas numa base irregular, frequentemente chamados “injeções de capital” constituem, normalmente, operações destinadas a capitalizar ou recapitalizar a sociedade beneficiária, sendo efetuados numa perspetiva de longo prazo. Em conformidade com o "teste da injeção de capital", apresentado no MGDD, estas injeções de capital são registadas como transferências de capital ou aquisições de participações, ou uma combinação de ambas.

d) Parcerias público-privadas (PPP)

Quando as administrações públicas efetuam contratos de PPP, o proprietário económico dos ativos é determinado avaliando qual das unidades se expõe à maior parte dos riscos e qual das unidades deverá receber a maior parte dos proveitos dos ativos. O ativo será afetado a essa unidade e, consequentemente, à formação bruta de capital fixo. Os principais elementos de risco e de proveito a avaliar são:

- Risco de construção;
- Risco associado à disponibilidade, incluindo a possibilidade de custos suplementares, como manutenção e financiamento, e a aplicação de penalidades pelo facto de o volume ou a qualidade dos serviços não satisfazerem os requisitos especificados no contrato;
- Risco associado à procura, incluindo a possibilidade de a procura dos serviços ser maior ou menor do que o previsto;
- Risco associado ao valor residual e à obsolescência, incluindo o risco de o valor do ativo ser inferior ao previsto no termo do contrato e o grau a que as administrações públicas têm a opção de adquirir os ativos;
- Existência de um concedente que financia ou concede garantias, ou de cláusulas de rescisão vantajosas, nomeadamente no caso de uma rescisão por iniciativa do operador.

Os riscos e proveitos recaem sobre o operador se o risco de construção e os riscos associados à procura ou à disponibilidade tiverem sido efetivamente transferidos. O financiamento maioritário, as garantias que abrangem a maior parte do financiamento ou as cláusulas de rescisão que prevêm o reembolso maioritário do financiador em caso de rescisão por iniciativa do operador determinam a ausência de uma transferência efetiva destes riscos.

2.5 Dívida PÚBLICA

O SEC não apresenta uma definição específica de dívida pública. No âmbito das contas nacionais financeiras, a dívida pública corresponde à soma dos passivos na conta de património das administrações públicas.

Para efeitos do PDE há uma definição específica de dívida pública, muitas vezes referenciada como dívida PDE ou dívida de Maastricht, que diverge do *stock* total de passivos definidos no SEC, quer no que concerne aos instrumentos contabilizados, quer em termos de critério de valorização. A dívida na ótica de Maastricht não inclui, entre outros instrumentos financeiros, as ações e outras participações, os derivados financeiros, nem outros débitos/créditos, muito em particular as dívidas comerciais e adota como regra de valorização o valor nominal. Trata-se de um conceito de dívida bruta e consolidada.

Este conceito de dívida pública é objeto de monitorização regular por parte das autoridades nacionais e europeias, sendo aquele que conta para efeitos de aferição do limite de 60% do PIB estabelecido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

3. CONTABILIDADE PÚBLICA E CONTABILIDADE NACIONAL

A avaliação do esforço de disciplina orçamental dos Estados-Membros após o lançamento da moeda única é em parte efetuada através do acompanhamento de indicadores como o défice orçamental e a dívida pública em percentagem do PIB que são determinados no contexto da contabilidade nacional. As estatísticas das administrações públicas europeias são baseadas numa série de instrumentos jurídicos

que, por sua vez, podem ser subdivididos no que se refere à metodologia, transmissão de dados e aspetos estatísticos do procedimento de défice excessivo. Em termos metodológicos, o SEC é o referencial para a compilação dos dados e o enquadramento para a monitorização dos critérios de convergência.

A Diretiva 2011/85/UE que estabelece os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, determina no seu artigo 3.º que, «no que diz respeito aos sistemas nacionais de contabilidade pública, os Estados-Membros devem criar sistemas contabilísticos que abranjam, de forma integral e coerente, todos os subsectores da administração pública e contenham as informações necessárias para gerar dados de exercício, com vista à elaboração dos dados baseados no SEC». Há assim um reconhecimento da incoerência essencial entre as contas do setor público, que apenas registam fluxos de caixa, e o facto de a supervisão orçamental da UE se basear no princípio do acréscimo contemplado no SEC.

Estas duas realidades, contabilidade pública (sistema contabilístico) e contabilidade nacional (sistema estatístico) acabam forçosamente por se cruzar no contexto do processo orçamental, pois a elaboração das estatísticas das administrações públicas em contabilidade nacional utiliza como matéria-prima os dados em contabilidade pública, ou seja, as contas das administrações públicas são apresentadas em contabilidade pública e é a partir desses valores, através de aproximações e ajustamentos que envolvem estimativas macroeconómicas, que se obtêm os valores em contabilidade nacional.

Desta forma torna-se relevante compreender os principais aspetos relativos à relação do saldo orçamental definido de acordo com a metodologia das contas nacionais com os correspondentes agregados da contabilidade pública. A divergência de contabilização entre as duas óticas surge pelo facto de em contas nacionais o registo de operações obedecer sempre ao princípio da substância sobre a forma. Isto significa que as operações são registadas de acordo com a realidade económica subjacente e não em função da forma jurídica que apresentam. Este princípio implica um escrutínio ao papel que as administrações públicas desempenham nessas operações com base, nomeadamente, na propriedade económica dos ativos subjacentes, na partilha de riscos e proveitos subjacentes a essas operações e na expectativa de retorno económico por parte das administrações públicas.

A capacidade (+)/necessidade (-) líquida de financiamento do setor das administrações públicas corresponde ao saldo do setor público em contabilidade nacional e distingue-se do saldo em contabilidade pública por razões conceptuais ligadas à forma e momento de registo das operações conforme as regras preconizadas pelo SEC.

A contabilidade nacional segue o princípio da especialização do exercício enquanto a contabilidade pública regista as operações numa base de caixa. Em Portugal, os dados do Orçamento do Estado (OE), da Conta Geral do Estado (CGE) e da execução orçamental, na ótica da contabilidade pública, encontram-se em base caixa, assim, por exemplo, de acordo com o princípio da especialização do exercício, é efetuado um ajustamento adicionando-se despesas transitadas em dívida e abatendo-se despesas pagas relativas a exercícios anteriores.

Outra diferença verifica-se no registo de determinadas operações. Assim, há operações que têm efeito sobre o saldo orçamental em contabilidade pública enquanto em contas nacionais são registadas como operações financeiras não afetando o saldo (por exemplo o pagamento de superdividendos¹² ao Estado). Por outro lado, certas operações como as injeções de capital, são registadas como despesa financeira em contabilidade pública mas podem ser consideradas como despesa não financeira em contabilidade nacional¹³ e, portanto, com impacto no saldo.

Para além das diferenças metodológicas entre contabilidade pública e contabilidade nacional relativas ao registo de operações, verificam-se também diferenças que têm a ver com a delimitação do universo e que resultam do princípio da ótica económica utilizada pelas contas nacionais como critério de definição do universo e das regras específicas relativas à classificação das unidades sob controlo público. O setor "administrações públicas" (S.13) inclui as unidades institucionais que correspondem a produtores não mercantis...".

A delimitação do universo em contabilidade pública tem por base critérios jurídicos, contudo, a quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental) - Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio, veio reduzir a diferença de universos entre contabilidade

¹² Pagamentos de montantes elevados e irregulares ou os pagamentos que excedam o rendimento empresarial do ano (ver alínea f) do ponto 4.1).

¹³ Em conformidade com o "teste da injeção de capital" (ver alínea c) do ponto 2.4).

pública e contabilidade nacional na medida em que, de acordo com aquela lei, devem ser integradas no Orçamento do Estado as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsetor no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento.

Ainda que as alterações introduzidas na LEO tenham aproximado os universos na ótica da contabilidade pública e da contabilidade nacional, na prática não existe uma concordância total pois há serviços e fundos autónomos que, de acordo com os critérios do SEC, são considerados unidades mercantis e, desta forma, são excluídos do universo para cômputo dos agregados em contas nacionais. O novo universo das entidades públicas de acordo com o SEC 2010 foi incorporado no OE 2015.

Constata-se assim, que a compilação das contas nacionais das administrações públicas e em particular a informação a notificar no contexto do PDE, para além da informação de base bastante detalhada sobre a execução orçamental de todo o universo do setor das administrações públicas, tem subjacente um amplo conjunto de procedimentos e regras que exigem um conhecimento bastante especializado. Por um lado, conhecimento da componente da contabilidade pública e todos os factos identificados ao longo da execução orçamental e relevados na Conta Geral do Estado e nos elementos de prestação de contas de todas as restantes entidades públicas que compõem o setor das AP e, por outro lado, conhecimento da metodologia subjacente ao sistema de contas nacionais, complementado pelo Manual sobre o Défice e Dívida e com as orientações e decisões do Eurostat sobre operações específicas aplicadas pelas autoridades estatísticas.

O papel dos organismos intervenientes na preparação e divulgação das contas nacionais relativas ao setor das administrações públicas (AP) e em particular na notificação do PDE em Portugal, foi inicialmente definido no “Acordo de Cooperação Institucional no Domínio das Estatísticas das Administrações Públicas” assinado em janeiro de 2006, envolvendo o então Departamento de Estatísticas Macroeconómicas do Instituto Nacional de Estatística (INE), o Departamento de Estatísticas do Banco do Portugal (BdP) e a Direção-Geral do Orçamento (DGO). Um dos principais objetivos do acordo foi dar cum-

primento à legislação da União Europeia e criar um quadro institucional de responsabilização na compilação e divulgação dos dados, contribuindo para a qualidade e fiabilidade dos mesmos.

Na sequência das alterações entretanto ocorridas no enquadramento institucional nacional e europeu, este acordo foi atualizado, dando lugar a um Protocolo (Protocolo de Cooperação Institucional no Domínio das Estatísticas das Administrações Públicas e da Informação sobre a Execução Orçamental) que visa, principalmente, promover a cooperação das entidades signatárias no domínio das estatísticas das AP e da informação sobre a execução orçamental, nomeadamente no que se refere às notificações no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, nos termos definidos pela legislação da União Europeia. São signatários do presente Protocolo, a Ministra de Estado e das Finanças, o Presidente do Tribunal de Contas, a Presidente do Conselho de Finanças Públicas, o Governador do Banco de Portugal e a Presidente do Instituto Nacional de Estatística.

3.1 NOTIFICAÇÃO NO ÂMBITO DO PROCEDIMENTO DOS DÉFICES EXCESSIVOS

O quadro jurídico fundamental para a produção e notificação de estatísticas do Procedimento de Défices Excessivos (PDE) é o Regulamento (CE) 479/2009 alterado pelo Regulamento nº 220/2014 da Comissão de 7 de março de 2014.

A responsabilidade pela notificação do défice orçamental e da dívida pública perante o Eurostat é do INE, independentemente da responsabilidade interna de cada um dos organismos que se dispõe da seguinte forma:

- DGO: apuramento dos dados em contabilidade pública com base na execução orçamental das AP;
- INE: compilação das contas nacionais não financeiras das AP;
- BdP: compilação das contas nacionais financeiras das AP e dívida bruta consolidada das AP (Dívida de Maastricht).

A notificação do PDE é realizada duas vezes por ano - no final de março e final de Setembro contemplando dados para o ano em curso, que são previsões e os dados estatísticos dos quatro anos anteriores. Os dados são apresentados em tabelas harmonizadas que são publicadas pela autoridade estatística nacional e pelo Eurostat. Essas tabelas são projetadas especificamente para fornecer um quadro coerente, estabelecendo a ligação com os agregados orçamentais nacionais e destacando a articulação entre o défice e a variação na dívida.

Em complemento a estes quadros principais, os EM transmitem ao Eurostat uma série de tabelas anexas que permitem uma verificação cruzada e, particularmente o acompanhamento da transformação dos saldos orçamentais em saldos de contas nacionais e a verificação da consistência entre os saldos e as variações da dívida. O objetivo destes quadros relacionados com os quadros principais da notificação é fornecer informações adicionais para efeitos da validação da compilação do défice e da dívida públicos reportados nos quadros do PDE.

Desde 2009, o Eurostat recolhe também dos Estados-Membros um conjunto de dados suplementares sobre a crise financeira, nomeadamente, o registo estatístico das intervenções públicas para apoiar as instituições financeiras e os mercados financeiros durante a crise financeira.

3.1.1 Papel do Eurostat no Procedimento dos Défices Excessivos

A Comissão Europeia é a entidade responsável por avaliar os dados utilizados no PDE, e no âmbito da Comissão Europeia, esta tarefa é realizada pelo Eurostat. Isso é feito com base nas estatísticas das finanças públicas e estatísticas do PDE fornecidas pelos Estados-Membros. O Eurostat tem também a competência exclusiva da Comissão Europeia para a coordenação metodológica estatística em que são compilados os dados para o PDE e em particular a implementação do SEC pelos Estados-Membros (EM) e para emitir, quando necessário, as interpretações sobre o SEC, com base em pareceres da comunidade estatística da UE.

O objetivo do Eurostat para as estatísticas das finanças públicas é garantir que os valores do défice e da dívida pública publicados através

da notificação do PDE são da mais alta qualidade possível e assegurar a comparabilidade dos dados.

O Eurostat realiza esta missão respeitando os princípios da igualdade de tratamento entre os Estados-Membros e do Código de Conduta para as Estatísticas Europeias e mantém um diálogo permanente com todas as instituições competentes dos EM da UE.

O processo de avaliação da qualidade das estatísticas das finanças públicas passa pela verificação de várias normas, nomeadamente:

- O cumprimento das normas contabilísticas do SEC pelas autoridades nacionais;
- A exaustividade da cobertura do sector das administrações públicas, em particular por meio de um registo de entidades públicas;
- A qualidade dos "Inventários PDE de métodos, procedimentos e fontes" dos Estados-Membros;
- A confiabilidade, tempestividade e consistência dos dados estatísticos;
- A consistência, a sustentabilidade, a transparência, a documentação e controle dos processos de compilação PDE entre as autoridades estatísticas nacionais;
- A conformidade desses processos com o Código de Prática das Estatísticas Europeias; e
- O grau de segurança fornecido pelos controles internos e auditorias externas por parte das instituições superiores de controlo ou de outras instituições de fiscalização externa da qualidade das contas públicas utilizadas como *input* para os processos de compilação do PDE.

3.1.2 Instrumentos do Eurostat

Este processo de avaliação é realizado por equipas de metodologistas e auditores, com a utilização de vários instrumentos e procedimentos:

- Análise detalhada dos dados transmitidos no PDE;

- Análise detalhada dos dados das contas trimestrais financeiras e não-financeiras das administrações públicas transmitidos pelo EM;
- "Visitas de diálogo" e "visitas metodológicas" regulares aos Estados-Membros, na sequência de agendas e procedimentos normalizados, dando origem a relatórios públicos. As visitas de diálogo incluem também visitas dirigidas à análise da contabilidade pública das entidades que alimentam os dados das autoridades estatísticas nacionais;
- Uma equipa de peritos, cada um responsável por dois países, que seguem diariamente procedimentos acordados para monitorizar questões de finanças públicas e de troca de informações com os seus homólogos nos seus respetivos países;
- Uma unidade de metodologia e um grupo de trabalho (FAWG) dedicado a questões metodológicas compostas por grupos de especialistas dos Institutos Nacionais de Estatística e Bancos Centrais nacionais;
- Um grupo de especialistas dos Institutos Nacionais de Estatística e dos Bancos Centrais, o Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos (CMFB), atuando como órgão consultivo, através de consultas que seguem rigorosas regras de procedimento;
- Um grupo de trabalho sobre gestão de qualidade das estatísticas das finanças públicas, reunindo especialistas dos INE's, os Ministérios das Finanças, Bancos Centrais e Instituições Superiores de Controlo nacionais, que visa a criação de boas práticas para a gestão de qualidade dos dados de base.

4. Do SEC 95 para o SEC 2010

A partir de agosto de 2014, o Banco de Portugal (BdP) e o Instituto Nacional de Estatística (INE) iniciaram a divulgação da série das contas nacionais portuguesas de acordo com a nova base de 2011 em substituição da base 2006. As mudanças de base, que se caracterizam pela incorporação de novas fontes estatísticas e pela introdução de alguns ajustamentos metodológicos, decorrem da necessidade de adap-

tar os instrumentos de medida da realidade económica à evolução e alteração contínua dessa mesma realidade. Estas adaptações ou renovações periódicas das contas nacionais procuram melhorar a fiabilidade, a exaustividade e a comparabilidade das estimativas, mediante a utilização de novas fontes de informação e novos procedimentos e métodos de cálculo. As modificações, na base 2011, têm a particularidade de reflectirem importantes alterações conceptuais decorrentes da implementação do SEC 2010 e do Manual da Balança de Pagamentos e da Posição de Investimento Internacional (BPM6) e, por outro, a incorporação de nova informação estrutural, nomeadamente dos resultados dos Censos 2011.

Relativamente à componente metodológica, a alteração com impacto mais significativo no valor do PIB deveu-se à nova forma de registo das despesas em investigação e desenvolvimento (I&D) que passam a ser registadas como investimento (Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF), enquanto no sistema anterior eram consideradas custos de exploração e registados como consumo intermédio ou remunerações.

No que diz respeito à incorporação de nova informação estatística, salienta-se os resultados dos Censos 2011, do Recenseamento Agrícola 2009, do Inquérito às Despesas das Famílias 2010/2011 e do Inquérito aos Gastos Turísticos Internacionais 2013 e ainda a incorporação das estatísticas da Balança de Pagamentos, revistas com a implementação da 6ª versão do respetivo Manual e das alterações decorrentes do novo sistema de recolha de informação introduzido pelo Banco de Portugal.

De acordo com a informação publicada pelo INE, no ano base (2011), a revisão total conduziu à reavaliação do PIB de 2,9%, devendo-se 2,3% às revisões metodológicas e 0,6% à integração de novas fontes.

4.1 ALTERAÇÕES DO SEC 2010 QUE AFETAM A CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

Na sequência da adoção do SEC 2010, o Regulamento (EU) nº 220/2014 da Comissão de 7 de março de 2014 veio alterar o Regulamento (CE) nº 479/2009 do Conselho, relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos (PDE) anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, no que respeita às

referências ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia para efeitos do PDE. Nesta decorrência, os dados reportados pelas autoridades estatísticas portuguesas à Comissão na notificação do PDE de setembro do corrente ano, foram de acordo com o novo sistema de contas, incorporando a revisão das contas das administrações públicas, que se consubstanciam de um modo geral (exceto em 2012 para o défice¹⁴) no agravamento do défice e da dívida pública, conforme resumido no quadro seguinte.

Revisões no saldo orçamental e na dívida bruta decorrentes da nova base das contas nacionais e do SEC 2010

		Unid.: € M			
	subsetor	2010	2011	2012	2013
Capacidade (+)/necessidade (-) de financiamento (PDE)	S.13	-3 119	-5 569	1 331	-187
da qual:					
Administração Central	S.1311	-3 007	-5 912	1 405	-168
Dívida bruta das administrações públicas (PDE)	S.13	10 589	10 449	6 925	5 594

Fonte: INE (notificação do PDE, setembro 2014)

Para efeitos do PDE, os agregados défice e dívida são avaliados por referência ao PIB e, nesta medida, o efeito das alterações nos rácios foram determinados também pelo efeito positivo da reavaliação do PIB que ocorreu com a nova base. O quadro seguinte apresenta o efeito das revisões do saldo e da dívida em percentagem do PIB.

¹⁴ “Em 2012, a conversão de suprimentos concedidos pela Parpública, Participações Públicas, SGPS, em aumento de capital da SAGESTAMO, Imobiliária, SGPS, SA, (750 M€), que estava registada como transferência de capital das AP, deixou de ter impacto devido à integração no setor das AP das entidades envolvidas.” (Destaque do INE de 30 de setembro de 2014 sobre a 2ª notificação de 2014 do PDE).

Revisões do saldo e da dívida em % PIB

	2010	2011	2012	2013
Saldo PDE em % do PIB (SEC 95)	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9
<i>Revisão total</i>	-1,3	-3,0	1,0	0,0
<i>Efeito saldo</i>	-1,8	-3,2	0,8	-0,2
<i>Efeito PIB</i>	0,5	0,2	0,2	0,2
Saldo em % do PIB (SEC 2010)	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9
Dívida de Maastricht em % do PIB (SEC 95)	94,0	108,2	124,1	129,0
<i>Revisão total</i>	2,2	2,8	0,7	-0,9
<i>Efeito da reclassificação das EPR's</i>	6,4	6,4	4,5	3,7
<i>Outras revisões</i>	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Efeito PIB</i>	-3,9	-3,3	-3,4	-4,3
Dívida de Maastricht em % do PIB (SEC 2010)	96,2	111,1	124,8	128,0

Fonte: INE (notificação do PDE, setembro 2014); BdP (Nota de informação estatística sobre nova série de dívida pública, setembro 2014)

Apresentam-se de seguida as principais alterações metodológicas introduzidas pelo SEC 2010 que afetam a compilação das contas das administrações públicas:

a) Classificação setorial das unidades institucionais públicas

O SEC 2010 introduziu alterações relevantes nos critérios que devem ser verificados na classificação de unidades institucionais públicas. Os critérios qualitativos de análise das unidades institucionais públicas, com destaque para os aspetos relacionados com o controlo e com a natureza das receitas obtidas, foram substancialmente reforçados. Além disso, o critério quantitativo (“rácio de mercantilidade”)¹⁵ foi também alterado, passando a incluir no denominador, correspondente aos custos operacionais, os encargos líquidos com o pagamento de juros.

¹⁵ Também designado critério dos 50 %: Para ser um produtor mercantil, a unidade deve cobrir pelo menos 50 % dos seus custos pelas suas vendas num período continuado de vários anos.

Os critérios qualitativos de análise das unidades institucionais públicas, como é o caso do critério do controlo pelas administrações públicas, têm particular importância no caso de holdings públicas: se uma holding pública atua como agente das administrações públicas para fins de políticas públicas (canalização de fundos entre filiais ou organização de privatizações) demonstrando não possuir verdadeiramente autonomia de decisão, então deve ser incluída no setor das administrações públicas, como foi o caso da Parpública. As subsidiárias dessa holding devem ser objeto de uma análise individual, determinando que algumas sejam classificadas fora e outras sejam classificadas dentro das administrações públicas (como por exemplo a Sagestamo e a Estamo).

Outro aspeto qualitativo relevante na análise das unidades institucionais públicas é a natureza das receitas. O SEC 2010 define de forma mais clara o conceito de “preços economicamente significativos” e estabelece alguns critérios para a sua avaliação, como o facto da totalidade (ou a grande parte) da produção de uma unidade institucional pública ser vendida às administrações públicas ou a capacidade das administrações públicas imporem o preço praticado quando não existem competidores privados. Quando os preços não são economicamente significativos, as receitas não podem ser consideradas como receitas mercantis para efeitos de cálculo do rácio dos 50%. Este facto determinou a alteração da classificação dos Hospitais EPE, que passaram a integrar o setor das administrações públicas.

Ao nível da natureza das receitas das unidades institucionais públicas deve ainda ser analisado se algumas possuem as características de imposto. Com efeito, algumas unidades, tendo em consideração legislação específica que lhes confere determinadas responsabilidades, têm a capacidade de cobrar taxas. É o caso dos diversos reguladores de mercado, que têm a capacidade de cobrar taxas às unidades que regulam, o que, de acordo com o novo SEC 2010, deve passar a ser considerado como imposto, não devendo ser incluído nas receitas para efeitos do cálculo do rácio. Deste forma a maioria das entidades reguladoras de mercado passa a estar integrada no setor das administrações públicas, com a exceção dos reguladores financeiros, como o Banco de Portugal ou o Instituto de Seguros de Portugal, que têm um subsector próprio dentro do setor das sociedades financeiras.

Ao nível da dimensão quantitativa da análise da classificação setorial de unidades institucionais públicas também foram introduzidas alterações. O rácio dos 50% passa agora a incluir no denominador, correspondente aos custos operacionais, os encargos líquidos com o pagamento de juros. A alteração deste critério determinou a inclusão no setor das administrações públicas da CP – Comboios de Portugal, bem como de diversas unidades de pequena dimensão.

Outro tipo de entidades públicas reclassificadas foram “holdings” detidas por entidades públicas com um reduzido número de pessoas ao serviço e sem atividades de gestão corrente das subsidiárias e Fundos de garantia de depósitos controlados pelas administrações públicas e sem autonomia de decisão.

Em resultado da aplicação das novas regras de classificação, o número de unidades do setor das administrações públicas mais do que duplicou, com várias entidades, anteriormente classificadas noutros setores institucionais como sociedades financeiras ou não financeiras e instituições sem fim lucrativo, a serem reclassificadas no setor das administrações públicas.

O quadro seguinte, publicado pelo INE no destaque de 30 de setembro de 2014 sobre o procedimento dos défices excessivos, agrupa por motivo principal as 268 entidades que foram reclassificadas nos sub-setores das administrações públicas em consequência das alterações acima referidas.

Entidades reclassificadas no setor das AP com o SEC2010	
Nº.	Motivo
117	Critério quantitativo: vendas inferiores a 50% dos custos de produção, incluindo custos com juros líquidos (novo)
92	Critérios qualitativos, nomeadamente: preços não económicos; procura assegurada total ou quase exclusivamente pelas AP
38	Instituição sem fim lucrativo controlada pelas AP
13	Holdings com nulo ou reduzido número de pessoas ao serviço e que não exercem atividades de gestão das atividades das subsidiárias
8	Instituições públicas de regulação de mercados (excluindo mercados e setor financeiros)

Ao nível da administração central, a lista atual, por referência à listagem publicada pela DGO no âmbito dos trabalhos preparatórios para o OE2015, contempla 162 entidades reclassificadas (listagem apresentada no Anexo II).

b) *Transferências de fundos de pensões*

Com o SEC 2010 as transferências de fundos de pensões para as administrações públicas passam a ser consideradas como operações financeiras, e não como transferências de capital do lado da receita. Em consequência, da mesma forma que o pagamento inicial não tem efeito no saldo das administrações públicas, também as pensões pagas que ocorrem nos anos seguintes, relativos aos trabalhadores/pensionistas que anteriormente estavam inseridos no fundo transferido, não têm efeito no saldo. Admitindo que os ativos financeiros inicialmente transmitidos cobrem o valor atual dos compromissos assumidos com o pagamento de pensões, com esta nova forma de registo garante-se a neutralidade inter-temporal da transferência de fundos de pensões no saldo das AP.

c) *Responsabilidades com pensões*

Foi introduzido um quadro suplementar nas contas, para apresentar as estimativas relativas aos compromissos com todos os sistemas de pensões. A informação cobre os passivos e fluxos associados para todos os sistemas de pensões privados e públicos, incluindo os sistemas de pensões de segurança social.

De acordo com o programa de transmissão do SEC 2010, Portugal deverá transmitir ao Eurostat o Quadro 29 — Direitos associados a pensões adquiridos até à data em seguro social a partir de dezembro de 2018, com informação relativa a 2015.

d) *Despesas em investigação e desenvolvimento (I&D) como investimento*

No SEC 2010, as despesas realizadas em I&D são registadas como investimento (Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF). No SEC 95 as despesas resultantes da aquisição de bens e serviços de I&D ou de processos de desenvolvimento interno eram classificadas como custos de consumo intermédio ou remunerações.

A consequência imediata desta mudança é o aumento do valor do PIB. Contudo, no caso das administrações públicas que são unidades institucionais não mercantis, em que a atividade é medida pelos custos, dando origem a despesas de consumo final que contribuem para o PIB, aquela alteração incrementará o PIB apenas marginalmente no montante do consumo do capital fixo já que o que era registado com consumo intermédio agora é registado como FBCF.

e) *Despesas com a aquisição de material militar como investimento*

De acordo com o SEC 95, apenas os equipamentos militares que também pudessem ter utilização civil, nomeadamente para transporte ou salvamento de pessoas, eram classificados como investimento (FBCF). Assim, a maioria das despesas em material militar eram registada em consumo intermédio. Como tal, o seu valor estava integrado no consumo público e refletido no PIB.

O SEC 2010 alargou o âmbito do investimento em equipamentos militares, abrangendo as despesas em material militar, seja através da aquisição de bens, seja de produção própria, passando a incluir-se, neste conceito mais abrangente de FBCF, os sistemas de armamento, compreendendo veículos militares, navios de guerra, submarinos, aviões militares, etc.

O principal resultado desta alteração é aumentar o peso relativo do investimento e reduzir o peso relativo do consumo público no PIB. No entanto há ainda um pequeno impacto positivo no PIB, resultante do consumo de capital fixo associado àqueles equipamentos.

f) Superdividendos

"Superdividendos" são pagamentos elevados relativamente a níveis recentes de lucros e dividendos.

É possível que alguns pagamentos reconhecidos como dividendos das empresas para acionistas, e em particular de empresas públicas para o Estado, que foram registados como transferências de rendimentos de propriedade (D.421), sob o SEC 95, passem a ser registados como levantamento de ações e outras participações (F.5), sob o SEC 2010.

De acordo com o SEC 2010 (§4.56), no caso de sociedades públicas, os superdividendos são pagamentos importantes e irregulares ou pagamentos que excedem o rendimento empresarial do exercício relevante e provêm de reservas acumuladas ou da venda de ativos. Nestes casos devem ser registados como levantamento de ações e outras participações (F.5) no que diz respeito à diferença entre os pagamentos e o rendimento empresarial do período contabilístico relevante.

g) Garantias

O SEC 2010 clarifica o tratamento sobre garantias de empréstimos, e introduz um novo método para o registo de garantias de empréstimos padronizados, tais como garantias de crédito à exportação. O novo tratamento preconiza que se deve reconhecer nas contas um ativo financeiro e passivo na medida da execução provável dessas garantias.

h) Créditos fiscais

O desagravamento fiscal pode assumir a forma de bonificações, isenções ou deduções – subtraídas à matéria coletável – ou de um crédito fiscal. De acordo com o SEC 2010 os créditos fiscais a pagar devem ser classificados como despesa e registados como tal pelo seu montante total. Por conseguinte, os créditos fiscais a pagar concedidos não são deduzidos da receita fiscal das administrações públicas e a despesa das administrações públicas incluirá todos os créditos fiscais a pagar concedidos.

Como consequência desta alteração, os impostos e os benefícios associados aos sistemas de créditos fiscais a pagar serão apresentados nas contas nacionais numa base bruta - ou seja, o pagamento de impostos é registado pela sua totalidade antes do crédito fiscal devido e a totalidade dos créditos será registada como subsídios ou benefícios sociais. Tal não tem qualquer impacto sobre a capacidade líquida/necessidade líquida de financiamento das AP, mas tem, de facto, impacto sobre a carga fiscal e sobre a despesa das AP, bem como sobre os correspondentes rácios em relação ao PIB.

i) *Terceiro recurso próprio da UE baseado no IVA*

No SEC 95, o terceiro recurso próprio da UE baseado no IVA era registado como imposto pago diretamente ao resto do mundo (Instituições da EU) e, desta forma, não aparecia como receita das administrações públicas.

De acordo com o SEC 2010, o terceiro recurso próprio da UE baseado no IVA é receita das administrações públicas e registado como transferência corrente paga pelas administrações públicas ao resto do mundo (Instituições da EU).

j) *Juros relativos a operações de swaps e forward rate agreements (FRA)*

O regulamento (CE) nº 479/2009 do Conselho estabelecia um tratamento específico para os juros resultantes de contratos de swaps e FRA (EDP D.41) e, consequentemente, do saldo das administrações públicas (EDP B.9) no caso dos dados transmitidos ao abrigo do procedimento de défices excessivos.

O SEC 2010, à semelhança do SEC 95, preconiza um único conceito de juros onde todos os pagamentos resultantes de contratos de swaps são registados como fluxos financeiros, sem impacto nos rendimentos de propriedade, logo sem impacto no saldo. Esta abordagem foi adotada para efeitos do PDE pelo que o Regulamento (EU) nº 220/2014 da Comissão de 7 de março de 2014 que veio alterar o Regulamento (CE) nº 479/2009 do Conselho, relativo à aplicação do Protocolo so-

bre o procedimento relativo aos défices excessivos (PDE) anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, no que respeita às referências ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia para efeitos do PDE, já não estabelece aquela diferenciação.

5. O SEC e os dados de execução orçamental das AP – O papel das ISC

No contexto da aprovação de novos instrumentos de supervisão e governação macroeconómica da UE (designadamente, a partir de 2010), foram reforçados os procedimentos baseados em informação proporcionada pelas estatísticas das administrações públicas em contabilidade nacional, o que implica a utilização dos dados da contabilidade pública.

Deste modo, foram estabelecidos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, e incluídas referências ao controlo externo e independente pelos Tribunais de Contas, a que se refere, designadamente, a Diretiva 2011/85/EU do Conselho de 8 de Novembro de 2011.

Também o Tribunal de Contas Europeu destacou a necessidade de melhorar os mecanismos que contribuam para assegurar a qualidade dos dados de montante relativos ao procedimento sobre os défices excessivos¹⁶.

Neste contexto, o papel das ISC da UE foi por estas debatido em 2011, na reunião do Comité de Contacto de Presidentes, que aprovou uma Declaração dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, à Comissão Europeia e aos Parlamentos e Governos dos Estados-Membros da UE sobre o Impacto do semestre europeu e de outros acontecimentos recentes registados na governação económica da UE para as Instituições Superiores de Controlo dos Estados-Membros da União Europeia e o Tribunal de Contas Europeu.

¹⁶ Cf. Relatório Especial do TCE n.º 12/2012: *A Comissão e o Eurostat Melhoraram o Processo de Elaboração de Estatísticas Europeias Fiables e Credíveis?* e Relatório Especial do TCE n.º 11/2013: *Apuramento de Dados Fiables sobre o Rendimento Nacional Bruto (RNB): Um Método Mais Estruturado e Orientado Melhoraria a Eficácia da Verificação Efetuada pela Comissão*.

Por outro lado, nesta reunião foi dirigido um convite do Eurostat aos Presidentes das ISC no sentido de desempenharem um papel significativo na melhoria da qualidade e da fiabilidade das estatísticas nacionais.

Assim sendo, e na sequência dos trabalhos desenvolvidos por uma *Task Force* que se ocupou exclusivamente desta matéria a partir de 2011, o CC aprovou, na sua reunião do Estoril, em 2012, uma Resolução sobre a cooperação das Instituições Superiores de Controlo com o Eurostat e os Institutos Nacionais de Estatística (Anexo III).

A Resolução fundamenta-se no papel atribuído às ISC em instrumentos regulatórios da UE, designadamente com vista aos seguintes objetivos:

- Gestão da qualidade das estatísticas europeias;
- Abrangência e capacidade informativa dos sistemas nacionais de contabilidade pública;
- Cumprimento pelos EM do dever de “realizar e comunicar os resultados de uma auditoria independente e exaustiva das contas públicas de todos os subsectores das administrações públicas”;
- Aplicação da Comunicação (COM (2011) 211) da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho *Para uma gestão rigorosa da qualidade das estatísticas europeias*.

Como corolário do reconhecimento do papel das ISC com vista ao alcance destes objetivos, a mesma Resolução incentiva estas instituições a ponderar de que forma podem:

- Contribuir para a melhoria da qualidade dos dados a montante utilizados pelo Eurostat e pelo INE;
- Estabelecer uma boa comunicação com as instituições nacionais de estatística.

Com estas finalidades, o Comité de Contacto decidiu:

- O estabelecimento de contactos pelas ISC com as instituições nacionais de estatística;

- A ponderação pelas ISC do seu papel no acompanhamento efetuado a nível nacional dos pacotes legislativos conhecidos por *six-pack* e *two-pack*, bem como do Regulamento relativo ao procedimento sobre défices excessivos.

Nota sobre o processo em curso para adoção de Normas de Contabilidade Harmonizadas do Setor Público Europeu (EPSAS¹⁷)

O contexto: regras específicas relativas aos quadros orçamentais dos EM

A Diretiva 2011/85/EU do Conselho, de 8 de novembro de 2011 (Diretiva Quadros Orçamentais), foca a necessidade do estabelecimento de regras específicas relativas aos quadros orçamentais dos EM, entendendo-se por “quadro orçamental” o conjunto de medidas, procedimentos, regras e instituições em que assenta a condução das políticas orçamentais da administração pública, no sentido de garantir o cumprimento das obrigações previstas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), tendo em vista, designadamente, evitar défices orçamentais excessivos.

No mesmo sentido, a referida Diretiva considera a existência de práticas de contabilidade pública exaustivas e fiáveis em todos os subsectores da administração pública como um pré-requisito para a elaboração de estatísticas de elevada qualidade que sejam comparáveis entre os EM.

Consequentemente, a ação de controlo independente exercida pelos Tribunais de Contas é referenciada neste ato normativo, tendo em conta a necessidade de facilitar a adoção das melhores práticas internacionais.

A atenção a prestar aos “dados de tesouraria ou equivalentes” prende-se com o facto de o Sistema Europeu de Contas assentar em estatísticas orçamentais com base na contabilidade de exercício, apoiadas na compilação prévia dos referidos dados.

Além disso, o artigo 3.º do Capítulo II (“Contabilidade Pública e Estatísticas”), da Diretiva Quadros Orçamentais, refere especificamente que, relativamente aos sistemas nacionais de contabilidade pública, os Estados-

¹⁷ EPSAS – European Public Sector Accounting Standards.

Membros devem criar sistemas contabilísticos que abranjam, de forma integral e coerente, todos os subsectores da administração pública e contenham as informações necessárias para gerar dados de exercício, com vista à elaboração dos dados baseados no SEC, sendo que estes sistemas de contabilidade pública estão sujeitos a procedimentos internos de controlo e auditoria.

Neste contexto, o n.º 3 do artigo 16.º da Diretiva Quadros Orçamentais determinou que “até final de 2012 a Comissão proceda a uma avaliação da adequação das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) aos Estados Membros”.

Procedimentos desenvolvidos pela Comissão Europeia. Acompanhamento pelas ISC

Em cumprimento da referida incumbência constante da Diretiva Quadros Orçamentais, a Comissão adotou em 6 de março de 2013 o relatório sobre A adequação das IPSAS para os Estados-Membros (Documento COM (2013) 114 final, Bruxelas, de 6.3.2013).

O relatório observa o facto de ser reconhecida pela Diretiva Quadros Orçamentais (com referência ao seu artigo 3.º) a incoerência essencial entre as contas do setor público, que apenas registam fluxos de caixa, e o facto de a supervisão orçamental da UE se basear no princípio do acréscimo contemplado no SEC. É focada a necessidade de transformar os dados da contabilidade de caixa em dados de contabilidade de acréscimo, através de aproximações e ajustamentos que envolvem estimativas macroeconómicas. Refere-se ainda o indispensável recurso a várias fontes diferentes, que ocasiona “discrepância estatística”.

O relatório é acompanhado por um documento de trabalho dos serviços da Comissão que resume o sistema das IPSAS e os sistemas atualmente utilizados pelos EM da UE na contabilidade do setor público. Além disso, o Eurostat procedeu a uma consulta pública, entre fevereiro e maio de 2012, a fim de recolher opiniões sobre a adequação destas normas.

Tendo em conta os pareceres expressos pelas autoridades nacionais e por outros interessados, as conclusões gerais são as seguintes: embora seja

reconhecido que as IPSAS não podem simplesmente ser aplicadas nos EM da UE tal como são atualmente, observa-se, por outro lado, que IPSAS constituem uma referência incontornável para o estabelecimento de contas harmonizadas do setor público na UE.

De facto, o relatório identifica as IPSAS como o único conjunto de normas de contabilidade do setor público reconhecido internacionalmente, observando, porém algumas insuficiências que as caracterizam, tais como, a título de exemplo, o facto de não descreverem com a necessária precisão as práticas contabilísticas a seguir (tendo em conta que algumas dessas normas oferecem a possibilidade de escolher entre vários tratamentos contabilísticos alternativos), e o facto de o conjunto de normas não estar completo em termos de cobertura ou da sua aplicabilidade prática a alguns tipos importantes de fluxos das administrações públicas.

Assim sendo, foi maioritariamente reconhecido que as IPSAS constituiriam um quadro de referência adequado para o desenvolvimento futuro pelos EM da UE de um conjunto de normas de contabilidade do setor público, que passou a ser designado como Normas de Contabilidade Harmonizadas do Setor Público Europeu – EPSAS (cf. nota de rodapé n.º 18).

Com o objetivo de promover o avanço do processo, o referido relatório propôs o seguinte faseamento:

1. Uma fase preparatória destinada a recolher mais informações e pontos de vista;
2. Uma fase destinada a desenvolver e introduzir as disposições práticas;
3. A fase de aplicação, que seria gradual, atendendo às situações de cada EM.

Neste sentido, o Eurostat constituiu duas Task Forces sobre o estabelecimento das referidas normas de contabilidade: TF EPSAS Governance e TF EPSAS Standards. Foram realizados trabalhos no âmbito destas estruturas em 2013 e 2014, podendo os respetivos elementos de trabalho ser consul-

tados por via eletrónica¹⁸. Estão calendarizadas tarefas para 2015, ano em que reunirá também (em junho) o Grupo de Trabalho sobre as EPSAS.

No início de 2014 o Eurostat instituiu uma consulta pública sobre questões/princípios e estruturas de governance relativos às EPSAS, em aberto até 17 de Fevereiro.

Por incumbência do Eurostat, foi realizado um estudo pela empresa Pricewaterhouse Coopers que colige informação relativa ao impacto potencial, incluindo custos, da implementação da contabilidade de acréscimo no setor público, incluindo uma análise técnica sobre a aplicabilidade das normas individuais IPSAS.

Este trabalho teve três tarefas essenciais:

1. Avaliação dos custos e benefícios da implementação das EPSAS;
2. Análise crítica das IPSAS na perspetiva do desenvolvimento das EPSAS (avaliação da situação da contabilidade dos governos na UE e adequabilidade das IPSAS considerando as preocupações dos EM);
3. Sumário e propostas de implementação¹⁹.

Nos dias 3 a 5 de Dezembro de 2014 realizou-se no EUROSTAT uma reunião do Grupo de Trabalho sobre Contas Financeiras, em que foi apresentado o ponto da situação sobre as EPSAS (Anexo IV).

De notar ainda que, tendo em atenção o papel das ISC relativamente a esta matéria, o Comité de Contacto de Presidentes das ISC decidiu realizar trabalhos de análise e acompanhamento dos procedimentos desenvolvidos pela Comissão Europeia.

¹⁸ Cf. link de acesso: CIRCABC: <https://circabc.europa.eu/w/browse/8b9f731d-4826-4708-9069-5f65a9edc9bf>

¹⁹ Acerca do relatório elaborado pela referida entidade, datado de 1 de Agosto de 2014, cf. link de acesso: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/EPAS-study-final-PwC-report.pdf

Deste modo, o debate entre as ISC sobre esta matéria conduziu à aprovação de Resoluções que estabelecem formas de acompanhamento daqueles procedimentos. De referir, designadamente, a constituição de uma *Task Force* no âmbito do Comité de Contacto, para acompanhamento do processo em curso, na qual o Tribunal de Contas participa, tomando parte ativa, igualmente, na *Task Force Standard* anteriormente constituída no âmbito do Eurostat sobre as EPSAS.

ANEXO I

Versão simplificada da Conta das Administrações Públicas (contabilidade pública)

Impostos

Contribuições para a segurança social

Total da Receita Efetiva	X
---------------------------------	----------

Aquisição de bens e serviços

Despesas com o pessoal

Subsídios

Transferências correntes

Juros

Investimento

Total da Despesa Efetiva	Y
---------------------------------	----------

Saldo Global	Z= X-Y
---------------------	---------------

Versão simplificada da Conta das Administrações Públicas

(contabilidade nacional)

	EMPREGOS	RECURSOS
Conta de produção	Consumo intermédio A	Produção não mercantil D=A+B+C
	Remunerações dos empregados B	
	Consumo de capital fixo C	
	Valor Acrescentado Bruto (VAB) E =D-A	
Conta de exploração		VAB E
	Remunerações dos empregados B	
	Consumo de capital fixo C	
	Excedente Líquido de Exploração (ELE) F =E-B-C(=0)	
Conta de distribuição secundária do rendimento		ELE F
	Subsídios I	Impostos G
	Prestações sociais J	
	Juros L	Contribuições sociais H
	Rendimento disponível líquido M = F+G+H-I-J-L	
Conta de utilização do rendimento		Rendimento disponível líquido M
	Despesa de consumo final N	
	Poupança líquida O= M-N	
Conta de capital		Poupança líquida O
	FBCF P	
	Capacidade/necessidade líquida de financiamento Q=O-P+C	

ANEXO II

Lista das Entidades Públicas Reclassificadas da Administração Central* Programa/Ministério/Entidade

P002 - GOVERNAÇÃO E CULTURA / 02 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

OPART ORGANISMO DE PRODUÇÃO ARTÍSTICA, EPE
RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL, S.A.
TNSJ - TEATRO NACIONAL S. JOÃO, E.P.E.
AICEP - AGÊNCIA PARA O INVESTIMENTO E COMÉRCIO EXTERNO DE PORTUGAL, E.P.E.
FUNDAÇÃO CENTRO CULTURAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO LUSO-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO

P003 - FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / 03 - FINANÇAS

AGÊNCIA DE GESTÃO DA TESOUREARIA E DA DÍVIDA PÚBLICA - IGCP, E.P.E.
PARUPS, S.A.
PARVALOREM, S.A.
CLUBE DE GOLFE DAS AMOREIRAS, SA
CONSEST - PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA, S.A.
ECODETRA - SOCIEDADE DE TRATAMENTO E DEPOSIÇÃO DE RESÍDUOS, S.A.
ESTAMO, PARTICIPAÇÕES IMOBILIÁRIAS, S.A.
FUNDAÇÃO CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS-CULTURGEST
FUNDO DE APOIO AO SISTEMA DE PAGAMENTOS DO SNS
FUNDO DE GARANTIA DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO
FUNDO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS
FUNDO DE RESOLUÇÃO
PARPÚBLICA - PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS, S.G.P.S., S.A.
SAGESTAMO - SOCIEDADE GESTORA DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS IMOBILIÁRIAS, S.A.
SANJIMO - SOCIEDADE IMOBILIÁRIA, S.A.
SOCIEDADE PORTUGUESA DE EMPREENDIMENTOS S.P.E., S.A.
PARBANCA SGPS, SA (ZFM)
FRME - FUNDO PARA REVIT. MODERN.TECIDO EMP., SGPS, SA
CAIXA DESENVOLVIMENTO, SGPS, SA
PARPARTICIPADAS, SGPS, SA
CAIXA SEGUROS E SAÚDE, SGPS, SA
CAIXA - GESTÃO DE ACTIVOS, SGPS, SA
GERBANCA, SGPS, SA
PARCAIXA, SGPS, SA
WOLFPART, SGPS, SA

P006 - DEFESA / 05 - DEFESA NACIONAL

ARSENAL DO ALFEITE, SA

DEFAERLOC - LOCAÇÃO DE AERONAVES MILITARES, S.A.
 DEFLOC - LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE DEFESA, S.A.
 EMPORDEF - EMPRESA PORTUGUESA DE DEFESA SGPS, SA
 EXTRA - EXPLOSIVOS DA TRAFARIA, S.A.
 ENI - GESTÃO DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS, S.A.
 IDD - INDÚSTRIA DE DESMILITARIZAÇÃO E DEFESA, S.A.
 EMPORDEF, ENGENHARIA NAVAL, S.A.
 RIBEIRA D'ATALAIA - SOCIEDADE IMOBILIÁRIA, S.A.
P007 - SEGURANÇA INTERNA / 06 - ADMINISTRAÇÃO INTERNA
 EMPRESA DE MEIOS AÉREOS, SA
P009 - ECONOMIA / 08 - ECONOMIA
 ENATUR - EMPRESA NACIONAL DE TURISMO, SA
 ENTIDADE REGIONAL DE TURISMO DA REGIÃO DE LISBOA
 ESTRADAS DE PORTUGAL, SA
 FCM - FUNDAÇÃO PARA AS COMUNICAÇÕES MÓVEIS
 METRO PORTO, SA
 METROPOLITANO DE LISBOA, EPE
 REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - REFER, EPE
 SOFLUSA - SOCIEDADE FLUVIAL DE TRANSPORTES, SA
 SIEV SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO ELECTRÓNICA DE VEÍCULOS, SA
 TRANSTEJO - TRANSPORTES TEJO, S.A.
 G.I.L. - GARE INTERMODAL DE LISBOA, S.A.
 CP - COMBOIOS DE PORTUGAL, E.P.E.
 FUNDAÇÃO MUSEU NACIONAL FERROVIÁRIO ARMANDO GINESTAL MACHADO
 METRO - MONDEGO, S.A.
 METRO DO PORTO CONSULTORIA - CONSULTORIA EM TRANSPORTES URBANOS E PARTICIPAÇÕES, UNIPessoal, LDA.
 TAP - TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES, SGPS, SA
 TURISMO CENTRO DE PORTUGAL
 TURISMO DO ALENTEJO, E.R.T.
 TURISMO DO PORTO E NORTE DE PORTUGAL, E.R.
 REGIÃO DE TURISMO DO ALGARVE
P010 - AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DA ENERGIA / 09 - AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DA ENERGIA
 COSTA POLIS, SOC. PARA O DESENV. DO PROGRAMA POLIS NA COSTA DA CAPARICA, S.A.
 POLIS LITORAL NORTE, S.A.
 POLIS LITORAL RIA DE AVEIRO, S.A.
 POLIS LITORAL RIA FORMOSA, S.A.
 POLIS LITORAL SUDOESTE - SOC. PARA A REQUALIFICAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO SUDOESTE ALENTEJANO E COSTA VICENTINA, S.A.
 VIANAPOLIS, SOC. PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA POLIS EM VIANA DO CASTELO, S.A.
 FUNDO PARA A SUSTENTABILIDADE SISTÉMICA DO SECTOR ENERGÉTICO

OMIP - OPERADOR DO MERCADO IBÉRICO (PORTUGAL) SGPS, SA
MARINA DO PARQUE DAS NAÇÕES - SOCIEDADE CONCESSIONÁRIA DA
MARINA DO PARQUE DAS NAÇÕES, S.A.

PORTO VIVO, S.R.U. - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA
PARQUE EXPO, 98 SA

ENTIDADE NACIONAL PARA O MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, E.P.E

P011 - AGRICULTURA E MAR / 10 - AGRICULTURA E DO MAR

TAPADA NACIONAL DE MAFRA - CENTRO TURÍSTICO, CINEGÉTICO E
DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL - CIPRL

EDIA - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO E INFRA-ESTRUTURAS DO
ALQUEVA, S.A.

P012 - SAÚDE / 11 - SAÚDE

SERVIÇOS PARTILHADOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, EPE

CENTRO HOSPITALAR BARREIRO MONTIJO, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR COVA DA BEIRA E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DA PÓVOA DE VARZIM/VILA DO CONDE, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DE LEIRIA-POMBAL, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA OCIDENTAL, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DE SÃO JOÃO, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DE SETÚBAL, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DE VILA NOVA DE GAIA/ESPINHO, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DE ENTRE O DOURO E VOUGA, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DO ALGARVE, EPE

CENTRO HOSPITALAR DO ALTO AVE, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DO BAIXO VOUGA, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DO MÉDIO AVE, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DO MÉDIO TEJO, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DO PORTO, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR DO TÂMEGA E SOUSA, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR E UNIVERSITÁRIO DE COIMBRA, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR LISBOA NORTE, E.P.E.

CENTRO HOSPITALAR TONDELA-VISEU, E.P.E.

EAS EMPRESA AMBIENTE NA SAÚDE - TRATAMENTO DE RESÍDUOS
HOSPITALARES UNIPessoal, LDA.

HOSPITAL DE MAGALHÃES LEMOS, E.P.E.

HOSPITAL DISTRITAL DA FIGUEIRA DA FOZ, E.P.E.

HOSPITAL DISTRITAL DE SANTARÉM E.P.E.

HOSPITAL DO ESPÍRITO SANTO DE ÉVORA, E.P.E.

HOSPITAL GARCIA DE ORTA, E.P.E.

HOSPITAL PROFESSOR DOUTOR FERNANDO FONSECA, E.P.E.

HOSPITAL SANTA MARIA MAIOR, E.P.E.

INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE COIMBRA FRANCISCO
GENTIL, E.P.E.

INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA FRANCISCO GEN-

TIL, E.P.E.
 INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DO PORTO FRANCISCO GEN-
 TIL, E.P.E.
 SOMOS COMPRAS, ACE
 SOMOS CONTAS, ACE
 SOMOS PESSOAS, ACE
 SUCH - DALKIA - SERVIÇOS HOSPITALARES, ACE
 SUCH - SERVIÇO DE UTILIZAÇÃO COMUM DOS HOSPITAIS
 UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DA GUARDA, E.P.E.
 UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE CASTELO BRANCO, E.P.E.
 UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DE MATOSINHOS, E.P.E.
 UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO ALTO MINHO, E.P.E.
 UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO BAIXO ALENTEJO, E.P.E.
 UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO NORDESTE, E.P.E.
 UNIDADE LOCAL DE SAÚDE DO NORTE ALENTEJANO, E.P.E.
 UNIDADE LOCAL DE SAÚDE LITORAL ALENTEJANO, EPE
P013 - ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR
/ 12 - EDUCAÇÃO E CIÊNCIA
 PARQUE ESCOLAR. E.P.E.
P014 - CIÊNCIA E ENSINO SUPERIOR / 12 - EDUCAÇÃO E CIÊNCIA
 FUNDAÇÃO INSTITUTO SUPERIOR DAS CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA
 EMPRESA - INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA
 UNIVERSIDADE DE AVEIRO, FUNDAÇÃO PÚBLICA
 UNIVERSIDADE DO PORTO, FUNDAÇÃO PÚBLICA
 FUNDAÇÃO DA FACULDADE DE CIÊNCIAS DA UNIVERSIDADE DE LIS-
 BOA
 FUNDAÇÃO DA FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA DA UNIVER-
 SIDADE NOVA DE LISBOA
 FUNDAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PORTUGUESAS
 FUNDAÇÃO P/DESENVOLVIMENTO CIÊNCIAS ECONÓMICAS, FINAN-
 CEIRAS E EMPRESARIAIS
 ICAT - INSTITUTO DE CIÊNCIA APLICADA E TECNOLOGIA DA FCUL
 IMAR-INSTITUTO DO MAR
 LABORATÓRIO IBÉRICO INTERNACIONAL DE NANOTECNOLOGIA - INL
 FUNDAÇÃO CARLOS LLOYD BRAGA
 FUNDAÇÃO LUÍS DE MOLINA
 FUNDAÇÃO MUSEU DA CIÊNCIA
 FUNDAÇÃO RANGEL DE SAMPAIO
P015 - SOLIDARIEDADE, DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL / 13
- SOLIDARIEDADE, DO EMPREGO E DA SEGURANÇA SOCIAL
 CASA PIA DE LISBOA, I.P.
 CASES - COOPERATIVA ANTÓNIO SÉRGIO PARA A ECONOMIA SOCIAL
 SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA
 CENTO DE FORMAÇÃO E DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA (INOVINTER)
 CENTRO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL INTEGRADA
 (CEFPI)

CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL D/. TRAB D/. ES-
 CRITO/COMERC/SERV. E NOVAS TECNOLOGIAS (CITEFORMA)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRU-
 ÇÃO CIVIL E OBRAS PÚBLICAS DO SUL (CENFIC)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA INDÚSTRIA DE CALÇADO
 (CFPIC)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA INDÚSTRIA DE CORTIÇA
 (CINCORK)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA INDÚSTRIA DE FUNDIÇÃO
 (CINFU)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA INDÚSTRIA DE OURIVESA-
 RIA E RELOJOARIA (CINDOR)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA INDÚSTRIA ELECTRÓNICA
 (CINEL)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA INDÚSTRIA METALÚRGICA
 E METALOMECÂNICA (CENFI)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA INDUSTRIA TEXTIL, VES-
 TUARIO, CONFECÇÃO E LANIFICIOS (MODATEX)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA REPARAÇÃO AUTOMÓVEL
 (CEPRA)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DAS INDÚSTRIA DA MADEIRA
 E MOBILIÁRIO (CFPIMM)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DE ARTESANATO (CEARTE)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL P/. SECT. DA CONST. CIVIL E O.
 PÚBLICAS DO NORTE (CICCOPN)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA A INDÚSTRIA DE CERÂ-
 MICA (CENCAL)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA O COMÉRCIO E AFINS
 (CECOA)
 CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA O SECTOR ALIMENTAR
 (CFPSA)
 CENTRO DE FORMAÇÃO SINDICAL E APERFEICOAMENTO PROFISSIO-
 NAL (CEFOSAP)
 CENTRO DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL DE GAIA (CRPG)
 CENTRO FORMACAO PROFISSIONAL PESCAS E MAR (FOR MAR)
 CENTRO PROTOCOLAR DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA JORNA-
 LISTAS (CENJOR)
 CENTRO PROTOCOLAR DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA O SECTOR
 DA JUSTIÇA

IX EUROSAI CONGRESS¹

OPENING CEREMONY

Speech by

Dr. Guilherme d'Oliveira Martins

President of the Court of Auditors of Portugal

President of EUROSAI

¹ 16TH June 2014, The Hague, The Netherlands

Dear Ms. Saskia Stuiveling, President of the *Algemene Rekenkamer*,

Dear Mr. Liu Jiayi, President of INTOSAI and Auditor General of the National Audit Office of People's Republic of China,

Dear Dr. Josef Moser, Secretary-General of INTOSAI and President of the Austrian Court of Audit,

Dear Mr Ramón Álvarez de Miranda, Secretary-General of EUROSAI and President of the Spanish *Tribunal de Cuentas*,

Dear Colleagues, Heads and Members of the delegations to the IX EUROSAI Congress,

Ladies and Gentlemen,

Introduction

It is a great honour for me to speak to you today at the opening ceremony of the IX Congress of EUROSAI.

First of all let me sincerely thank you, Dear President Ms. Saskia Stuiveling, for your kind invitation to this wonderful town, The Hague, the royal town and the seat of the Government of The Netherlands. My sincere thanks for all the efforts you and your team have implemented in the organization of this Congress. And I want also to express you and your colleagues my congratulations for the bicentenary you celebrate this year of your national Constitution and the foundation of the *Algemene Rekenkamer*.

In this magnificent Country, a successful promoter of the human development, we can find the testimonies of a thriving creativity, profusely present in its glorious History and expressed through different cultural expressions and also amazing innovations. Both, in fact, have always been remarkable features of The Netherlands.

Innovation which is, very timely, the keyword of the IX EUROSAT Congress. I would underline that the organization and conducting by the Algemene Rekenkamer of the YES 2013 Congress for young auditors of EUROSAT has already been an excellent example of that, as it provided a fruitful brainstorming for innovative work of the Supreme Audit Institutions (SAIs); let's recall the motto: “*You have to change to stay the same*” (William de Kooning).

In fact we will discuss *Innovation* from the viewpoint of the matters in which we are most interested, that is, with regard to auditing methods and techniques, the Supreme Audit Institutions' organizations, and also, as far as public services and governments are concerned.

The transition of presidencies and the context

I am very moved to be speaking to you today, which is the first day of the term of the new President of EUROSAT and also the last day of my term. In a few minutes I am going to give over the glass symbol of EUROSAT Presidency to my distinguished Dutch Colleague, Ms. Saskia Stuiveling.

Let me take this opportunity, the last occasion for me to speak in my capacity as the EUROSAT President, to share with you some general thoughts concerning our organization.

SAIs cannot be neutral with respect to the severe threats that recently many countries have faced, which are somehow related to the management of public finances. Quite the contrary, they have the right and duty to intervene in them with maximum use of their knowledge, skills and commitment.

In this context, SAIs have felt the need to cooperate and reflect deeply on the subjects which belong to their own mandates.

Thus, in order to face the challenges, which often take different features, SAIs need the enrichment of creative ideas and innovative initiatives. That is why I consider that *Innovation* is quite a timely theme for this EUROSAT Congress.

I am very pleased to realize that EUROSAT has evolved on a track which is the right path in order to an increasing contribution of SAIs for the recovery of the states. And, besides other initiatives and factors, I must refer to the relevance of the Strategic Plan of EUROSAT for the period 2011-2017,

whose implementation is shared in two periods by the Portuguese and the Dutch presidencies.

Let me pay a tribute to the Polish presidency (2008-2011). It was during this presidency that the Strategic Plan 2011-2017 was prepared. As it was said in Lisbon, the owners of the project are everyone in EUROSAI; I agree with this reflection, but it is necessary to underline the efforts which were developed by all the SAIs members, with the permanent support of the Secretariat, the Court of Auditors of Spain.

Initiatives for the benefit of SAIs' role and accountability

After the VIII Congress, in Lisbon, in 2011, EUROSAI have carried out several activities aimed at the reinforcement of the SAIs members and also with the purpose to strengthen the own Organization. And, as you know, the context given by the Strategic Plan 2011-2017 was a most valuable tool.

Honoured to preside over the EUROSAI, it is natural that the Portuguese *Tribunal de Contas* has taken on the challenge to ensure the proper implementation of the Strategic Plan of EUROSAI, namely in what concerns the support to the new organizational and operating model and acting as *liaison* between the Goal Teams and other bodies of EUROSAI and the Governing Board.

In this respect, I would say that you know the progresses which have been achieved so far, and the activities already implemented and envisaged, because they have resulted from your participation. I am very grateful to you all for that.

Nevertheless, I would recall that some decisive activities (meetings, surveys, seminars, analytical documents) have been carried out in order to strengthen the role of SAIs, for the benefit of **accountability** in the activity of our states.

In fact, EUROSAI have continued pursuing remarkable efforts in order to strengthen and disseminating as far as possible the importance of the fundamental principles in which the mandates of the SAIs are grounded, such as independence, transparency, ethics, innovation, good practices and accountability. In this respect, let me recall the follow-up procedures we have developed regarding the dissemination of the EUROSAI *Statement on SAIs' Independence* approved in Lisbon during the VIII Congress, in June

2011, and also the Resolution of the United Nations A/66/209, of December 22nd 2011: *Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening Supreme Audit Institutions.*

As far as the links of cooperation with other regional groups of INTOSAI are concerned, I would like to recall that during the last three years EUROSAI have been the partner of Conferences with other INTOSAI regional groups: OLACEFS, ARABOSAI and ASOSAI, and have strengthened the cooperation links through the signing of Memoranda of Understanding with ASOSAI (September 2011) and AFROSAI (January 2014).

Conclusion and handover of the EUROSAT symbol

Ladies and Gentlemen,

We all have worked with the purpose to reinforce public governance of the States, promoting transparency and accountability in government decision makers.

I would like to conclude by highlighting that the tasks that we have carried out for the benefit of our Members could only achieve positive outcomes through the cooperation between all the Supreme Audit Institutions that are members of EUROSAT. As you know, we have had the purpose to foster participation of the SAIs members in the life of EUROSAT, and I am confident that this aim has been accomplished.

Now, it is time for me to say goodbye.

Let me thank you everybody in EUROSAT for being with us during the last 3 years.

I would like to express my gratitude to Mr Nuñez Perez and Mr Ramón Álvarez de Miranda, the former and the present General Secretaries with whom I have shared my work in EUROSAT, and many thanks also to their collaborators, for the support, knowledge, experience and advice I have received from all them.

In this wonderful town of The Netherlands, The Hague, "Royal city by the Sea", I am most pleased to hand over the symbol of our Organisation, the polyhedron - a piece of glass with many facets, at the same time a symbol

of the transparency of governments, that we all guard, and also a symbol of the diversity of cultures that come together so harmoniously in EUROSAT.

Let me hand it over to our distinguished Colleague Ms. Saskia Stuiveling, and let me wish her and her colleagues all the best during the new term that is beginning at this moment.

Thank you very much!

**O CONTRIBUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS
PARA A MELHORIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA¹**

¹ Participação de Portugal na VIII Assembleia Geral da OISC/CPLP em Brasília, Brasil - 17 de setembro de 2014

SUMÁRIO

1. Introdução
2. A atividade do Tribunal de Contas e a promoção da boa governança
 - 2.1 Objetivos estratégicos
 - 2.2 Ambiente externo
 - 2.3 Auditoria e avaliação
 - 2.4 Boa governança e ética
3. Conclusões e recomendações

1. INTRODUÇÃO

A Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas, numa Resolução de 2011, veio reconhecer a importância das Instituições Superiores de Controlo na promoção da transparência, da *accountability* e de uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos financeiros públicos, em benefício dos cidadãos.

Esta Resolução, bem como outros relevantes documentos internacionais, aponta para um conceito amplo de boa governança, que, para além das dimensões de legalidade e de respeito pelos direitos humanos, compreende a transparência, a *accountability* e a racionalidade da gestão dos recursos financeiros públicos, ao mesmo tempo que sublinha o relevante papel das ISC na promoção da boa governança, nas suas diversas vertentes.

O Tribunal de Contas de Portugal, consciente das exigências e dos desafios que a sociedade atual coloca ao controlo financeiro externo, tem procurado responder-lhes com tempestividade e competência.

O contexto recente em que o Tribunal de Contas de Portugal tem vindo a desenvolver a sua atividade é ainda fortemente marcado pela grave crise económica e financeira que tem assolado diversos Estados da Europa, após os acontecimentos que abalaram o sector financeiro à escala mundial.

2. A ATIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS E A PROMOÇÃO DA BOA GOVERNANÇA

2.1 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

O Tribunal de Contas de Portugal definiu como objetivos estratégicos para o período compreendido entre 2014 e 2016:

1. Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas;
2. Intensificar o controlo financeiro nas áreas de maior risco para as finanças públicas;

3. Aperfeiçoar a qualidade e o impacto da atuação do Tribunal.

O Tribunal prossegue estes objetivos através do exercício das funções de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva e subsequente efetivação de responsabilidades financeiras, norteadas pelos valores da independência, integridade, imparcialidade, responsabilidade e transparência, fundamentais para garantir a qualidade do seu trabalho e para assegurar a legitimidade do exercício das funções que lhe estão confiadas pela Constituição e pela Lei.

2.2 AMBIENTE EXTERNO

Diversos fatores têm vindo a marcar com particular ênfase o ambiente externo em que o Tribunal de Contas de Portugal desenvolve a sua atividade. Um deles é o que se prende com a crescente exigência da sociedade relativamente à disciplina na gestão das finanças públicas, ao rigor na prestação de contas e à efetivação de responsabilidades.

Outro aspeto particularmente relevante para o controlo financeiro externo é o que respeita à nova regulamentação da União Europeia sobre o reforço da coordenação das políticas económicas dos Estados Membros.

Concomitantemente tem-se assistido em Portugal à introdução de diversas reformas no sector público, com destaque para as medidas de reforço do controlo orçamental e de consolidação das contas públicas.

A execução destas medidas, situadas no perímetro da chamada reforma do Estado, é merecedora da atenção do Tribunal de Contas, que, no âmbito das suas competências, fiscaliza a execução da reforma do Estado, não só em termos de estrita legalidade mas também na ótica dos resultados, em particular no que se refere às soluções estruturais adotadas e às suas implicações financeiras.

2.3 AUDITORIA E AVALIAÇÃO

As ISC estão em condições de contribuir de forma importante para a melhoria da governança pública através da sua atividade de auditoria e avaliação.

O impacto do trabalho de auditoria e avaliação depende, desde logo, e entre outros fatores, da correta identificação das áreas de maior risco para as finanças públicas.

Em Portugal, é de destacar a atenção que o Tribunal de Contas tem dedicado à execução do *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro*, designadamente através de auditorias ao acompanhamento das medidas orçamentais estruturais e de política orçamental.

Do mesmo modo, o Tribunal de Contas tem vindo a fiscalizar o processo de renegociação das Parcerias Público-Privadas, identificando riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes.

Pelas mesmas razões, o plano de privatizações tem vindo ser objeto de uma especial atenção por parte do Tribunal de Contas.

As alterações legislativas introduzidas no domínio orçamental, que apontam para uma lógica de reforço da orçamentação por programas e setores, veio também assinalar a necessidade de o Tribunal de Contas intensificar a avaliação de programas e de políticas públicas. Esta atividade comporta desafios metodológicos que devem ser enfrentados, em ordem a garantir a objetividade e a credibilidade dos resultados alcançados. Esta é, aliás, uma área em que a partilha de experiências entre as ISC poderá ser aprofundada, designadamente nos domínios sociais – saúde, educação, segurança social, entre outros.

2.4 BOA GOVERNANÇA E ÉTICA

A boa governança envolve uma dimensão ética.

Em 2012, por decisão do *Governing Board* da EUROSAI, foi constituída a *Task Force* sobre Auditoria e Ética, na sequência das Conclu-

sões e Recomendações que haviam sido adotadas no 8.º Congresso da EU-ROSAI, realizado em Lisboa em junho de 2011.

Esta *Task Force*, presidida pelo Tribunal de Contas de Portugal, visa contribuir para a promoção da ética e da integridade nos organismos públicos e nas Instituições Superiores de Controlo.

A garantia da ética e da integridade nos organismos públicos é indispensável a uma boa governança, e representa um eixo de ação central na promoção dos direitos dos cidadãos.

A elaboração de planos de prevenção de risco de gestão afigura-se-nos ser indispensável numa estratégia coerente que pretenda enfrentar o problema da corrupção, nas suas diversas facetas.

Entre as linhas de ação estratégica do Tribunal de Contas para o triénio em curso compreende, em matéria de ética, o acompanhamento da gestão da ética nas organizações do setor público e a auditoria dos atos de gestão de pessoal em situações que envolvam maior risco.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A boa governança é um conceito amplo, que abrange, designadamente o respeito pela lei e pelos direitos dos cidadãos, a transparência, a *accountability* e a racionalidade da gestão dos recursos financeiros públicos.

As ISC estão em condições de dar um contributo significativo para a melhoria da governança pública. As atividades de auditoria e avaliação, bem como a efetivação de responsabilidades financeiras e a disponibilização aos cidadãos de informação relevante acerca da vida financeira pública são, na verdade, instrumentos aptos a promover a boa governança.

Em ordem a contribuir para a melhoria da governança pública, pensamos ser desejável que as ISC:

- Acompanhem as reformas do Estado na fase da respetiva execução;

- Identifiquem as áreas da gestão pública que envolvam maior risco para as finanças públicas;
- Partilhem experiências com instituições congêneres em matéria de avaliação de políticas e de programas públicos, em especial no que diz respeito às áreas sociais – saúde, educação e segurança social, entre outros;
- Tenham em linha de conta a dimensão ética da governança.

SÍNTESE DO RELATÓRIO ANUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2014

A- Enquadramento da Intervenção do Ministério Público junto do Tribunal de Contas

1. Nos termos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), a organização do Tribunal de Contas contempla uma clara separação e distinção entre as competências de fiscalização e controlo financeiro (art.ºs. 5.º, n.º 1, al. a) a d), f), g), h) e i), 15.º, n.º 1, al. a) e b) e 50.º) e competências jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras (art.ºs. 5.º, n.º 1, al. e), 13.º, n.º 2, 15.º, n.º 1, al. c) e 4, 57.º a 70.º, 79.º e 89.º a 95.º).

O Tribunal de Contas dispõe, por isso, de três Secções especializadas: a 1ª Secção, encarregada da fiscalização prévia e, em certos casos, da fiscalização concomitante; a 2ª Secção, encarregada da fiscalização concomitante e sucessiva de verificação, controlo e auditoria; e a 3ª Secção, encarregada do julgamento dos processos de efetivação de responsabilidades e dos recursos das multas aplicadas pelas 1.ª e 2.ª Secções e dos recursos das Secções Regionais.

O Tribunal de Contas emite também “Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social” e aprecia, no Relatório e Parecer respetivos, “a atividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património”, e pode, nesse relatório e parecer, formular “recomendações à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços” (art.ºs. 5.º, n.º 1, al. a) e 41.º, n.º 1 e 3 da LOPTC, 107.º, 162.º, al. d) e 214.º, n.º 1, al. a) da Constituição da República).

1.1. Na 1ª Secção (Fiscalização Prévia e Concomitante)

O Ministério Público é notificado de todas as decisões de concessão, recusa e isenção de visto, podendo recorrer de quaisquer decisões finais (art.º 96.º, al. a) da LOPTC); está presente e intervém nas sessões semanais e no plenário da Secção e emite parecer nos recursos.

Relativamente às auditorias de fiscalização concomitante, o Ministério Público emite parecer prévio à aprovação do Relatório de Auditoria (art.º 29.º da LOPTC e 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas).

1.2. Na 2.ª Secção (Fiscalização Sucessiva)

O Ministério Público emite parecer prévio à aprovação do Relatório de Auditoria.

O Ministério Público é “notificado de todos os relatórios finais aprovados”, tendo em vista, sempre que neles se considerem verificados factos constitutivos de responsabilidade financeira, poderem ser, eventualmente, desencadeados procedimentos jurisdicionais – art. 54.º, n.º 4 e 57.º, n.º1, da LOPTC).

O Ministério Público está vinculado à base factual constante dos relatórios que lhe são remetidos podendo desenvolver diligências complementares de prova (artigo 29.º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).

1.3. Na 3.ª Secção (processo jurisdicional)

Sempre que os relatórios das ações de controlo do Tribunal, bem como os relatórios das ações dos órgãos de controlo interno, evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira, os respetivos processos são remetidos ao Ministério Público, a quem compete requerer, perante a 3.ª Secção e as Secções Regionais, o julgamento dos processos de efetivação de responsabilidades financeiras.

Nesse âmbito compete ao Ministério Público:

- Requerer e acompanhar os julgamentos dos processos inspetivos e de auditoria que lhe são distribuídos na sequência da remessa ao Ministério Público, quer pelas 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas, quer pelos Órgãos de Controlo Interno;
- Emitir parecer, nos termos do nº 1 do artigo 99º da LOPTC, nos recursos interpostos pelos demandados das decisões proferidas em 1ª instância, incluindo os das secções Regionais da Madeira e dos Açores;
- Interpor recursos das decisões finais proferidas em 1ª instância;
- Interpor os recursos obrigatórios para o Tribunal Constitucional;
- Interpor recursos para o Plenário Geral do Tribunal de Contas para uniformização de jurisprudência.

2. O Ministério Público intervém no Plenário Geral, nomeadamente em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, planos de ação trienal e recursos extraordinários.

B- Representação do Ministério Público junto do Tribunal de Contas

1. Durante o ano de 2014, a representação do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (sede) foi assegurada por **dois** procuradores-gerais adjuntos. Tal número configura-se agora como insuficiente, face ao volume e complexidade processual inerente a uma jurisdição especializada e à ausência de um núcleo de assessores constituído por magistrados. Na 2.^a Secção operou-se a substituição do procurador-geral adjunto, em virtude do anterior magistrado ter sido nomeado para outras funções.
2. O Ministério Público é funcionalmente apoiado por quatro funcionários da Direção-Geral do Tribunal que integram o Núcleo de Apoio ao Ministério Público, sendo a equipa constituída por **1** técnica superior, que coordena, **2** técnicos superior e **1** técnica.

O Núcleo de Apoio ao Ministério Público assegura o apoio técnico e administrativo, procedendo à preparação dos processos e à emissão de informações sobre matérias de responsabilidade financeira, que servem de base à produção dos despachos finais dos Magistrados do Ministério Público, bem como assegura a organização dos processos administrativos.

C- Atividade do Ministério Público

Em 2014 o Ministério Público emitiu **50** pareceres em projetos de relatório, **11** dos quais em sede de fiscalização concomitante (1.^a Secção) e **39** em sede de fiscalização sucessiva (2.^a Secção). Esteve presente em **71** sessões das respetivas Secções.

A totalidade dos Relatórios do Tribunal de Contas remetidos ao Ministério Público durante o ano, reparte-se da forma seguinte: **9** da 1ª Secção, **35** da 2ª Secção e **1** Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Assembleia da República.

Acrescem, transitados do ano anterior, **6** Relatórios da 1ª Secção, **18** da 2ª Secção.

Do total de Relatórios, foram notificados, com evidência de infrações financeiras, **5** da 1ª Secção, **6** da 2ª Secção e **28** de Órgãos de Controlo Interno.

A estes acrescem, transitados do ano anterior, **6** Relatórios da 1ª Secção, **16** da 2ª Secção, **33** de Órgãos de Controlo Interno.

Durante o ano foram apresentados **13** requerimentos acusatórios.

O Ministério Público proferiu **23** despachos de arquivamento em processos nos quais eram evidenciadas infrações financeiras.

Tais arquivamentos tiveram como fundamentos:

1. A falta de todos os pressupostos da responsabilidade financeira, designadamente o elemento subjetivo das infrações;
2. A não efetivação ou efetivação deficiente do contraditório;
3. A desqualificação dos factos como infração;
4. Insuficiência de elementos de facto ou de prova.

Foram, ainda, proferidos despachos finais de extinção de responsabilidade financeira sancionatória por pagamento voluntário de multa em **14** processos.

Transitaram para 2015, **24** Relatórios de Órgãos de Controlo Interno e **20** Relatórios de Auditoria do Tribunal.

Procederam ao pagamento de multas **55** indigitados responsáveis, no montante global de **118.183,04 €**.

Do total de relatórios, foram participados ao MP sem evidência de infrações: **4** da 1ª Secção, **29** da 2ª Secção, **23** de OCI e **1** Parecer do TC sobre a Conta da Assembleia da República.

Foram ainda objeto de tratamento **23** outras notificações.

Durante o ano 2014 foram distribuídos, na 1ª instância, **14** processos de julgamento de responsabilidade financeira.

Nos recursos com origem em processos da 1ª Secção o Ministério Público emitiu **41** pareceres.

Para o Plenário da 3ª Secção o Ministério Público interpôs **2** recursos e emitiu parecer em **32**.

Foi interposto **1** recurso extraordinário de fixação de jurisprudência e **1** recurso para o Tribunal Constitucional.

¹ *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 e/ou sentenças do Tribunal de Contas transitados em julgado proferidos, no período compreendido entre Janeiro e Dezembro de 2014 os quais são agrupados de acordo com a natureza das funções de fiscalização exercidas pelo Tribunal e sumariados, classificados e ordenados dentro de cada grupo, consoante a instância decisória. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

² **A publicação integral** do conteúdo desta crónica encontra-se no **CD Rom** incluído nesta Revista.

ÍNDICE

[IN]APLICABILIDADE DA LEI N.º 50/2012, DE 31.08	
Acórdão n.º 011/2014 - 1ª S/PL	176
ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA	
Relatório de Auditoria n.º 003/2014 - 2ª S/SS	197
ABERTURA DE CONCURSO	
Relatório de Auditoria n.º 008/2014 - 2ª S/SS	198
ABSOLVIÇÃO DOS DEMANDADOS	
Acórdão n.º 008/2014 - 3ª S/PL	220
Acórdão n.º 010/2014 - 3ª S/PL	221
Acórdão n.º 017/2014 - 3ª S/PL	226
ACORDO DE COLABORAÇÃO	
Acórdão n.º 008/2014 - 1ª S/PL	174
ACUSAÇÃO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE	
Acórdão n.º 015/2014 - 3ª S/PL	223
ADJUDICAÇÃO	
Acórdão n.º 016/2014 - 1ª S/PL	180
Acórdão n.º 021/2014 - 1ª S/PL	188
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
Decisão n.º 005-FP/2014 - SRM	248
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA	
Relatório de Auditoria n.º 019/2014 - 2ª S/SS	201
AJUSTE DIRETO	
Acórdão n.º 006/2014 - 1ª S/PL	172
Acórdão n.º 008/2014 - 3ª S/PL	220
Acórdão n.º 016/2014 - 1ª S/PL	180
Acórdão n.º 017/2014 - 1ª S/PL	182
Relatório de Auditoria n.º 008/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria n.º 010/2014 - FS/SRA	241
ALIENAÇÃO DE BENS	
Relatório de Auditoria n.º 009/2014 - 2ª S/SS	198
ALTERAÇÃO DE ASPETOS FUNDAMENTAIS DO PROGRAMA DO PROCEDIMENTO	
Decisão n.º 004-FP/2014 - SRM	245

ALTERAÇÃO DO POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO	
Sentença nº 016/2014- 3ª S/SS	212
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL	172
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/SS	159
Acórdão nº 008/2014 - 1ª S/PL	174
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL	184
Acórdão nº 022/2014 - 1ª S/PL	190
ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS	
Acórdão nº 023/2014 - 1ª S/PL	192
ALTERAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO PROBATÓRIO	
Acórdão nº 019/2014 - 3ª S/PL	228
ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
APLICAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
APRECIÇÃO DA CULPA	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL	229
APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/SS	159
AQUISIÇÃO DE BENS	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
AQUISIÇÃO DE PARTICIPAÇÕES	
Decisão nº 008/2014 - SRA	240
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
ARQUIVO DOCUMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
ASSEMBLEIA GERAL	
Acórdão nº 017/2014 - 3ª S/PL	226

ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS	
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL	186
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL	188
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL	193
ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS SEM FUNDOS DISPONÍVEIS	
Decisão nº 005-FP/2014 - SRM	248
ASSUNÇÃO DE DESPESA	
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
ASSUNÇÃO DE DESPESAS COM DOTAÇÃO INSUFICIENTE AO COMPROMISSO	
Sentença nº 008/2014- 3ª S/SS	208
ATA	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
ATA DE APROVAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA	
Acórdão nº 007/2014 - 3ª S/PL	219
ATIVIDADE DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR (AEC)	
Acórdão nº 036/2014 - 1ª S/SS	165
ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL	
Acórdão nº 005/2014 - 1ª S/PL	171
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL	186
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS	166
Decisão nº 008/2014 - SRA	240
ATIVIDADE VINCULADA E DISCRICIONÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO	
Acórdão nº 015/2014 - 3ª S/PL	223
ATO AUTORIZADOR DO PAGAMENTO	
Acórdão nº 015/2014 - 3ª S/PL	223
ATRIBUIÇÃO DE APOIOS FINANCEIROS	
Acórdão nº 015/2014 - 3ª S/PL	223
ATRIBUIÇÃO DE SUBSÍDIOS	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL	229
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL	186
ATUALIZAÇÃO DE PREÇOS	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199

AUDITORIA AMBIENTAL	
Relatório de Auditoria nº 023/2014 - 2ª S/SS	202
AUDITORIA FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
AUDITORIA OPERACIONAL	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
AUDITORIA ORIENTADA	
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA.....	241
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA	241
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - FS/SRM	252
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
Relatórios de Auditoria nºs 019, 021, 022, 024, 025, 026, 027 e 028/2014 - FC/SRM.....	252
AUTARQUIA LOCAL	
Acórdão nº 010/2014 - 3ª S/PL	221
Acórdão nº 011/2014 - 3ª S/PL	222
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
AUTARQUIAS LOCAIS E A [IM]POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE ESCOLAS PROFISSIONAIS	
Acórdão nº 035/2014 - 1ª S/SS.....	163
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS	
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL	188
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
Sentença nº 018/2014- 3ª S/SS	214
AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201

Relatórios de Auditoria nºs 019, 021, 022, 024, 025, 026, 027 e 028/2014 - FC/SRM	252
Sentença nº 012/2014- 3ª S/SS.....	211
AVALIAÇÃO CURRICULAR	
Sentença nº 016/2014- 3ª S/SS.....	212
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL.....	184
Acórdão nº 022/2014 - 1ª S/PL.....	190
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
Relatórios de Auditoria nºs 019, 021, 022, 024, 025, 026, 027 e 028/2014 - FC/SRM	252
AVALIAÇÃO DE PROJETOS	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
BALANÇO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
BALANÇO SOCIAL	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
BENEFÍCIOS FISCAIS	
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
BIOCOMBUSTÍVEL	
Relatório de Auditoria nº 023/2014 - 2ª S/SS	202
BOA-FÉ	
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL.....	182
BOAS PRÁTICAS	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
CABIMENTO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL.....	172
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL.....	182
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL.....	188
CADERNO DE ENCARGOS	
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL.....	184
CADUCIDADE	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL.....	229

CADUCIDADE DO DIREITO DE AÇÃO	
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
CÂMARA MUNICIPAL	
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
CANDIDATURA	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
CAPACIDADE TÉCNICA	
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA	241
CAPITAL SOCIAL	
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS	166
CARGOS DE SECRETÁRIA DO GABINETE DE APOIO PESSOAL DO PRESIDENTE DA CÂMARA E DE ADJUNTO DO GABINETE DE APOIO PESSOAL A VEREADOR	
Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS	214
CENSURABILIDADE	
Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS	214
CESSÃO	
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA	241
CHEFE DE GABINETE	
Acórdão nº 018/2014 - 3ª S/PL	227
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA	
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL	188
Acórdão nº 023/2014 - 1ª S/PL	192
CITAÇÃO	
Acórdão nº 001/2014 - 3ª S/PL	216
Acórdão nº 001/2014 - PG	155
CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS	
Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA	241
COBRANÇA DE DÍVIDAS	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
COBRANÇA DE RECEITAS	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200

CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	
Acórdão nº 008/2014 - 3ª S/PL	220
COMPENSAÇÃO SALARIAL	
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO	
Decisão nº 004-FP/2014 - SRM	245
CONCURSO PÚBLICO	
Acórdão nº 016/2014 - 1ª S/PL	180
Decisão nº 005-FP/2014 - SRM	248
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA	241
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
CONFLITO DE DEVERES	
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL	193
CONFLITO DE NORMAS	
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL	193
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	
Acórdão nº 017/2014 - 3ª S/PL	226
Acórdão nº 027/2014 - 3ª S/PL	232
CONSELHO DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
CONTA ANUAL E CONSOLIDADA	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
CONTA CORRENTE	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
CONTA GERAL DO ESTADO	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
CONTABILIDADE	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
CONTABILIDADE ANALÍTICA	

Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
CONTAS PÚBLICAS	
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
CONTENÇÃO DE CUSTOS	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
CONTENÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
CONTRAPARTIDAS	
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
CONTRATAÇÃO PÚBLICA	
Acórdão nº 005/2014 - 1ª S/PL	171
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL	184
Acórdão nº 022/2014 - 1ª S/PL	190
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA	241
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
CONTRATO	
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
CONTRATO ADICIONAL	
Acórdão nº 010/2014 - 3ª S/PL	221
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
CONTRATO ADMINISTRATIVO	
Acórdão nº 023/2014 - 1ª S/PL	192
CONTRATO DE ALUGUER OPERACIONAL	
Decisão nº 005-FP/2014 - SRM	248
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 005/2014 - 1ª S/PL	171
Acórdão nº 008/2014 - 1ª S/PL	174
Acórdão nº 016/2014 - 1ª S/PL	180
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL	182
Acórdão nº 022/2014 - 1ª S/PL	190
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL	193

Acórdão nº 036/2014 - 1ª S/SS	165
CONTRATO DE CESSÃO DE EXPLORAÇÃO	
Acórdão nº 008/2014 - 1ª S/PL	174
CONTRATO DE CONCESSÃO	
Acórdão nº 023/2014 - 1ª S/PL	192
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
CONTRATO DE EMPREITADA	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/SS	159
Decisão nº 004-FP/2014 - SRM	245
CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 008/2014 - 3ª S/PL	220
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
Acórdão nº 014/2014 - 1ª S/SS	161
CONTRATO DE FACTORING	
Acórdão nº 014/2014 - 1ª S/SS	161
CONTRATO DE FORNECIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
CONTRATO DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 002/2014 - 1ª S/PL	169
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL	184
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL	188
Decisão nº 006/2014 - SRA	239
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA	241
Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA	241
CONTRATO DE SEGURO	
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL	193
CONTRATO DE TRABALHO	
Acórdão nº 036/2014 - 1ª S/SS	165

CONTRATO DE TRABALHO A TERMO	
Acórdão nº 002/2014 - 1ª S/PL	169
CONTRATO DE TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS	
Acórdão nº 002/2014 - 1ª S/PL	169
CONTRATO DE TRANSPORTE	
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
CONTRATO PROGRAMA	
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL	186
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
CONTROLO DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
CONTROLO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
COOPERATIVA	
Acórdão nº 005/2014 - 1ª S/PL	171
Acórdão nº 008/2014 - 1ª S/PL	174
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/SS	159
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL	184
Acórdão nº 022/2014 - 1ª S/PL	190
CUIDADOS DE SAÚDE	
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL	182
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
CULPA	
Acórdão nº 019/2014 - 3ª S/PL	228
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
CUSTO-BENEFÍCIO	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200

Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
DECLARAÇÃO DE SUFICIÊNCIA ORÇAMENTAL	
Decisão nº 006/2014 - SRA.....	239
DEDUÇÃO À COLETA	
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
DEFINIÇÃO DE REQUISITOS MÍNIMOS DE CAPACIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA DESADEQUADOS E DESPROPORCIONAIS	
Decisão nº 004-FP/2014 - SRM.....	245
DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
DELIBERAÇÃO	
Acórdão nº 017/2014 - 3ª S/PL.....	226
Acórdão nº 027/2014 - 3ª S/PL.....	232
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS	166
DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
DESPESA COM PESSOAL	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
DESPESA DE SAÚDE	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
DESPESA PÚBLICA	
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL.....	193
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA.....	241
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS.....	210
DESPESAS DE ALOJAMENTO	
Sentença nº 014/2014- 3ª S/SS.....	211
DESPESAS DE DESLOCAÇÃO	
Sentença nº 014/2014- 3ª S/SS.....	211
DIREITO COMUNITÁRIO	
Acórdão nº 008/2014 - 1ª S/PL.....	174

DIRIGENTE EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO	
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
DISPENSA DE PENA	
Acórdão nº 011/2014 - 3ª S/PL	222
Acórdão nº 027/2014 - 3ª S/PL	232
DISPONIBILIZAÇÃO DE VERBAS	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
DÍVIDA A FORNECEDORES	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
DÍVIDA PÚBLICA	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
DÍVIDAS	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - FS/SRM	252
DOLO	
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
DOTAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
EFICÁCIA DO CONTRATO	
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL	182
ELEMENTO ESSENCIAL	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
Acórdão nº 016/2014 - 1ª S/PL	180
EMISSION DE GUIAS	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
EMOLUMENTOS DEVIDOS PELAS INSTITUIÇÕES	
PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL (IPSS)	
Acórdão nº 016/2014 - 3ª S/PL	224
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
EMPRESA LOCAL	

Decisão nº 006/2014 - SRA.....	239
Decisão nº 008/2014 - SRA.....	240
EMPRESA MUNICIPAL	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL.....	229
Sentença nº 008/2014- 3ª S/SS.....	208
EMPRÉSTIMOS	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - FS/SRM.....	252
ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL (EPE)	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
ERRO	
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL.....	188
ERRO DE JULGAMENTO NA APRECIÇÃO DA PROVA PRODUZIDA	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL.....	229
ERRO MATERIAL	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL.....	229
ERRO SOBRE A ILICITUDE	
Sentença nº 008/2014- 3ª S/SS.....	208
Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS.....	214
ESPAÇO PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
ESTABELECIMENTO PRISIONAL	
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL.....	182
ESTADO DE NECESSIDADE	
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL.....	186
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL.....	193
ESTATUTO	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO	
Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS.....	214
ESTATUTO DO PESSOAL DIRIGENTE	
Acórdão nº 019/2014 - 3ª S/PL.....	228
ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS	
Sentença nº 008/2014- 3ª S/SS.....	208

ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA	
Decisão nº 008/2014 - SRA	240
EXCEÇÃO DA PRESCRIÇÃO	
Acórdão nº 002/2014 - 3ª S/PL	217
EXCEÇÃO DILATÓRIA	
Acórdão nº 018/2014 - 3ª S/PL	227
EXCLUSÃO DE ILICITUDE	
Acórdão nº 008/2014 - 3ª S/PL	220
EXECUÇÃO DO CONTRATO	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL	172
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL	182
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL	184
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL	188
EXECUÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO	
Acórdão nº 002/2014 - 3ª S/PL	217
FALÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
FALTA DE REMESSA DE CONTAS JUSTIFICADA	
Acórdão nº 017/2014 - 3ª S/PL	226
FALTA INJUSTIFICADA DA REMESSA DE CONTAS	
Acórdão nº 011/2014 - 3ª S/PL	222
FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DE DOCUMENTOS SOLICITADOS	
Acórdão nº 007/2014 - 3ª S/PL	219
FATURAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
FINANCIAMENTO	
Acórdão nº 008/2014 - 1ª S/PL	174
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão nº 027/2014 - 3ª S/PL	232
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA	241
FLUXOS FINANCEIROS	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
FORMAÇÃO CONTINUA	
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
FORMAÇÃO DO CONTRATO PROGRAMA E RESPECTIVA SUBORDINAÇÃO À PARTE II, DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	
Acórdão nº 011/2014 - 1ª S/PL	176
FORMAÇÃO INICIAL	
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
FORMALIDADE ESSENCIAL	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL	172
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS APOSENTADOS	
Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS	214
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL	193
FUSÃO DE EMPRESAS	
Acórdão nº 007/2014 - 1ª S/SS	160
GERÊNCIAS PARTIDAS	
Acórdão nº 007/2014 - 3ª S/PL	219
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	
Acórdão nº 002/2014 - 1ª S/PL	169
GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
GESTÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
GESTÃO HOSPITALAR	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
GRADUAÇÃO DE CRITÉRIOS	
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL	184

HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAIS	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
HOSPITAL	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
IDENTIFICAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA	241
ILEGALIDADE	
Relatórios de Auditoria nºs 019, 021, 022, 024, 025, 026, 027 e	
028/2014 - FC/SRM	252
Sentença nº 012/2014- 3ª S/SS	211
ILICITUDE	
Acórdão nº 027/2014 - 3ª S/PL	232
IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (IVA)	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - FS/SRM	252
IMPOSTOS	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
INCENTIVO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
INCOMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DE CÂMARA PARA	
ADJUDICAR	
Decisão nº 005-FP/2014 - SRM	248
INCONSTITUCIONALIDADE DA INTERPRETAÇÃO DAS	
NORMAS DOS ARTS. 62.º, 1, E 70.º, N.º 3 DA LEI N.º 50/2012, DE	
31.08, POR EVENTUAL VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO JURÍDICO-	
CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA LOCAL	
Acórdão nº 011/2014 - 1ª S/PL	176
INCUMPRIMENTO CONTRATUAL	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
INCUMPRIMENTO DE DISPOSIÇÕES LEGAIS	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
INCUMPRIMENTO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO	
(PSF)	

Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
INFRAÇÃO FINANCEIRA	
Sentença nº 014/2014- 3ª S/SS	211
Sentença nº 018/2014- 3ª S/SS	214
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
Sentença nº 012/2014- 3ª S/SS	211
INFRAÇÃO PREVISTA NA 2ª PARTE DA ALÍNEA C) DO Nº 1 DO ARTIGO 66º DA LOPTC	
Acórdão nº 007/2014 - 3ª S/PL	219
INFRACÇÃO CONTINUADA	
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
INFRACÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA DECORRENTE DO INCUMPRIMENTO	
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
INQUÉRITOS	
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
INSCRIÇÃO FISCAL	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
INSOLVÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
INSUFICIENTE FUNDAMENTAÇÃO DO PROBATÓRIO	
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
INTERESSE PÚBLICO	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL	172
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL	182
INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO	
Acórdão nº 001/2014 - PG	155

INTERRUPÇÃO DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO	
Acórdão nº 001/2014 - 3ª S/PL	216
INVENTÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
INVESTIMENTO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
JUNTA DE FREGUESIA	
Acórdão nº 007/2014 - 3ª S/PL	219
Acórdão nº 011/2014 - 3ª S/PL	222
JUROS DE MORA	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - FS/SRM	252
JUROS MORATÓRIOS	
Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS	214
LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA)	
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL	186
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL	193
LEI N.º 50/2012, DE 31.08, E A [IN]VERIFICAÇÃO DAS CAUSAS DE DISSOLUÇÃO DE EMPRESA LOCAL	
Acórdão nº 011/2014 - 1ª S/PL	176
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	
Acórdão nº 014/2014 - 1ª S/SS	161
MANUAL DE PROCEDIMENTOS	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
MAPA DE DESPESAS	
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
MATÉRIA-PRIMA	
Relatório de Auditoria nº 023/2014 - 2ª S/SS	202
MEDICAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203

MEDIÇÃO DE IMPACTOS	
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
MEIOS AÉREOS	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
MINISTRO DA REPÚBLICA	
Acórdão nº 018/2014 - 3ª S/PL	227
MINUTA	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
MODELO	
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL	184
MULTA	
Acórdão nº 019/2014 - 3ª S/PL	228
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
Sentença nº 014/2014- 3ª S/SS	211
MUNICÍPIO	
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS	166
Sentença nº 018/2014- 3ª S/SS	214
NÃO DISCRIMINAÇÃO DOS FACTOS DADOS COMO NÃO PROVADOS	
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
NÃO PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA A APRESENTAÇÃO DAS CANDIDATURAS	
Decisão nº 004-FP/2014 - SRM	245
NÃO SUBMISSÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
NEGLIGÊNCIA	
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
NÍVEL REMUNERATÓRIO	
Relatórios de Auditoria nºs 019, 021, 022, 024, 025, 026, 027 e 028/2014 - FC/SRM	252
NOMEAÇÃO	
Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS	214
NOMEAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO	
Acórdão nº 019/2014 - 3ª S/PL	228

NORMA APLICÁVEL	
Acórdão nº 003/2014- 3ª S/PL	218
Acórdão nº 004/2014 - 3ª S/PL	219
NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 007/2014 - 1ª S/SS.....	160
Acórdão nº 014/2014 - 1ª S/SS.....	161
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS.....	166
Decisão nº 006/2014 - SRA	239
NULIDADE	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
Acórdão nº 002/2014 - 1ª S/PL	169
Acórdão nº 005/2014 - 1ª S/PL	171
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL	172
Acórdão nº 016/2014 - 1ª S/PL	180
Acórdão nº 036/2014 - 1ª S/SS.....	165
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS.....	166
Decisão nº 008/2014 - SRA	240
OBJETO SOCIAL	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL	229
Sentença nº 008/2014- 3ª S/SS	208
OFENSA DE CASO JULGADO	
Acórdão nº 018/2014 - 3ª S/PL	227
OMISSÃO	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013.....	197
OPÇÃO GESTIONÁRIA	
Sentença nº 016/2014- 3ª S/SS	212
OPOSIÇÃO DE JULGADOS	
Acórdão nº 018/2014 - 3ª S/PL	227
ORÇAMENTO DE ESTADO	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013.....	197
PAGAMENTO	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013.....	197
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA.....	241
Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA	241
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - FS/SRM	252
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201

PAGAMENTO ILEGAL	
Sentença nº 018/2014- 3ª S/SS	214
PAGAMENTOS INDEVIDOS	
Sentença nº 014/2014- 3ª S/SS	211
Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS	214
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
PARECER	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL	172
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL	182
PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL	186
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS	166
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
PASSAPORTE ELETRÓNICO PORTUGUÊS (PEP)	
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
PATRIMÓNIO DO ESTADO	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
PENSÕES	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
PESSOAL	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
PESSOAL DOCENTE	
Acórdão nº 036/2014 - 1ª S/SS	165
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
PESSOAL MÉDICO	
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
PESSOAL NÃO DOCENTE	

Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
PLANEAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
PLANO OFICIAL CONTABILIDADE PÚBLICA PARA O SETOR EDUCAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
POCP	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
POLÍTICA ENERGÉTICA	
Relatório de Auditoria nº 023/2014 - 2ª S/SS	202
POLÍTICA ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
PRAZO	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
PRAZO ILEGAL	
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
PRAZO LEGAL DE PRESCRIÇÃO	
Acórdão nº 002/2014 - 3ª S/PL	217
PREÇO ANORMALMENTE BAIXO	
Acórdão nº 022/2014 - 1ª S/PL	190
PREÇO CONTRATUAL	
Decisão nº 006/2014 - SRA	239
PREJUÍZO PARA O ERÁRIO PÚBLICO	
Sentença nº 014/2014- 3ª S/SS	211
PRÉMIO DE DESEMPENHO	
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201

PRESCRICÃO	
Acórdão nº 001/2014 - PG	155
PRESIDENTE	
Acórdão nº 011/2014 - 3ª S/PL	222
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
Sentença nº 018/2014- 3ª S/SS	214
PRESTAÇÃO DE CONTAS	
Acórdão nº 017/2014 - 3ª S/PL	226
Acórdão nº 018/2014 - 3ª S/PL	227
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
PREVISÃO MACROECONÓMICA	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 005/2014 - 1ª S/PL	171
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL	184
Acórdão nº 022/2014 - 1ª S/PL	190
PRINCÍPIO DA IGUALDADE	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS	
Sentença nº 008/2014- 3ª S/SS	208
PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL	229
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DA RETROATIVIDADE DE NORMAS DE CARÁTER SANCIONATÓRIO	
Acórdão nº 003/2014- 3ª S/PL	218
Acórdão nº 004/2014 - 3ª S/PL	219
PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	

Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
PRINCÍPIO DO ACUSATÓRIO	
Sentença nº 008/2014- 3ª S/SS	208
PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL	229
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL	229
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
PRINCÍPIO <i>IN DUBIO PRO REO</i>	
Acórdão nº 028/2014 - 3ª S/PL	233
PRINCÍPIOS CONCURSAIS	
Decisão nº 004-FP/2014 - SRM	245
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E FINANCEIROS COMO	
LIMITES INTERNOS DO EXERCÍCIO DE PODERES	
DISCRICIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO	
Acórdão nº 015/2014 - 3ª S/PL	223
PROCEDIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL	
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL	188
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA	241
Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA	241
PROCESSAMENTO DE VENCIMENTO	
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
PRODUÇÃO DE EFEITO	
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL	182
PRODUÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS	
Sentença nº 012/2014- 3ª S/SS	211
PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
Acórdão nº 014/2014 - 1ª S/SS	161

PROGRAMA PLURIANUAL	
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL	186
PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
PROJETO	
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
PRORROGAÇÃO TÁCITA DE CONTRATO	
Sentença nº 008/2014- 3ª S/SS	208
PROTOCOLO	
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO	
Acórdão nº 005/2014 - 1ª S/PL	171
PUBLICIDADE	
Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA	241
PUBLICITAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
QUALIDADE	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
QUÓRUM	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
Acórdão nº 017/2014 - 3ª S/PL	226
REABILITAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
RECEITA	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
RECEITA PÚBLICA	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
RECRUTAMENTO DE PESSOAL	

Acórdão nº 002/2014 - 1ª S/PL	169
Acórdão nº 036/2014 - 1ª S/SS.....	165
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	
Acórdão nº 018/2014 - 3ª S/PL	227
RECUSA DE VISTO	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
Acórdão nº 002/2014 - 1ª S/PL	169
Acórdão nº 005/2014 - 1ª S/PL	171
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL	172
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/SS.....	159
Acórdão nº 007/2014 - 1ª S/SS.....	160
Acórdão nº 008/2014 - 1ª S/PL	174
Acórdão nº 014/2014 - 1ª S/SS.....	161
Acórdão nº 016/2014 - 1ª S/PL	180
Acórdão nº 018/2014 - 1ª S/PL	184
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL	186
Acórdão nº 022/2014 - 1ª S/PL	190
Acórdão nº 023/2014 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 025/2014 - 1ª S/PL	193
Acórdão nº 036/2014 - 1ª S/SS.....	165
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS.....	166
Decisão nº 006/2014 - SRA	239
Decisão nº 008/2014 - SRA	240
REDE FERROVIÁRIA DE ALTA VELOCIDADE	
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS.....	203
REENVIO AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS	
Acórdão nº 011/2014 - 1ª S/PL	176
REEQUILIBRIO FINANCEIRO	
Acórdão nº 014/2014 - 1ª S/SS.....	161
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS.....	197
REGIME FISCAL	
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS.....	201
REGIME JURÍDICO	
Acórdão nº 005/2014 - 1ª S/PL	171
REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL	
Acórdão nº 007/2014 - 1ª S/SS.....	160

REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
REGIME REMUNERATÓRIO	
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
REGRAS E PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
REGULAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
REGULAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
REGULARIZAÇÃO DE DÉBITOS	
Acórdão nº 001/2014 - 1ª S/PL	168
REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA	
Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA	241
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - FS/SRM	252
RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
RELATÓRIO DE ATIVIDADES	
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
RELATÓRIO DE PROGRESSO	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
REMESSA DE DOCUMENTOS	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
REMUNERAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS	214
RENDIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
RENEGOCIAÇÃO DAS CONDIÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
REPOSIÇÃO	
Sentença nº 014/2014- 3ª S/SS	211
RESPONSABILIDADE DO EXECUTIVO EM FUNÇÕES	
Acórdão nº 007/2014 - 3ª S/PL	219

RESPONSABILIDADE DOS TITULARES DE CARGOS PÚBLICOS	
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Acórdão nº 001/2014 - PG	155
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL	188
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
Acórdão nº 002/2014 - 3ª S/PL	217
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 001/2014 - 3ª S/PL	216
Acórdão nº 002/2014 - 3ª S/PL	217
Acórdão nº 008/2014 - 3ª S/PL	220
Acórdão nº 010/2014 - 3ª S/PL	221
Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS	207
Sentença nº 016/2014- 3ª S/SS	212
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/SS	159
RETROATIVIDADE	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL	172
Acórdão nº 017/2014 - 1ª S/PL	182
Acórdão nº 021/2014 - 1ª S/PL	188
REVISÃO DO CONTRATO	
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS URBANAS	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
SEGURANÇA	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
SELEÇÃO DE PROPOSTA	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
SERVIÇO PÚBLICO	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197

SETOR FERROVIÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL REGIONAL	
Decisão nº 004-FP/2014 - SRM	245
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
SISTEMA DE INFORMAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO PASSAPORTE ELETRÓNICO PORTUGUÊS (SIPEP)	
Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
SISTEMA INFORMÁTICO	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
SITUAÇÃO DE RISCO	
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
SOCIEDADE ANÓNIMA	
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS	166
SOCIEDADE GESTORA	
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
SUBSÍDIO	
Sentença nº 018/2014- 3ª S/SS	214
SUBSÍDIOS	
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO	
Decisão nº 008/2014 - SRA	240

SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO

Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS	201

SUSTENTABILIDADE

Acórdão nº 007/2014 - 1ª S/SS	160
Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS	166
Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS	197
Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
Relatório de Auditoria nº 023/2014 - 2ª S/SS	202

TAXA MODERADORA

Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
---	-----

TAXAS

Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS	202
---	-----

TERCEIROS

Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200
---	-----

TESOURARIA

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013	197
Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS	200

TRABALHO TEMPORÁRIO

Acórdão nº 002/2014 - 1ª S/PL	169
--	-----

TRABALHOS A MAIS

Acórdão nº 010/2014 - 3ª S/PL	221
Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198

TRABALHOS A MENOS

Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS	198
---	-----

TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS	198
---	-----

TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA

Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL	199
---	-----

TRANSFORMAÇÃO DAS EMPRESAS LOCAIS À LUZ DA LEI N.º 50/2012, DE 31.08

Acórdão nº 035/2014 - 1ª S/SS	163
--	-----

TRANSMISSÃO

Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS	199
---	-----

TRANSPORTE COLETIVO	
Acórdão nº 020/2014 - 1ª S/PL	186
TRANSPORTE DE DOENTES	
Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS	203
TRANSPORTE FERROVIÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS	203
TRANSPORTE RODOVIÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 023/2014 - 2ª S/SS	202
TRANSPORTE URBANO	
Acórdão nº 023/2014 - 1ª S/PL	192
TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	
Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA	241
UTENTE	
Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS	201
UTILIZAÇÃO DE DINHEIROS OU VALORES PÚBLICOS PARA FINS DIFERENTES DOS LEGALMENTE PREVISTOS	
Sentença nº 008/2014- 3ª S/SS	208
UTILIZAÇÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS EM FINALIDADE DIVERSA DA LEGALMENTE PREVISTA	
Acórdão nº 020/2014 - 3ª S/PL	229
VALOR DO CONTRATO	
Acórdão nº 006/2014 - 1ª S/PL	172
VEREADOR	
Acórdão nº 010/2014 - 3ª S/PL	221
Sentença nº 018/2014- 3ª S/SS	214
VICE-PRESIDENTE	
Sentença nº 009/2014- 3ª S/SS	210
Sentença nº 018/2014- 3ª S/SS	214

PLENÁRIO GERAL

Sumário:

1. A responsabilidade financeira é uma forma de responsabilidade autónoma, que não se confunde com as demais formas de responsabilização, designadamente, civil e penal;
2. O processo de julgamento de responsabilidades financeiras rege-se pelo disposto na LOPTC e, supletivamente, pelo Código de Processo Civil e pelo Código de Processo Penal, este último em matéria sancionatória [art.º 80.º, n.º 1, alíneas a) e c)];
3. A prescrição do procedimento criminal interrompe-se com a notificação da acusação, ou, na falta desta, com a notificação da decisão instrutória – vd. art.º 121.º do Código Penal.
4. Em matéria de efetivação de responsabilidade financeira, reintegratória ou sancionatória, a LOPTC manda dar conhecimento ao demandado de que contra ele corre uma acção jurisdicional através de uma citação, em ordem a contestar ou proceder ao pagamento do devido;
5. Em razão do disposto nos artigos 80.º, al. a) e 91.º, n.º 3 da LOPTC, o processo no Tribunal de Contas rege-se, ainda, e supletivamente, pelo Código de Processo Civil, sendo que às citações e notificações aplicam-se as regras constantes deste último diploma legal.
6. Tem, assim, aplicação no processo de responsabilidade financeira o efeito interruptivo da prescrição resultante da citação do demandado, atento o disposto nos artigos 564.º do Código de Processo Civil e 323.º, n.º 1 do Código Civil.
7. A interrupção da prescrição constitui um princípio geral aplicável a todo o ordenamento jurídico e assenta no facto de o titular do direito manifestar clara e pessoalmente ao sujeito passivo a intenção de exercer o seu direito, colocando-o, assim, em condições de assegurar a respetiva defesa.

8. No domínio do procedimento de efetivação da responsabilidade financeira, a citação do demandado assume-se, pois, como causa interruptiva da prescrição.

CITAÇÃO / INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO / PRESCRIÇÃO /
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

1ª SECÇÃO
CONTROLO PRÉVIO

Sumário:

1. O regime geral da contratação pública sustenta-se numa estrutura principalista identificada na transparência, na igualdade e na concorrência, que como princípios vinculantes, moldam o regime da contratação pública, em todas as suas dimensões.
2. A decisão de contratar num procedimento de contratação pública, como ato em que o órgão competente para aceitar ou escolher a proposta apresentada, é efectuada, nos termos do art.º 74.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), através de um dos dois critérios possíveis de adjudicação: o do preço mais baixo ou o da proposta economicamente mais vantajosa.
3. O critério de adjudicação adotado no caso sub judice assentou na proposta economicamente mais vantajosa e tinha como critérios densificadores: o fator Preço da Proposta, com uma ponderação de 60% e o fator Valia Técnica da Proposta, com uma ponderação de 40%.
4. A expressão matemática utilizada para avaliação do fator preço não permitiu diferenciar/graduar as propostas para a classificação das mesmas, uma vez que foi atribuída a mesma pontuação máxima (20,00) a 3 concorrentes que apresentaram preços distintos colados a 85% do preço base.
5. O modelo aplicado é incompatível com o objetivo legal do critério de adjudicação, tal como definido no art.º 74.º, n.º 1, al. a) do CCP e desincentivou a apresentação de propostas diferenciadas e, nesse sentido o funcionamento da concorrência, o que evidencia uma clara violação do art.º 4.º, n.º 1 do CCP, constituindo uma ilegalidade que pode alterar o respetivo resultado financeiro do procedimento, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
6. A adjudicação efetuada, violando as normas legais que obrigavam à escolha da proposta mais vantajosa viola igualmente os arts. 42.º, n.º 6 e 47.º, n.º 2 da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º

91/2001, de 20 de agosto), o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATO DE EMPREITADA /
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO
DE CONCORRÊNCIA

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão nº 007/2014 - 1ª S/SS

Processo nº 454/2013

1ª Secção em Subsecção – 27/02/2014

Sumário:

1. O art.º 32.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL) exige, sob pena de nulidade do ato e de responsabilidade financeira dos responsáveis que o não façam, que qualquer deliberação de constituição de empresa local seja sustentada e precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial.
2. Tendo em conta o disposto no n.º 2 do art.º 62.º e no n.º 2 do art.º 64.º do RJAEL, exige-se, ainda, a fundamentação da razão da fusão por oposição à dissolução das empresas, à sua internalização ou mesmo à integração das respetivas atividades em serviços municipalizados.
3. Não tendo sido efetuado previamente à tomada de deliberação qualquer estudo que fundamente de forma racional e economicamente relevante a opção pela fusão, por comparação com outro modelo de desenvolvimento das atividades em causa, não se encontra cumprido o disposto no art.º 32.º do RJAEL.

4. Quanto ao estudo em concreto da viabilidade económica e financeira, embora apresente para a empresa a criar resultados positivos, tais resultados decorrem essencialmente de receitas provenientes do município, ou seja, continua a ser o município o financiador direto da empresa a criar, com desrespeito do art.º 36.º, n.º 2 do RJAEL.
5. O projeto de fusão em apreço colide com o disposto nos arts. 6.º, n.º 1, 32.º, n.º 1 e n.º 2 e 64.º, n.º 2 do RJAEL, normas de inquestionável natureza financeira, o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

FUSÃO DE EMPRESAS / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO / REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / SUSTENTABILIDADE

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 014/2014 - 1ª S/SS

Processos n.ºs 1319 a 1324/2013

1ª Secção em Subsecção – 22/05/2014

Sumário:

1. Em contratos de factoring sem recurso, o município e as empresas municipais obtiveram de instituições financeiras a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas resultantes do sucessivo incumprimento das transferências previstas nos contratos-programa e de gestão, mediante o pagamento de uma taxa de juro acrescida de *spread* previamente acordadas, como contrapartida pelo diferimento dos prazos de pagamento das dívidas.
2. A integração de dívidas resultantes daquele tipo de contratos no contrato celebrado com o Estado, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), configura uma forma de financiamento indireto, sem respeito pelos limites legais de endividamento, pela qual se procede à consolidação e reprogramação de dívidas do mu-

nicípio com origem em créditos cedidos pelas empresas municipais às instituições de crédito.

3. As dívidas de natureza financeira não estão incluídas no âmbito do PAEL, pelo que nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, o contrato de empréstimo celebrado e respectivo aditamento violam o estabelecido nesta norma financeira.
4. A violação de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
5. A autorização de contracção do empréstimo para uma finalidade não permitida por lei – pagamento de dívida financeira – é também nula, nos termos do n.º 4 do art.º 3.º da Lei das Finanças Locais (LFL).
6. A nulidade transmite-se ao contrato por força do disposto no art.º 283.º do Código dos Contratos Públicos (CPC) e constitui igualmente fundamento de 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).
7. Os contratos de empréstimo celebrados com instituições bancárias para reequilíbrio financeiro do município assentam num plano aprovado pelo município e pelo Estado visando o restabelecimento da situação financeira do município (cfr. art.º 41.º, n.ºs 1 e 4 da LFL, e art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março).
8. A inexistência de tal plano implica a inobservância das normas financeiras mencionadas, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO DE FACTORING / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / NORMA FINANCEIRA / PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL / RECUSA DE VISTO / REEQUILIBRIO FINANCEIRO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1. Com o regime jurídico da atividade empresarial local, contido na Lei n.º 50/2012, de 31.08, pretende-se, ainda, que as empresas destinatárias de tal instrumento normativo, constituídas ou a constituir, tendam a evidenciar viabilidade e sustentabilidade económica e financeira.
2. Comprovada a verificação dos pressupostos constantes das alíneas a) a d), do art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, impõe-se, de modo obrigatório, a dissolução das empresas locais em causa, ou, em alternativa, a respetiva transformação, integração e fusão [vd. art.ºs 62.º a 67.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08].

Caso a obrigação de dissolução de empresa local seja substituída pela alienação integral da participação detida pela entidade pública participante, aquele ente empresarial perde a natureza de empresa local, para todos os efeitos legal ou contratualmente previstos [vd. art.º 63.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08], passando à condição de empresa dotada de capital social exclusivamente privado.

3. Ao integrar no conceito de empresas locais [vd. art.º 19.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08] sociedades constituídas ou participadas nos termos da Lei Comercial e nas quais as entidades públicas participantes possam exercer uma influência dominante, o legislador não pretendeu a introdução/viabilização de modelos distintos e autónomos de empresas locais, mas, tão-só, clarificar o modo e «quantum» participativo daquelas entidades nas referidas empresas e, quiçá, acentuar uma mera diferenciação no plano da iniciativa da sua constituição.
4. Porque a participação em empresa pública local não implica, necessariamente, fracionamento, as empresas locais, ainda que detidas integralmente pelas entidades públicas participantes, subordinam-se à norma contida no art.º 63.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08.
5.
 - a) Consultadas as Leis n.ºs 159/99, de 14.09 e 169/99, de 15.09 [entretanto revogadas pela lei n.º 75/2013, de 03.09] e, mais particu-

larmente, as atribuições e competências cometidas às autarquias locais no domínio da educação, constata-se que estas não incluem o ensino a ministrar em escolas profissionais e indutor da atribuição de qualificação superior à correspondente ao ensino básico.

Normação esta que se mostra coerente com o regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01 [prevê que as escolas profissionais são do Estado ou privadas], com o Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20.06 [revogou o Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01] e com a Lei n.º 75/2013, de 03.09.

- b) A integração numa empresa local de uma Escola Profissional ministradora de ensino dirigido à recuperação do património viola, assim, o disposto no art.º 20.º, n.º 4, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [abreviadamente, LAEL].
6. As deliberações tomadas pela Câmara Municipal e Assembleia Municipal em violação dos art.ºs 62.º, n.º 1, als. a) e b), e 63.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, porque infringem lei expressa enfermam de nulidade [vd., a propósito, o art.º 280.º, do Código Civil].
- E, atento o disposto nos art.ºs 133.º, n.º 2, al. b), e 2.º, n.ºs 1 e 2, do Código do Procedimento Administrativo, as deliberações tomadas pelos órgãos autárquicos [Assembleia Municipal e Câmara Municipal] em infração às normas definidoras das atribuições e competências dos municípios são, também, nulas.
7. Nos termos do art.º 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC, a desconformidade de contratos com a lei em vigor que implique nulidade constitui fundamento da recusa do visto.

AUTARQUIAS LOCAIS E A [IM]POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE ESCOLAS PROFISSIONAIS / TRANSFORMAÇÃO DAS EMPRESAS LOCAIS À LUZ DA LEI N.º 50/2012, DE 31.08

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Sumário:

1. Nos termos conjugados dos artigos 2.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, do Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de Setembro, e dos artigos 10.º e 11.º do Despacho n.º 9265-B/2013, as autarquias locais podem ser promotoras das actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico nas escolas da rede pública.
2. Mas, nesse âmbito, devem utilizar preferencialmente os recursos docentes de quadro dos agrupamentos de escolas ou das escolas não agrupadas ou, se isso não for possível, devem utilizar obrigatoriamente, em matéria de recrutamento e contratação dos respectivos profissionais, os mecanismos previstos no Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de Setembro. De acordo com este regime, devem ser os próprios municípios a seleccionar e contratar os docentes necessários ao desenvolvimento das actividades de enriquecimento curricular, nos termos de legislação imperativa relativa a vínculos laborais de direito público.
3. Desta forma, não era legalmente possível ao município contratar o desenvolvimento das actividades de enriquecimento curricular com uma empresa que recruta os professores, os contrata sem subordinação ao regime jurídico legalmente previsto e lhes paga as respectivas remunerações. A contratação em análise é ilegal por operar uma delegação ou externalização de serviços que não é legalmente possível, em violação do disposto nos artigos 3.º, 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 212/2009 e do regime constante das Lei n.ºs 12-A/2008 e 59/2008.
4. De acordo com o disposto no artigo 280.º do Código Civil, é nulo o negócio jurídico cujo objecto seja legalmente impossível ou contrário à lei. Por outro lado, nos termos do estabelecido nos artigos 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro (regime financeiro das autarquias locais) e 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (regime jurídico das autarquias locais), são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a

realização de despesas não permitidas por lei, o que acarreta a nulidade dos contratos outorgados na sua sequência.

5. A nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ATIVIDADE DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR (AEC) / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO DE TRABALHO / NULIDADE / PESSOAL DOCENTE / RECRUTAMENTO DE PESSOAL / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão nº 039/2014 - 1ª S/SS

Processo nº 1233/2014

1ª Secção em Subsecção – 04/11/2014

Sumário:

1. O Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEI), restringe o setor empresarial local ao universo das empresas locais e das participações detidas diretamente pelos municípios, entre outras entidades públicas participantes, proibindo a existência de “círculos concêntricos” de sociedades e de participações, cada vez mais “distantes” dos municípios, que permitem a constituição de sociedades e aquisição de participações “em cascata”, dando origem a setores empresariais de segunda e terceira linha.
2. A aquisição pelo município de participações sociais detidas por uma empresa municipal, em processo de dissolução, no capital de uma sociedade anónima, com capitais minoritariamente públicos deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, designadamente a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira e a racionalidade acrescentada, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira (cfr. art.º 32.º, n.ºs 1 e 2 do RJAEI).
3. Não estando a aquisição em apreço apoiada nos necessários estudos técnicos que demonstram a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira e a racionalidade acrescentada dela decorrente, a de-

liberação de aquisição das participações sociais é nula, nulidade essa que se transmite ao respetivo contrato nos termos do n.º 1 do art.º 283.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

4. As exigências fixadas nos n.ºs 1 e 2 do art.º 32.º do RJAEL destinam-se a proteger interesses financeiros públicos, devendo considerar-se que se trata de verdadeiras normas de natureza financeira.
5. As sociedades comerciais participadas devem prosseguir fins de relevante interesse público local, compreendendo-se o respetivo objeto social no âmbito das atribuições das entidades públicas participantes.
6. Os fins da sociedade comercial são o da exploração de uma unidade hoteleira. De acordo com o disposto na Lei 75/2013, de 12 de setembro, o desenvolvimento de atividades de natureza hoteleira estão fora das atribuições conferidas aos municípios o qual não se enquadra nas atribuições conferidas aos municípios, é nula a deliberação de participação na empresa local.
7. As violações referidas sancionadas pela lei com a nulidade são fundamento de 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).
8. A violação de normas financeiras é igualmente fundamento de recusa de visto, face ao disposto na al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / CAPITAL SOCIAL / DELIBERAÇÃO / MUNICÍPIO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PARTICIPAÇÃO SOCIAL / RECUSA DE VISTO / SOCIEDADE ANÓNIMA / SUSTENTABILIDADE

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1. No procedimento de formação do contrato de empréstimo para regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores, a apresentação intempestiva da candidatura ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e a decisão que a admitiu constituem elementos fundamentais, não podendo o Tribunal deixar de se pronunciar sobre elas.
2. A alegada falta de fundamentação da decisão recorrida, por se terem ignorado as deliberações tomadas pela Comissão do PAEL, não procede, uma vez que a entidade recorrida (Tribunal) questionou expressamente a entidade recorrente sobre a entrada intempestiva do pedido de adesão ao PAEL.
3. A decisão de admissão intempestiva de candidaturas ao PAEL violou o disposto no n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto; foi tomada por órgão ultrapassando a sua competência, pois não estava na disponibilidade da Comissão admitir adesões intempestivas; e desrespeitou os princípios da igualdade e da legalidade.
4. Nos termos do n.º 1 do art.º 133.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) são nulos os atos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine essa forma de invalidade.
5. A decisão de admissão de pedido de adesão ao PAEL, apresentado fora do prazo está pois ferida do vício de violação de lei sancionado com a nulidade.
6. A deliberação da Assembleia Municipal que aprovou a adesão ao PAEL, o Plano de Ajustamento Financeiro e a celebração do consequente contrato de empréstimo não respeitou a maioria absoluta fixada no n.º 8 do art.º 38.º da Lei das Finanças Locais (LFL).
7. A al. g) do n.º 2 do art.º 132.º do CPA estabelece que são nulas as deliberações de órgãos colegiais que forem tomadas com inobservância do quórum ou da maioria legalmente exigidos.

8. Nos termos do art.º 283.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), os contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em que tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo.
9. A nulidade constitui fundamento de 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).

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / DÍVIDA A FORNECEDORES / ELEMENTO ESSENCIAL / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / NULIDADE / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL / QUÓRUM / RECUSA DE VISTO / REGULARIZAÇÃO DE DÉBITOS

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão nº 002/2014 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 20/2013

Processo nº 1217/2013

Plenário da 1ª Secção – 25/02/2014

Sumário:

1. A Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR) estabelece o quadro jurídico em que os serviços públicos, incluídos no seu âmbito de aplicação objectivo, procedem à gestão dos recursos humanos e fixa a disciplina a que obedece a sua vinculação – recrutamento, constituição da relação jurídica de emprego público e sua cessação – as suas carreiras e remunerações.
2. Assim, de acordo com o disposto naquela lei, para a execução de actividades, permanentes ou temporárias, os serviços públicos com recursos humanos insuficientes podem proceder ao recrutamento de trabalhadores mediante a constituição de novas relações jurídicas de emprego público, quer por tempo indeterminado, quer por tempo determinado ou determinável, colhido o parecer favorável dos membros do Governo competentes.

3. A mesma lei admite, ainda, a possibilidade de celebração de contratos de prestação de serviços, quando a execução daquelas actividades possa ser assegurada mediante trabalho não subordinado.
4. O legislador não consagrou a possibilidade de recurso a soluções de trabalho temporário nos serviços públicos que integram o âmbito de aplicação da LVCR.
5. Face às necessidades e finalidades expressas pelo serviço público contratante, o contrato de aquisição de prestação de serviços de trabalho temporário em regime de contrato de trabalho a termo certo não obedece à disciplina da LVCR relativa à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo determinado, encontrando-se pois violadas as normas constantes dos n.ºs 1 a 3, 5 e 6 do art.º 6.º da LVCR, nem a relativa à celebração de contratos de aquisição de serviços, dado tratar-se de trabalho subordinado e não substanciarem contratos de tarefa ou de avença, pelo que foram violados o n.º 1, a al. a) do n.º 2, o n.º 3, 6 e 7 do art.º 35.º da mesma Lei.
6. De acordo com o disposto no art.º 36.º da LVCR, os contratos celebrados com violação do n.º 2 do art.º 35.º são nulos.
7. A nulidade constitui fundamento de 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).

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO DE TRABALHO A TERMO / CONTRATO DE TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS / GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS / NULIDADE / RECRUTAMENTO DE PESSOAL / RECUSA DE VISTO / TRABALHO TEMPORÁRIO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1. O regime jurídico aplicável às cooperativas com participação de municípios é o constante do Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, do Código Cooperativo e, supletivamente, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL), nomeadamente o seu Capítulo V, com as remissões que nele se fazem.
2. O disposto no art.º 70.º do RJAEL aplicando-se às entidades de natureza empresarial criadas ao abrigo do anterior Regime Jurídico do Setor Empresarial Local, outras sociedades comerciais participadas em que se exerça influência dominante pública, designadamente sociedades unipessoais e outras participações em sociedades comerciais, não se aplica às cooperativas.
3. Tendo a cooperativa sido constituída antes da entrada em vigor do RJAEL, não é possível considerar o ato da sua constituição nulo, por força do clausulado nessa lei. Aliás, a nulidade invocada no acórdão recorrido respeita ao próprio protocolo celebrado na sequência de um procedimento administrativo indevido, na medida em que não foi observado o procedimento por concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação e, dessa forma, violado o princípio da concorrência.
4. A inobservância do procedimento legal traduz-se na omissão de um elemento essencial da adjudicação, que implica a nulidade do contrato subsequente, por força do disposto no art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
5. O protocolo celebrado configura substancialmente um contrato de aquisição de serviços, no qual o município cede o uso e exploração a uma terceira entidade de equipamentos culturais, tendo, pois, de ser observados os princípios e regras da contratação pública.
6. A não verificação dos pressupostos da contratação *in house*, a ausência de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação na formação do protocolo e as consequências resultantes desta ausência, em sede de fiscalização prévia, não tendo sido con-

testados na petição de recurso, militam a favor da manutenção da recusa de visto ao protocolo, ao abrigo do disposto na al. a) e c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / COOPERATIVA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PROTOCOLO DE CO-OPERAÇÃO / RECUSA DE VISTO / REGIME JURÍDICO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão n.º 006/2014 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 19/2013

Processo n.º 1490/2013

Plenário da 1ª Secção – 29/04/2014

Sumário:

1. A inobservância dos pressupostos do art.º 24.º, n.º 1, al. c) do Código dos Contratos Públicos (CCP), no ajuste direto com invocação de urgência imperiosa, implica, face ao valor do contrato, o recurso ao concurso público ou ao concurso limitado por prévia qualificação, nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. b) do CCP.
2. A norma do art.º 112.º do CCP admite o ajuste direto com convite a uma só entidade, no entanto ele tem de ser formal e substancialmente válido e tem de estar enquadrado face a todo o conjunto de regras a que a formação do contrato está sujeita, o que não se verificou.
3. A violação das disposições referidas no ponto 1 e a inobservância das regras de formação do contrato leva a concluir que não ocorreu procedimento por ajuste direto, tendo-se verificado uma absoluta ausência de formalidades essenciais, que determinam a nulidade da adjudicação, nos termos do disposto no art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e originam a nulidade do contrato, nos termos do disposto no art.º 283.º, n.º 1 do CCP, sendo, ainda, susceptível de alterar o resultado financeiro do concurso, por

não ter permitido a apresentação de eventuais propostas financeiramente mais favoráveis, o que constitui fundamento de recusa do visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) e c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

4. Em regra, os contratos dispõem para o futuro, sendo a retroatividade excepção apenas quando exigências imperiosas de interesse público o justifiquem e mediante as condições definidas no art.º 287.º, n.º 2.
5. Os factos assentes quanto à data da adjudicação e celebração do contrato e o período temporal de execução do mesmo, mostram que aquando daqueles actos já a execução estava quase totalmente concluída, pelo que ocorreu violação directa art.º 287.º, n.º 2 do CCP, situação propiciadora de alteração do resultado financeiro do contrato, o que implica a recusa do visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da LOPTC.
6. A não concessão do parecer prévio vinculativo previsto no art.º 26.º, n.º 4 da Lei n.º 64-B/201, de 30 de Dezembro, bem como no art.º 75.º, n.º 4 da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, anterior ao acto gerador da despesa, origina a nulidade do contrato, o que implica igualmente a recusa do visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da LOPTC.
7. A falta, ou a apresentação de uma diferente sequência de datas, das declarações de cabimento e de compromissos orçamentais, prévias à realização da despesa, viola o disposto nos arts. 42.º, n.º 6, al. b) e 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental, e dos arts. 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.
8. O registo de compromisso, feito já com o contrato executado e com a obrigação de efetuar pagamentos, implica a nulidade do pagamento da despesa, nos termos do disposto no art.º 5.º, n.º 3 da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro.
9. A falta de registo de compromisso plurianual fixado no art.º 6.º da mesma Lei e no art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, implicam, identicamente, a violação destas normas.
10. A violação directa de normas financeiras, como é o caso das mencionados nos pontos 7, 8 e 9, originam a recusa do visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al b) da LOPTC.

AJUSTE DIRETO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / CABIMENTO ORÇAMENTAL / EXECUÇÃO
DO CONTRATO / FORMALIDADE ESSENCIAL / INTERESSE PÚBLICO / NULIDADE / PARECER / RECUSA DE VISTO / RETROATIVIDADE / VALOR DO CONTRATO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Acórdão n.º 008/2014 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 16/2013

Processo n.º 291/2013

Plenário da 1.ª Secção – 20/05/2014

Sumário:

1. As régies cooperativas, não obstante participadas por pessoas coletivas de direito público, mesmo que de forma maioritária, pertencem ao sector cooperativo e têm uma configuração jurídica de cooperativa. Estas cooperativas são unidades empresariais externas à Administração Pública. A participação dos municípios em régies cooperativas está sujeita ao regime das participações municipais estabelecido pela Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto (artigos 1.º, n.º 3, e 58.º).
2. Pelo protocolo em apreço são atribuídos a uma cooperativa o direito e a responsabilidade de gerir um complexo municipal, com a obrigação de nele prestar serviços sociais à população. Qualquer que seja a sua designação, estabeleceu-se, por esta via, um contrato de prestação de serviços entre o município e a cooperativa, com obrigações jurídicas, bilateralidade e uma ligação estreita à prossecução de um fim público. Está, pois, em causa um verdadeiro contrato administrativo de aquisição onerosa de serviços sujeito à disciplina do Código dos Contratos Públicos (CCP).
3. A aplicação ao caso dos artigos 64.º, designadamente alínea b) do seu n.º 4, e 67.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, não afasta a aplicação do CCP, já que aquelas normas estabelecem o quadro de atribuições e competências das autarquias locais e dos seus órgãos e não necessariamente a forma e procedimentos a seguir na sua con-

cretização, podendo e devendo ser conjugadas com outras normas legais susceptíveis de aplicação à situação concretamente em causa.

4. Atento o objecto do protocolo e a natureza dos serviços envolvidos, os mesmos poderiam eventualmente enquadrar-se na excepção prevista na alínea f) do n.º 4 do artigo 5.º do CCP. De facto, a obrigatoriedade de conduzir um procedimento concorrencial não se aplica quando estejam em causa serviços de carácter social mencionados no Anexo II-B da Directiva n.º 2004/18/CE (substituído pelo Anexo VII do Regulamento (CE) n.º 213/2008, da Comissão, de 28 de Novembro de 2007). No entanto, no caso, nem todos os serviços contratados se reconduzem às actividades objecto da excepção e, por outro lado, são legal e expressamente afastados dessa excepção os serviços sociais administrativos e o desenvolvimento de programas de acção comunitária, que manifestamente se enquadram nos serviços a desenvolver. Era, pois, necessária a realização de procedimento concursal para escolha do co-contratante, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea b) do CCP.
5. Mas, mesmo admitindo que o município pudesse atribuir a gestão dos serviços sociais em causa directamente à cooperativa, as compensações a conceder para a missão de interesse económico geral em causa necessitariam ainda de cumprir as regras relativas aos auxílios públicos (vide artigos 106.º e 107.º do TFUE e Acórdão Altmark, do TJUE). Ora, no caso, não estão claramente definidas as obrigações de serviço público a assegurar (são apenas definidos princípios e orientações e não quaisquer metas ou indicadores de realização e avaliação), não estão estabelecidos os parâmetros de cálculo da compensação nem está esclarecido se o montante da mesma corresponde ao estritamente necessário para o cumprimento das obrigações atribuídas. O protocolo em apreciação não contém, pois, o conteúdo e os elementos necessários para justificar e demonstrar a legalidade da compensação financeira atribuída, face ao exigido pelo TFUE, directamente aplicável.
6. Tais ilegalidades podem ter alterado o resultado financeiro do contrato, verificando-se o fundamento de recusa de visto previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ACORDO DE COLABORAÇÃO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO
FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONTRATO DE AQUISIÇÃO
DE SERVIÇOS / CONTRATO DE CESSÃO DE EXPLORAÇÃO / COO-

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão nº 011/2014 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 18/2013

Processo nº 516/2013

Plenário da 1ª Secção – 01/07/2014

Sumário:

1. Dos art.ºs 6.º, 20.º, 31.º, 32.º, 34.º, 36.º, 40.º, 47.º, 49.º, 50.º, 62.º e 70.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, decorre, com clareza, que o sector empresarial local deverá ser integrado por empresas, financeira e economicamente, sustentáveis e sustentadas, devendo a produção decorrente das atividades aí desenvolvidas ser gerada e disponibilizada em ambiente concorrencial, com referência a preços de mercado e não com apelo a apoios públicos.
2. A Lei n.º 50/2012, de 31.08, porque se limita a dispor sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que as originam, aplica-se, também, às empresas locais já constituídas à data do início da sua vigência e, nomeadamente, no plano dos pressupostos que ditam a respetiva dissolução e se preveem nos art.ºs 62.º e 70.º, daquele diploma legal [vd., ainda, o art.º 12.º, n.º 2, do Código Civil].
3. A celebração de um contrato-programa com uma empresa local, participada por entidades privadas, não se mostra legalmente legitimada caso a seleção dos parceiros privados [depara-se-nos a formação de parcerias público-privadas de natureza institucional] não tenha observado as exigências ditadas pela norma que rege a contratação pública e, nomeadamente, as respeitantes à obrigação de observar e dar cumprimento ao princípio da concorrência.

E, decorrentemente, **a aquisição direta** [sem apelo a algum procedimento concursal ou equiparado que assegure adequada ambiência concorrencial] **de serviços** promovida por empresa local assim constituída a entes empresariais nela participantes carece, também,

de sustentação legal [vd. norma disciplinadora da contratação pública].

4. Com o art.º 5.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, o legislador ditou a não aplicação da parte II, daquele diploma legal, **a contratos** que só podem ser celebrados com determinada pessoa ou entidade [a título de exemplo, os donos de bens classificados ou em vias de classificação] e que preenche os requisitos exigidos para o efeito **e ainda a instrumentos contratuais que**, em razão da posição relativa das partes e do contexto da sua formação [dos contratos], se assumem como contratos interadministrativos, de cooperação entre entidades públicas e como substitutos ou conformadores de ato administrativo.

5.

- a) As normas constantes do art.º 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código dos Contratos Públicos, porque constituem uma derrogação excecional das regras da contratação pública, deverão, nessa medida, ser objeto de interpretação restritiva.
- b) Depara-se-nos uma “*relação «in house»*”, também excluidora da aplicação da parte II, do Código dos Contratos Públicos, sempre que, e cumulativamente, a entidade adjudicante exerça sobre a entidade adjudicatária um controlo análogo ao exercido sobre os seus próprios serviços e a entidade adjudicatária realize o essencial da sua atividade para a entidade adjudicante que a controla.

E, explicitando, a relação de “controlo análogo” pressupõe, até, que a entidade adjudicatária se assuma como mero instrumento de concretização da vontade do adjudicante, não tendo aquela autonomia real ou vontade negocial própria.

- c) A eventual compatibilização das sociedades de economia mista [vd., a propósito, a formação de parcerias público-privadas] com os requisitos enformadores do apelidado «*in house providing*», sempre imporá, no domínio da colaboração público-privada, que a seleção do parceiro privado decorra de procedimento concursal tramitado na observância dos princípios [da imparcialidade, igualdade e publicidade] legalmente estruturantes da contratação pública, que o objeto contratual se apresente rigorosamente definido e a duração contratual pré- estabelecida, que a entidade adjudicante ou entidade pública participante avoque, definitiva e

exclusivamente, a orientação estratégica e gestonária da empresa, e, por último, que a atividade seja desenvolvida em benefício da referida entidade adjudicante.

6. A classificação de proveitos como subsídios à exploração assenta em critério contabilístico legalmente firmado, ajustando-se, pois, ao Código de Contas aprovado pela Portaria n.º 1011/72009, e, mais concretamente, à Conta 75 [reportada a subsídios à exploração, incluindo subsídios do Estado e de outros entes públicos e, bem assim, subsídios provindos de outras entidades], e considerando, também, as notas de enquadramento que integram aquele diploma legal.
7. Preenchidos os pressupostos inscritos nas alíneas a) e b), do n.º 1, do art.º 62.º, do RJAEL, impõe-se, obrigatoriamente, a tomada de deliberação tendente à dissolução da empresa local em causa, ou, substitutivamente, a alienação integral da participação detida pela entidade pública participante nos termos da lei geral [vd., ainda, o art.º 63.º, do RJAEL].
8. Nos termos do art.º 283.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, os contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em que assente a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo.

E o art.º 280.º, do Código Civil, sanciona com a nulidade o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, **contrário à lei** ou indeterminável.
9. **Serão, assim, nulas** as deliberações tomadas por órgãos autárquicos [ex: Câmaras Municipais] no sentido de autorizar a celebração de contratos-programa com empresas locais, caso estas se encontrem em alguma das situações previstas nas alíneas a) a d), do n.º 1, do art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [abreviadamente, RJAEL].

E tal nulidade, baseada em facto violador de lei expressa, transmite-se ao contrato-programa.
10. Nos termos da al. a), do n.º 3, do art.º 44.º, da LOPTC, a desconformidade de contratos com a lei em vigor que implique nulidade constitui fundamento da recusa do visto.
11. O Tribunal de Contas é, nos termos da Constituição da República Portuguesa, um Tribunal Supremo de plena jurisdição, não estando, por isso, e no âmbito das competências a si cometidas, vinculado a

pareceres de entidades administrativas aquando da emissão de juízos de legalidade.

12.

- a) A par dos interesses próprios das autarquias situa-se o interesse geral prosseguido pelo Estado.

Donde decorre que os interesses próprios das populações não podem deixar de ser perspectivadas no quadro dos interesses gerais da Nação, legitimando, assim, e nos termos do art.º 237.º, n.º 1, da CRP, a Assembleia da República a definir, por lei, as atribuições e modo de organização das autarquias locais, e, bem assim, a competência dos respetivos órgãos.

- b) Só a postergação excessiva e intolerável da autonomia do poder autárquico, traduzível na eventual “*invasão*” pelo legislador do núcleo essencial de tal poder conduzirá à violação do princípio da autonomia das autarquias locais, consagrado na Constituição da República Portuguesa.
- c) O princípio da sustentabilidade financeira das empresas locais integra-se na estratégia nacional de promoção do equilíbrio económico-financeiro de tais entidades empresariais, o que legitima a intervenção do Estado-legislador neste domínio.

13.

- a) O art.º 267.º, do Tratado de Funcionamento da União Europeia atribui ao TJUE competência para decidir, **a título prejudicial**, sobre a interpretação dos Tratados, e, ainda, sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União.
- b) O reenvio prejudicial traduz-se na circunstância de o tribunal nacional ou algum órgão arbitral com poderes jurisdicionais suspender a instância e solicitar ao TJUE pronúncia sobre questões de direito comunitário [vd., entre o mais, matéria respeitante à interpretação dos Tratados e aferição da validade e melhor interpretação de atos adotados por órgãos da União].
- c) O reenvio prejudicial [em regra, é facultativo] torna-se obrigatório sempre que uma questão, tida por relevante face ao Direito da União Europeia, seja suscitada perante um órgão jurisdicional nacional, cujas decisões não sejam passíveis de recurso judicial face ao direito interno [vd. TFUE].

Mas tal obrigatoriedade cessará sempre que ocorra alguma das circunstâncias, a saber:

- Irrelevância da decisão para o julgamento do caso concreto;
- O preceito de direito da EU em causa já ter sido objeto de interpretação por parte do TJUE.
- A norma em causa, pela sua clareza, não suscita dúvidas ao tribunal nacional.

[IN]APLICABILIDADE DA LEI N.º 50/2012, DE 31.08. / LEI N.º 50/2012, DE 31.08, E A [IN]VERIFICAÇÃO DAS CAUSAS DE DISSOLUÇÃO DE EMPRESA LOCAL / FORMAÇÃO DO CONTRATO PROGRAMA E RESPECTIVA SUBORDINAÇÃO À PARTE II, DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / INCONSTITUCIONALIDADE DA INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS DOS ARTS. 62.º, 1, E 70.º, N.º 3 DA LEI N.º 50/2012, DE 31.08, POR EVENTUAL VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA LOCAL / REENVIO AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Acórdão n.º 016/2014 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 15/2014

Processo n.º 268/2014

Plenário da 1ª Secção – 21/10/2014

Sumário:

1. De acordo com o disposto no art.º 24, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP), a entidade adjudicante invocou para recurso ao ajuste direto para formação do contrato de aquisição de serviços educativos e de gestão as als. c) e e), que estabelecem:

“1 – Qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar, pode adoptar-se o ajuste directo quando:

(...)

c) na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis á entidade adjudicante;

(...)

e) por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada;

(...).”

2. Não estando reunidos os pressupostos exigidos nas alíneas c) e e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, não era legalmente possível o recurso ao ajuste direto pelo que, atento o valor dos serviços a prestar, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público [art.º 20.º, n.º 1, al. b) do CCP].
3. A falta do concurso público legalmente exigível torna nulo o ato adjudicatório e o subsequente contrato por preterição de um elemento essencial (cfr. art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo), o que constitui fundamento de recusa do visto nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRETO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ELEMENTO ESSENCIAL / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José Luís Pinto de Almeida

Sumário:

1. O art.º 24, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (CCP), dispõe que: “Qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste directo quando: c) na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”. A parte final da al. f) do art.º 24.º, n.º 1, do CCP dispõe, ainda, que o ajuste directo pode adotar-se “quando a defesa de interesses essenciais do Estado o exigir”.
2. A apreciação da imprevisibilidade dum acontecimento passado refere-se ao contexto de incerteza em que é tomada uma decisão por um decisor público normal e faz-se por um juízo de prognose objetiva póstuma, o que não se confunde com o conceito de previsão jurídica, i.e. a representação normativa duma situação.
3. No caso, verificam-se os pressupostos das als. c) e f) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP que justificaram a contratação por ajuste directo por critérios materiais: a prestação ininterrupta de serviços de saúde em meio prisional é um direito humano consagrado internacionalmente e na Constituição Portuguesa que se consubstancia numa necessidade permanente de interesse público fundamental; ocorreram acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante e por circunstâncias que não lhe são imputáveis; a necessidade de contratação por ajuste directo era a única opção pré-contratual viável para atender à urgência imperiosa; os termos do ajuste directo, designadamente a sua duração condicionada, foram os estritamente indispensáveis, adequados e proporcionais aos interesses públicos subjacentes.
4. A celeridade processual exigida e a necessidade de evitar fatores de risco na conclusão atempada do procedimento pré-contratual justificou que apenas uma entidade fosse convidada, o que é permitido pelo art.º 112.º do CCP, e a boa-fé contratual limitou a escolha dessa entidade.

5. Na contratação em apreço, o parecer prévio vinculativo, previsto no n.º 4 do art.º 75.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013, tinha sido dispensado pela portaria conjunta 470/2013, de 10 de julho. Apesar disso, a entidade adjudicante solicitou-o mas só o obteve após o início da execução dos serviços embora com cláusula de retroatividade. Contudo, as consequências da tempestividade do parecer têm que ter em conta a unidade do sistema jurídico quanto ao procedimento em situações excecionais, como as que justificaram o recurso ao ajuste direto, quando, designadamente, é permitida a assunção do compromisso após a realização da despesa.
6. Nos termos do art.º 287.º, n.º 2 do CCP, as partes podem atribuir efeito retroativo a um contrato quando exigências imperiosas de interesse público o justifiquem e desde que, tal como se verificou no caso em apreço, a produção antecipada de efeitos: não seja proibida por lei, não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros e não impeça, restrinja ou falseie a concorrência.
7. A prestação de informação de cabimento e de compromisso, em situações de urgência imperiosa ou de interesse público excecional, pode ser efetuada em data posterior ao início da execução material do contrato, atendendo ao art.º 9.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
8. Encontrando-se preenchidos os requisitos previstos na al. c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, o contrato em apreço pode produzir efeitos antes do visto do Tribunal de Contas, conforme previsto no art.º 45.º, n.º 4 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

AJUSTE DIRETO / BOA-FÉ / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CUIDADOS DE SAÚDE / EFICÁCIA DO CONTRATO / ESTABELECIMENTO PRISIONAL / EXECUÇÃO DO CONTRATO / INTERESSE PÚBLICO / PARECER / PRODUÇÃO DE EFEITO / RETROATIVIDADE

Conselheiro Relator: João Manuel Macedo Ferreira Dias

Sumário:

1. Os artigos 42.º, n.ºs 3, 4, e 5, 57.º, n.º 1, alíneas b) e c), 70.º, n.ºs 1, 2, alínea b), 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, n.º 3, todos do Código dos Contratos Públicos (CCP), distinguem entre aspectos da execução de um contrato que são submetidos à concorrência e outros aspectos que o não são.
2. O que não é submetido à concorrência tem de ser cumprido tal como definido no caderno de encargos. As operações de análise das propostas dirigem-se a aferir do cumprimento dos requisitos obrigatórios do caderno de encargos e, nos termos do art.º 70.º, n.º 2, alínea b), do CCP, as propostas cujos atributos violem os parâmetros base do caderno de encargos ou cujos termos e condições violem aspectos por ele subtraídos à concorrência devem ser excluídas.
3. O que é submetido à concorrência varia com as propostas e, por isso, tem de ser comparado a avaliado. As operações de avaliação das propostas destinam-se a avaliar (somente) os aspectos submetidos à concorrência, o que deve ser feito através de um modelo de avaliação das propostas, decomposto em factores e subfactores de adjudicação, respectivos atributos e escalas de avaliação.
4. No caso, a definição da escala de pontuação de um dos factores integrantes do modelo de avaliação das propostas (Garantia da temperatura dos alimentos) não incluiu nem descreveu adequadamente o conjunto ordenado dos atributos necessários à correspondente avaliação.
5. Face a essa influência e para avaliação desse fator, o júri utilizou os atributos definidos pelo caderno de encargos na matéria. Ora, a utilização desses atributos em sede de avaliação das propostas não era admissível, uma vez que os mesmos diziam respeito a aspectos da execução do contrato impostos pelo caderno de encargos e, portanto, estavam subtraídos à concorrência.
6. A lei não estabelece regras sobre a quantidade de níveis de pontuação que devem ser estabelecidos para avaliação dos factores e sub-

factores do critério e modelos de adjudicação. A inerente discricionariedade deve, no entanto, ser contextualizada nas restantes regras estabelecidas, nos objectivos prosseguidos e na necessária coerência e finalidade dos modelos. Sem prejuízo das especificidades de cada caso e de cada factor, as escalas binárias não são, frequentemente, aptas aos efeitos a que se destinam os modelos de avaliação de propostas em contratação pública e, no caso concreto, produzem efeitos perversos na avaliação final. Designadamente:

- Os modelos de avaliação de propostas em contratação pública têm como objectivo avaliar e graduar propostas, de modo a que as mesmas sejam colocadas numa lista ordenada para efeitos de adjudicação (vide artigo 146.º, n.º 1, do CCP). Assim, há necessidade de os construir de forma a assegurar posicionamento relativos entre as propostas que sejam gradativamente diferenciados e não polarizados em extremos.
 - A decomposição desses modelos em factores, subfactores, atributos e escalas de pontuação tem de ser feita de forma coerente entre os vários níveis, de modo a respeitar os objectivos de cada um deles e simultaneamente o objectivo final. Nesse campo, há que salvaguardar a prioridade e a importância relativa dos factores. No caso, foi adoptada uma lógica diferente nas escalas de avaliação de cada um dos factores, que conduziu a que um factor cujo peso deveria ser só de 30% (Garantia da temperatura dos alimentos) se sobrepusesse ao factor mais importante, com um peso relativo de 60% (Preço).
 - Os modelos de avaliação devem permitir uma valorização adequada dos atributos propostos pelos concorrentes, atribuindo-lhes o justo valor. Uma escala binária simples dificilmente o permite e, no caso, foi erradamente referenciada ao cumprimento dos requisitos do caderno de encargos.
7. A concreta violação do estabelecido nos artigos 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, n.º 3 do CCP, era apta a permitir a alteração do resultado financeiro do procedimento, uma vez que influía directamente na classificação e ordenação das propostas, podendo originar uma adjudicação a uma proposta de preço mais elevado. Acresce que os concorrentes conformam em regra as suas propostas em função dos elementos incluídos nos modelos de avaliação, pelo que uma diferente formulação dos mesmos poderia ter conduzido a um

diferente conteúdo das propostas apresentadas, eventualmente mais vantajoso para a entidade adjudicante. Há, pois, fundamento para a recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

8. A 1.ª instância considerou que não devia fazer uso da faculdade prevista no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC face, designadamente, à circunstância de existir uma proposta com um preço mais favorável que poderia ter sido a adjudicatária, sendo, portanto, elevada a probabilidade de alteração do resultado financeiro. Considerando, no entanto, face aos elementos adicionais trazidos em recurso, que essa proposta, tal como outras, deveria ter sido excluída por incumprimento dos requisitos do caderno de encargos e que a restante não teria uma melhor classificação que a da adjudicatária, entende-se agora adequada ao caso a utilização daquela faculdade, como pedido pelo recorrente e proposto pelo Ministério Público.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CADERNO DE ENCARGOS /
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / EXECUÇÃO DO CON-
TRATO / GRADUAÇÃO DE CRITÉRIOS / MODELO / PRINCÍPIO DA
CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão n.º 020/2014 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 17/2014

Processo n.º 94/2014

Plenário da 1ª Secção – 28/10/2014

Sumário:

1. A atribuição de competências ao Tribunal de Contas, estabelecida nos arts. 23.º e 56.º, n.º 2 do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL), decorre de uma «filosofia racionalizadora financeira» que deve vincular todas as opções disponibilizadas à

Administração Pública Local na criação, extinção, modificação ou gestão das empresas locais.

2. O Tribunal de Contas é o órgão competente para se pronunciar, nos termos da lei, sobre se as entidades contratantes reúnem ou não os requisitos legais que digam respeito à sua manutenção no mundo jurídico.
3. Não tendo a empresa local, nos anos 2010 a 2012, cumprido os requisitos legais estabelecidos no art.º 62.º, n.º 1 do RJAEL para sustentar a sua viabilidade económica e financeira, deveria ter sido objecto de dissolução ou alienação integral da participação do município.
4. De acordo com o disposto no art.º 5.º, n.º 1 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro [Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)], o município não pode assumir compromissos financeiros se não tiver disponibilidade financeira para tal e vir, posteriormente, numa espécie de “venire contra factum proprium” invocar um estado de necessidade.
5. Para efeitos do art.º 3.º, al. a) da LCPA, consideram-se «compromissos» as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições.
6. A relação jurídica entre o município e a empresa municipal é uma relação jurídica entre duas entidades diversas e distintas, nomeadamente quando intervêm no domínio do comércio jurídico. Por isso, e para efeitos daquele artigo, a empresa municipal é uma entidade terceira que fornece serviços ao município a quem este terá de efetuar pagamentos, não podendo, portanto, ser confundidas.

ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / CONTRATO PROGRAMA / ESTADO DE NECESSIDADE / LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA) / PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / PROGRAMA PLURIANUAL / RECUSA DE VISTO / TRANSPORTE COLETIVO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sumário:

1. Erros de estimativa e insuficiências de planeamento e controlo na execução de contratos de prestação de serviços vigentes para um determinado período de tempo e com um valor máximo estimado não constituem alteração de circunstâncias decorrente de acontecimento imprevisto, para os efeitos do disposto no artigo 312.º do Código dos Contratos Públicos.
2. Não se verificando os fundamentos necessários para a modificação objectiva dos contratos, e esgotada a sua execução pelo preenchimento dos respectivos limiares máximos de valor, impunha-se a realização de procedimentos conducentes a novas adjudicações e novos contratos.
3. Nos termos do n.º 1 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos, a plena eficácia dos contratos, e igualmente a das suas modificações formais, depende da emissão dos actos de aprovação, de visto ou de outros actos integrativos de eficácia exigidos por lei. No caso, não houve oportunas decisões de contratar e de adjudicar os novos serviços. As decisões tomadas reportam-se a serviços prestados anteriormente, sem qualquer autorização prévia e relativamente a contratos há muito expirados. Não foram demonstradas exigências imperiosas de direito público que se tivessem imposto e tivessem impedido o oportuno controlo da execução dos contratos e a oportuna identificação da necessidade de adquirir serviços adicionais, em termos de dispensar as exigências legais de prévia decisão e prévia autorização da assumpção dos compromissos conducentes às despesas. A retroactividade das alterações contratuais carece, pois, de justificação e fundamentação legal. Por outro lado, essa retroactividade era também impossível por se reportar a contratos já extintos e integralmente executados.
4. A efectiva prestação de serviços sem um imprescindível acto formal de aquisição ou encomenda impediu a verificação oportuna dos requisitos de cabimento e compromisso estabelecidos nos arti-

gos 42.º, n.º 6, alínea b), e 45.º da LEO, 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012.

5. As adendas contratuais, desrespeitando o regime da modificação objectiva dos contratos, são ilegais por titularem a prestação de serviços sem prévio procedimento pré-contratual e prévia adjudicação, em violação da Parte II do CCP, com ausência absoluta de formalidades essenciais. Esta situação enquadra-se no n.º 1 e na alínea f) do n.º 2 do artigo 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, sendo um vício gerador de nulidade.
6. Para além disso, não sendo legalmente possíveis, as adendas ilegais alteraram efectivamente o resultado financeiro dos contratos iniciais, cujos *plafonds* de encargos foram largamente excedidos.
7. Por outro lado, a realização de procedimentos pré-contratuais e as regras de adjudicação e autorização de contratos constituem normas de direito financeiro, protegendo o interesse financeiro público, acautelando a adequada utilização da despesa pública envolvida e sendo instrumento da realização do disposto nos artigos 42.º, n.º 6, e 47.º, n.º 2, da LEO. A não observância dessas regras implica, assim, também a violação de normas financeiras.
8. O desrespeito do estabelecido nos artigos 287.º, n.º 2, do CCP, 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º da LEO, 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, 5.º, n.º 3, da LCPA e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, constitui igualmente violação de normas financeiras e, no caso dos dois últimos diplomas, é legalmente sancionado com nulidade.
9. Ocorrem, pois, fundamentos para a recusa de visto, nos termos do estabelecido nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ADJUDICAÇÃO / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / ERRO / EXECUÇÃO DO CONTRATO / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / RETROATIVIDADE

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Sumário:

1. Conforme resulta do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 71.º do CCP, nenhuma proposta pode ser excluída de um concurso com fundamento no facto de dela constar um preço total anormalmente baixo sem contraditório e sem apreciação dos esclarecimentos justificativos para apresentação desse preço. Na linha do também estabelecido nas directivas comunitárias e da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, e em nome do desenvolvimento de uma concorrência efectiva em matéria de contratos públicos, estão proibidas quaisquer normas ou procedimentos de exclusão automática de propostas com base em critérios matemáticos. É, assim, ilegal uma regra do Programa de Concurso que determine a exclusão pura e simples das propostas com preço inferior ao preço definido como anormalmente baixo.
2. É também ilegal o modelo de avaliação das propostas que não contemple a valoração de propostas cujo preço se situe abaixo do limiar definido como anormalmente baixo. Se as justificações apresentadas para esse preço forem consideradas aceitáveis e as correspondentes propostas forem admitidas, a sua valoração não poderá deixar de atender, de modo irrestrito, à vantagem económica do preço apresentado. Integrar no modelo de avaliação desvalorizações ou desconsiderações de preços baixos viola igualmente o regime legal estabelecido no artigo 71.º do CCP, na medida em que a análise da aceitabilidade desses preços deve ser feita numa fase anterior à da avaliação, de acordo com procedimentos claramente estabelecidos na lei.
3. As regras fixadas no Programa de Concurso tiveram consequências na percepção e no comportamento dos concorrentes do concurso, cujas propostas se situaram todas um cêntimo ou, no máximo, um euro acima do limiar do preço anormalmente baixo. Percebe-se que quiseram apresentar os preços mais baixos possíveis mas não correram o risco de exclusão, porque não se vislumbrava possibilidade de justificação dos mesmos. Na prática, essas regras condicionaram

negativamente o funcionamento da concorrência, desfavorecendo a obtenção de propostas economicamente vantajosas para a entidade adjudicante, assim impedindo uma escolha fundada em critérios de economicidade. Deste modo, violaram-se os objectivos subjacentes ao critério de adjudicação (artigos 74.º, n.º 1, alínea a), e 1.º, n.º 4, do CCP).

4. Não há lugar à aplicação do princípio do aproveitamento dos actos já que não é seguro que a adjudicação seria a mesma mesmo que as regras concursais tivessem sido definidas de forma legal.
5. Não está confirmado, nem se pode confirmar, que da violação dos referidos preceitos legais tenha resultado uma alteração efectiva do resultado financeiro do procedimento. De facto, este Tribunal não pode (nem lhe compete) estimar quais os preços que os concorrentes poderiam ter apresentado se tivessem tido condições de liberdade suficiente para os formar nem quais as pontuações que o júri lhes atribuiria se a grelha de avaliação tivesse previsto uma valoração dos preços baixos. Mas, face às circunstâncias concretas, é representável como possível que, se as referidas ilegalidades não tivessem existido, o resultado financeiro pudesse ser outro, uma vez que, a não serem praticadas, outro poderia ter sido o conteúdo das propostas apresentadas, no que concerne ao seu preço, e outra poderia ter sido a adjudicação, com um resultado eventualmente mais vantajoso para a entidade adjudicante.
6. Há, assim, fundamento para a recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC. Não se afigura adequada a utilização da possibilidade estabelecida no n.º 4 do mesmo artigo, tendo em conta o grau de probabilidade da alteração do resultado financeiro e o facto de estar em causa o cumprimento de regras e princípios de direito europeu, ao qual o Estado português se encontra vinculado, no âmbito de um procedimento a eles sujeito e objecto de publicidade de âmbito internacional.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA /
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / PREÇO ANORMALMENTE BAIXO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Sumário:

1. A modificabilidade dos contratos administrativos, tanto na sua dimensão subjetiva como objectiva, é uma possibilidade que decorre do princípio da adaptabilidade do contrato ao interesse público [cfr. art.º 180.º, al. a) do Código do Procedimento Administrativo (CPA), e arts. 311.º a 315.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)].
2. O acordo outorgado entre o município e as empresas concessionárias, na parte relativa ao ressarcimento do serviço de transporte num novo trajeto – que estava fora da concessão inicial - configura uma alteração substancial e essencial do contrato inicial, com relevante repercussão no plano social e económico, que, pela sua dimensão, deveria ter sido objeto de um procedimento concursal autónomo, de modo a salvaguardar os princípios subjacentes à contratação pública, nomeadamente o princípio da concorrência, da publicidade e imparcialidade.
3. No conjunto factual trazido pela recorrente como suporte do «acordo modificativo», não há qualquer alteração, anormal e imprevisível, das circunstâncias em relação ao momento em que foi outorgado o contrato, mas apenas uma insistência do município em alargar um âmbito da concessão sem o devido enquadramento legal.
4. Continuando a verificar-se os fundamentos legais para a recusa de visto proferida na 1.ª instância, face ao disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), tendo em conta a ocorrência da violação dos limites previstos no art.º 180.º do CPA, (vigente até à entrada em vigor do CCP) e dos limites previstos no art.º 313.º do CCP, que consubstanciam ilegalidades que alteram o resultado financeiro do contrato.

ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CONTRATO ADMINISTRATIVO / CONTRATO DE CONCESSÃO / RECUSA DE VISTO / TRANSPORTE URBANO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sumário:

1. As entidades abrangidas pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), designadamente as autarquias locais, só podem assumir compromissos se, previamente à sua assunção, concluírem que tem fundos disponíveis (cfr. art.º 5.º, n.º 1 da LCPA).
2. A dimensão racionalizadora imposta pelo art.º 5.º, n.º 1 da LCPA restringe a margem de atuação dos municípios, mas não cerceia a sua atuação, ou seja, os municípios não ficam impedidos de concretizar os seus deveres legais, nomeadamente, a satisfação dos interesses das populações que servem, nem colide com a dimensão constitucional, nomeadamente com a autonomia local concretizada pelas autarquias locais.
3. No contrato de aquisição de serviços de seguro em apreço não se constata qualquer dimensão de inviabilização da atividade constitucionalmente atribuída ao município, pelo que, não se considera razoável a sustentação de qualquer juízo de inconstitucionalidade na interpretação feita pelo Tribunal de Contas ao art.º 5.º, n.º 1 da LCPA.
4. O conflito de deveres supõe a existência de dois deveres jurídicos entre os quais só um pode ser cumprido. O dever de prosseguir as atribuições do município, no âmbito da autonomia do poder local, existe num quadro financeiro próprio, previamente conhecido, e só pode exercer-se no âmbito desse quadro, pelo que não faz qualquer sentido invocar-se um «eventual conflito de deveres».
5. No que respeita ao estado de necessidade invocado pelo município para justificar a contratação de seguros sem fundos disponíveis, deve referir-se que apesar dos mesmos decorrerem do cumprimento de obrigações legais, não foram desencadeados em tempo útil e com plena validade e eficácia jurídica os instrumentos financeiros adequados e apropriados previstos na lei para assumir os compromissos jurídicos emergentes daqueles contratos, com cabimento orçamental e existência de fundos disponíveis para o efeito.

6. A redução da despesa pública alegada pelo município, resultante da contratação dos serviços de seguros por valores inferiores aos que vinham sendo contratualizados, não é relevante, uma vez que o que está em causa no caso *sub judice* é o facto de inexistirem fundos disponíveis em montante que permita assumir aquelas responsabilidades.
7. A obrigação de fundamentação das decisões judiciais é um imperativo constitucional que se aplica a todas as decisões proferidas pelos tribunais, nos termos do art.º 205.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).
8. A falta de fundamentação invocada pelo município não procede porque se trata de um contrato de prestação de serviços novo, outorgado pelo município para vigorar num outro período, cujo compromisso financeiro exige fundos disponíveis próprios.
9. Não tendo sido demonstrada a existência de fundos disponíveis suficientes para sustentar o montante dos compromissos assumidos, as razões da decisão de recusa de visto, que constituem a fundamentação da decisão, são inequívocas.

ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / CONFLITO DE DEVERES / CONFLITO DE NORMAS / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO DE SEGURO / DESPESA PÚBLICA / ESTADO DE NECESSIDADE / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA) / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

2ª SECÇÃO
CONTROLO SUCESSIVO

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013

15.12.2014

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado Ano Económico de 2013

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

COBRANÇA DE RECEITAS / CONTA ANUAL E CONSOLIDADA /
CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL / CONTA GERAL DO ESTADO /
DESPESA PÚBLICA / DÍVIDA PÚBLICA / IMPOSTOS / INCUMPRIMENTO DE DISPOSIÇÕES LEGAIS / OMISSÃO / ORÇAMENTO DE ESTADO / PAGAMENTO / PENSÕES / POCP / RECEITA PÚBLICA / RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA / REGRAS E PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS / SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SUBSÍDIOS / TESOURARIA

Relatório de Auditoria nº 003/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 7/2012-AUDIT

13.02.2014

ASSUNTO: Auditoria à Regulação de PPP no Sector das Águas (sistemas em baixa).

Conselheiro Relator: José Manuel Monteiro da Silva

ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA / AUDITORIA OPERACIONAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE CONCESSÃO / CONTROLO DE GESTÃO / CUSTO-BENEFÍCIO / ESTATUTO / FLUXOS FINANCEIROS / GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS / INCUMPRIMENTO CONTRATUAL / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO / REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS / REGULAÇÃO / SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS URBANAS / SISTEMA INFORMÁTICO / SITUAÇÃO DE RISCO / SUSTENTABILIDADE

Relatório de Auditoria nº 008/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 15/2013-AUDIT

14.03.2014

ASSUNTO: Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU”.

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

ABERTURA DE CONCURSO / AJUSTE DIRETO / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AUDITORIA ORIENTADA / AVALIAÇÃO DE PROJETOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO ADICIONAL / CONTROLO DE GESTÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / EXECUÇÃO FINANCEIRA / HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAIS / MINUTA / PATRIMÓNIO DO ESTADO / PLANEAMENTO / PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PROCEDIMENTO / PUBLICITAÇÃO / REABILITAÇÃO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / TRABALHOS A MAIS / TRABALHOS A MENOS

Relatório de Auditoria nº 009/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 13/2013-AUDIT

30.04.2014

ASSUNTO: Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

Conselheiro Relator: José de Castro Mira Mendes

ALIENAÇÃO DE BENS / APLICAÇÃO FINANCEIRA / ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS / AUDITORIA ORIENTADA / CANDIDATURA / CONTABILIDADE / CONTENÇÃO ORÇAMENTAL / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / DISPONIBILIZAÇÃO DE VERBAS / FINANCIAMENTO / IMPOSTOS / PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO / PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS / PRAZO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA / REABILITAÇÃO / RECEITA / REMESSA DE DOCUMENTOS /

RENDIMENTO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

Relatório de Auditoria nº 011/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 24/2012-AUDIT

29.05.2014

ASSUNTO: Auditoria à execução do Contrato de Gestão do Hospital de Cascais.

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA / AUDITORIA OPERACIONAL / AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO / BOAS PRÁTICAS / CONTA ANUAL E CONSOLIDADA / CONTENÇÃO DE CUSTOS / CONTRATO DE GESTÃO / CONTRATO PROGRAMA / ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL (EPE) / FALÊNCIA / GESTÃO HOSPITALAR / INSOLVÊNCIA / PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA / PARTICIPAÇÃO SOCIAL / QUALIDADE / REMUNERAÇÕES / RENEGOCIAÇÃO DAS CONDIÇÕES / SEGURANÇA / SELEÇÃO DE PROPOSTA / SERVIÇO PÚBLICO / SOCIEDADE GESTORA / SUSTENTABILIDADE / TRANSMISSÃO

Relatório de Auditoria nº 012/2014 - 2ª S/PL

Processo nº: 29/2013-AUDIT

29.06.2014

ASSUNTO: Auditoria à Empresa de Meios Aéreos, S.A.

Conselheiro Relator: João Manuel Macedo Ferreira Dias

AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ATUALIZAÇÃO DE PREÇOS / AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE FORNECIMENTO / CONTROLO DE GESTÃO / DÍVIDAS / DOTAÇÃO / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / GESTÃO FINANCEIRA / INCUMPRIMENTO CONTRATUAL / INS-

CRICÇÃO FISCAL / INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTAL / MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTO / MEIOS AÉREOS / REVISÃO DO CONTRATO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA

Relatório de Auditoria nº 015/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 38/2012-AUDIT

10.07.2014

ASSUNTO: Auditoria à Faculdade de Medicina Dentária da Universidade de Lisboa

Conselheiro Relator: António José Avérous Mira Crespo

ATA / AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ARQUIVO DOCUMENTAL / AUDITORIA FINANCEIRA / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / BALANÇO SOCIAL / COBRANÇA DE DÍVIDAS / COBRANÇA DE RECEITAS / CONSELHO DE GESTÃO / CONTA CORRENTE / CONTABILIDADE ANALÍTICA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE CONCESSÃO / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / CONTROLO DE GESTÃO / CUSTO-BENEFÍCIO / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / EMISSÃO DE GUIAS / FATURAÇÃO / INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / PATRIMÓNIO DO ESTADO / PESSOAL / PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS / PLANO OFICIAL CONTABILIDADE PÚBLICA PARA O SETOR EDUCAÇÃO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / RELATÓRIO DE ATIVIDADES / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA INFORMÁTICO / SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO / TERCEIROS / TESOURARIA

Relatório de Auditoria nº 017/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 32/2012-AUDIT

10.07.2014

ASSUNTO: Auditoria ao Desempenho de Unidades Funcionais de Cuidados de Saúde Primários

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

AUDITORIA OPERACIONAL / COMPENSAÇÃO SALARIAL / CONTROLO DE GESTÃO / CUIDADOS DE SAÚDE / INCENTIVO FINANCEIRO / INQUÉRITOS / MEDIÇÃO DE IMPACTOS / PESSOAL MÉDICO / PRÉMIO DE DESEMPENHO / QUALIDADE / REGIME REMUNERATÓRIO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO / UTENTE

Relatório de Auditoria nº 019/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 25/2013-AUDIT

25.09.2014

ASSUNTO: Auditoria à Quantificação da Despesa Fiscal.

Conselheiro Relator: José de Castro Mira Mendes

ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA / AUDITORIA ORIENTADA / BALANÇO FINANCEIRO / BENEFÍCIOS FISCAIS / CONTAS PÚBLICAS / DEDUÇÃO À COLETA / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / IMPOSTOS / INVENTÁRIO / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / MAPA DE DESPESAS / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / REGIME FISCAL / SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Relatório de Auditoria nº 020/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 37/2012-AUDIT

2.10.2014

ASSUNTO: Auditoria ao Instituto Superior Técnico.

Conselheiro Relator: António José Avérous Mira Crespo

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / COBRANÇA DE DÍVIDAS / CONTRAPARTIDAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTROLO DE GESTÃO / CONTROLO FINANCEIRO / DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / ESPAÇO PÚBLICO / FATURAÇÃO / FLUXOS FINANCEIROS / INVESTIMENTO FINANCEIRO / PAGAMENTO / PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / PESSOAL DOCENTE / PESSOAL NÃO DOCENTE / PRAZO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PROTOCOLO / REGULAMENTO / RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO

Relatório de Auditoria nº 022/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 32/2013-AUDIT

13.11.2014

ASSUNTO: Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português.

Conselheiro Relator: José Manuel Macedo Ferreira Dias

AUDITORIA OPERACIONAL / AUDITORIA ORIENTADA / CONTRATO DE TRANSPORTE / FORMAÇÃO CONTINUA / FORMAÇÃO INICIAL / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / PASSAPORTE ELETRÓNICO PORTUGUÊS (PEP) / QUALIDADE / SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO PASSAPORTE ELETRÓNICO PORTUGUÊS (SIPEP) / TAXAS

Relatório de Auditoria nº 023/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 4/2014-AUDIT

27.11.2014

ASSUNTO: Auditoria à Produção e Incorporação de Biocombustíveis.

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

AUDITORIA AMBIENTAL / BIOCOMBUSTÍVEL / MATÉRIA-PRIMA
/ POLÍTICA ENERGÉTICA / SUSTENTABILIDADE / TRANSPORTE
RODOVIÁRIO

Relatório de Auditoria nº 024/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 28/2010-AUDIT

4.12.2014

ASSUNTO: Auditoria ao Projeto Ferroviário Português de Alta Velocidade

Conselheiro Relator: José Manuel Monteiro da Silva

AUDITORIA OPERACIONAL / BOAS PRÁTICAS / CONTRATAÇÃO
PÚBLICA / CONTRATO DE CONCESSÃO / CONTROLO DE GESTÃO
/ CUSTO-BENEFÍCIO / INVESTIMENTO FINANCEIRO / PARCERIA
PÚBLICO-PRIVADA / PROJETO / REDE FERROVIÁRIA DE ALTA
VELOCIDADE / SETOR FERROVIÁRIO / TRANSPORTE FERROVIÁRIO

Relatório de Auditoria nº 027/2014 - 2ª S/SS

Processo nº: 23/2012-AUDIT

11.12.2014

ASSUNTO: Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal

Conselheiro Relator: José Luís Pinto de Almeida

AUDITORIA ORIENTADA / CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL /
CONTAS PÚBLICAS / DESPESA COM PESSOAL / DESPESA DE
SAÚDE / DESPESA PÚBLICA / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA
/ EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / HOSPITAL / MEDICAMENTO /
POLÍTICA ORÇAMENTAL / PREVISÃO MACROECONÓMICA /

PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE /
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECEITA PÚBLICA / RELATÓ-
RIO DE PROGRESSO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / TAXA MO-
DERADORA / TRANSPORTE DE DOENTES

3ª SECÇÃO
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Sentença nº 007/2014 - 3ª S/SS

Processo nº: 15 - JRF/2013

3ª Secção – 15/05/2014

Sumário:

- I – Admitida uma funcionária dirigente pela presidente da câmara municipal, em regime de substituição, com fundamento na urgente conveniência de serviço e vacatura do lugar e não sendo aberto concurso para admissão do titular do cargo vago, no prazo de 60 dias, cessou automaticamente o regime de substituição.
- II – O trabalho prestado para além desse prazo é ilegal e a vereadora e depois presidente da câmara tinha competência para fazer cessar a situação de ilegalidade, bem sabendo que a nomeação era, por força da lei, provisória.
- III – Como isso não aconteceu e como a presidente da câmara assumiu a despesa e autorizou o processamento dos vencimentos da referida dirigente, entre janeiro e outubro, cometeu aquela uma infração financeira sancionatória prevista e sancionada pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- IV – Uma dirigente máxima de uma câmara municipal não pode alijar as suas responsabilidades desculpando-se com os serviços ou com as condições de trabalho, pelos quais afinal também é responsável.

ASSUNÇÃO DE DESPESA / CÂMARA MUNICIPAL / CONCURSO PÚBLICO / DIRIGENTE EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO / PRAZO ILEGAL / PRESIDENTE / PROCESSAMENTO DE VENCIMENTO / RESPONSABILIDADE DOS TITULARES DE CARGOS PÚBLICOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Sumário:

1. A utilização de valores públicos, por parte de uma empresa municipal numa atividade que esteja fora do seu objeto social, é suscetível de fazer incorrer os seus agentes na infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC, na redação introduzida pela Lei 48/2006, de 29/08;
2. Não é censurável a conduta dos seus administradores se dentro de uma interpretação lata do objeto social da empresa municipal, que era também o do Município - ou seja, a do responsável público pelas atividades que aquela desenvolve - for admissível a interpretação de que a atividade em causa, embora “*fora da sua atividade central*” ou primacial, ainda assim se insira no objeto social da empresa, a que se soma a prática enraizada dessa mesma atividade por parte da empresa sem oposição de quem quer que seja;
3. A prorrogação tácita de um protocolo de colaboração outorgado por escrito entre um Município e uma empresa municipal em julho de 2007, para o exercício de uma atividade subsumível nas atribuições do Município e no âmbito de uma relação “*in house*” não pode ser juridicamente desconsiderada apenas pelo facto de tal prorrogação não ter sido reduzida a escrito;
4. Ponto é que no ordenamento jurídico-administrativo, designadamente no regime jurídico da contratação pública, não exista nenhuma norma legal impeditiva da prorrogação do prazo de vigência daquele protocolo de colaboração para os anos em causa (2008 e 2009).
5. A desconsideração jurídica de tal prorrogação, para além de desproporcionada, seria até violadora princípios da conservação dos negócios jurídicos e do aproveitamento do ato administrativo (aqui, aplicável aos contratos administrativos com as devidas adaptações);
6. Daí que improceda a infração financeira sancionatória p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), com referência ao artigo 59.º, n.ºs 1 e 2 do DL 197/99, de 08/07 - não redução do protocolo a escrito – e à alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL - execução material do protocolo sem prévia adjudicação;

7. A alegação de que os Demandados autárquicos eram responsáveis financeiros em determinadas gerências não é só por si fundamento suficiente para imputar àqueles a infração p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), com referência à alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL – assunção de despesas com dotação insuficiente ao compromisso;
8. O artigo 4.º, alínea a), subalínea i), b), subalínea i) do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/06, não é suscetível de integrar a tipicidade do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, uma vez que esta exige a violação de específicas normas financeiras e não de deveres genéricos a que estão sujeitos os eleitos locais, pelo que a violação desses deveres, muito embora possa relevar para outros efeitos, não consubstancia só por si uma infração financeira;
9. O facto de o juízo de legalidade financeira (em sede de fiscalização prévia) e do juízo indiciário de responsabilidade financeira (em sede de auditoria concomitante, consubstanciado num Relatório de Auditoria) serem feitos pelos mesmos juízes não viola o princípio constitucional do acusatório (artigo 32.º, n.º 5);
10. O artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória “ex vi” do artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC, não viola o princípio da igualdade entre titulares de cargos políticos.

ASSUNÇÃO DE DESPESAS COM DOTAÇÃO INSUFICIENTE AO COMPROMISSO / EMPRESA MUNICIPAL / ERRO SOBRE A ILICITUDE / ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS / OBJETO SOCIAL / PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS / PRINCÍPIO DO ACUSATÓRIO / PRORROGAÇÃO TÁCITA DE CONTRATO / UTILIZAÇÃO DE DINHEIROS OU VALORES PÚBLICOS PARA FINS DIFERENTES DOS LEGALMENTE PREVISTOS

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. O Tribunal de Contas decidiu condenar um demandado por não submeter a visto prévio um contrato gerador de dívida pública fundada, ora, esta infração está prevista pelo art.º 65º, nº 1, alínea h) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), violando as disposições dos art.ºs 46.º, n.º 1, al. a), e 45.º, n.º 1 da LOPTC.
2. Condenou, igualmente, outro demandado que praticou duas infrações financeiras sancionatórias, pois, por um lado, violou normas sobre assunção, autorização de despesa pública, previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.1, alínea b), Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), e violou os art.ºs 38.º, n.ºs 6 e 7, da LEL e 53.º n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6 alínea a), ambos da Lei das Autarquias Locais (LAL) e, por outro lado, não sujeitou à fiscalização prévia deste Tribunal um contrato gerador de dívida pública fundada, previsto e punido pelo art.º 65.º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), violando os art.ºs 46º, n.º 1, alínea a), e 45.º, n.º 1, da mesma LOPTC.
3. Ambos os demandados eram dirigentes máximos, presidente e vice-presidente de uma câmara, tinham o dever especial de velar pelo cumprimento das normas legais atinentes à assunção, realização e pagamento de despesas públicas, bem como ao controlo externo e prévio destas, mas, ambos agiram com negligência, pois, incorreram numa atitude ético-pessoal de descuido ou de indiferença perante o resultado ilícito.

AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO / DESPESA PÚBLICA / DÍVIDA PÚBLICA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / MULTA / NÃO SUBMISSÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / NEGLIGÊNCIA / PRESIDENTE / VICE-PRESIDENTE

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Sentença nº 012/2014- 3ª S/SS

Processo nº: 19 - JRF/2013

3ª Secção – 10/07/2014

Sumário:

1. Os contratos que estiverem pendentes de decisão de “Visto” do Tribunal de Contas, não podem, em qualquer circunstância, produzir efeitos financeiros antes de serem visados, o que não ocorreu nestes autos, pelo que se mostra preenchida a estatuição legal do artigo 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C. : a autorização de pagamento ordenada pelos Demandados é ilegal por violação do disposto no artigo 45º-nº 1 da L.O.P.T.C.
2. Os Demandados não agiram com o cuidado exigível a um diligente administrador de dinheiros públicos ao ratificarem o pagamento da fatura em reunião sem que tivesse sido obtido o “Visto” do Tribunal de Contas no contrato que estava pendente na fiscalização prévia deste Tribunal, pelo que, agiram censuravelmente e cometeram a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo art.º 65-nº1-b) da LOPTC.

PRODUÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / ILEGALIDADE / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Sentença nº 014/2014- 3ª S/SS

Processo nº: 20 - JRF/2013

3ª Secção – 17/07/2014

Sumário:

- I – O vice presidente da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), não sendo um dirigente do primeiro grau, não tem direito ao subsídio de alojamento que recebeu, e que está previsto na lei

só para os diretores-gerais ou equiparados, quando colocados fora de um raio de 100 quilómetros da sua residência.

- II – Por não corresponder a nenhuma contraprestação, legalmente devida, tal pagamento é indevido e o demandado que percebeu a respectiva quantia está obrigado a repô-la nos cofres do Estado.
- III – A autorização de tal despesa constitui uma infração sancionatória, cometida pelo próprio demandado, além de integrar também um caso de pagamentos indevidos gerador de responsabilidade reintegratória.
- IV – A culpa constitui o fundamento e a medida de qualquer sanção de responsabilidade financeira.
- V – Um dirigente público que autoriza o gasto de dinheiro dos contribuintes, ainda por cima em despesas consigo próprio, em serviço, não pode deixar de se interrogar sobre se o que está a fazer é legal e, à mínima incerteza, deve procurar informar-se junto de quem sabe.

DESPESAS DE ALOJAMENTO / DESPESAS DE DESLOCAÇÃO /
INFRAÇÃO FINANCEIRA / MULTA / PAGAMENTOS INDEVIDOS /
PREJUÍZO PARA O ERÁRIO PÚBLICO / REPOSIÇÃO

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Sentença nº 016/2014- 3ª S/SS

Processo nº: 14 - JRF/2013

3ª Secção – 01/09/2014

Sumário:

1. Não constitui, só por si, óbice à alteração do reposicionamento remuneratório por opção gestionária a não implementação do SIA-DAP.
2. Um dos pressupostos para a aplicação do artigo 48.º, n.º 2, da Lei 12-A/2008 é que a autoridade administrativa defina o universo das carreiras e categorias onde as alterações do posicionamento remuneratório na categoria podem ter lugar, e que, em função dessa defini-

ção, ordene os respectivos trabalhadores em função do mérito - ver artigo 46.º, n.º 2, para o qual remete o n.º 2 do artigo 48.º, bem como o n.º 3 deste último artigo;

3. Também em obediência à regra da igualdade e do mérito, mas agora para o suprimimento da avaliação através de ponderação curricular, terá a autoridade administrativa de dar cumprimento ao disposto nos n.º 7 a 9 do artigo 113.º da Lei 12-A/2008, para que, desta forma, todos tenham a possibilidade de requerer a referida avaliação e daquela resulte o necessário equilíbrio na distribuição das menções pelos diversos níveis de avaliação, em obediência ao princípio da diferenciação de desempenho – vide n.º 10 do artigo 113.º;
4. No caso dos autos, o procedimento administrativo, de que resultou a alteração do posicionamento remuneratório por opção gestionária de dois trabalhadores de carreiras distintas, foi, “*ab initio*”, dirigido apenas e tão-só àqueles trabalhadores isoladamente considerados;
5. Verifica-se, assim, o elemento objetivo da infração p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, por ter sido assumida e autorizada despesa pública, em violação do disposto nos artigos 48.º, n.ºs 2 e 3, e 113.º, n.ºs 7 a 10, da Lei 12-A/2008, e consequentemente, do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02;
6. Provado que os Demandados agiram com culpa impõe-se a sua condenação em responsabilidade financeira sancionatória.

ALTERAÇÃO DO POSICIONAMENTO REMUNERATÓRIO / AVALIAÇÃO CURRICULAR / OPÇÃO GESTIONÁRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sentença nº 018/2014- 3ª S/SS**Processo nº: 01- JRF/2014****3ª Secção – 16/09/2014****Sumário:**

- I – O subsídio concedido pelo município a um rancho folclórico, para lhe permitir pagar encargos financeiros de um empréstimo bancário para a construção de uma sede social, não constitui nenhum apoio direto à cultura, aos tempos livres ou ao desporto permitido pelas leis n.ºs 159/99, de 14 de Setembro, e 169/99, de 18 de Setembro.
- II – Trata-se antes de uma ajuda financeira a uma coletividade de cultura e recreio sem qualquer contrapartida para o município, o que configura uma situação de pagamentos indevidos.
- III – Quem aplica dinheiros públicos, dinheiros alheios, deve antes ter o cuidado de se certificar de que a despesa que está a aprovar ou a autorizar é legal, pois, na administração pública impera, em toda a linha, o princípio da legalidade.

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / INFRAÇÃO FINANCEIRA / MUNICÍPIO / PAGAMENTO ILEGAL / PRESIDENTE / VICE-PRESIDENTE / VEREADOR / SUBSÍDIO

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

Sentença nº 022/2014- 3ª S/SS**Processo nº: 06- JRF/2009****3ª Secção – 10/12/2014****Sumário:**

1. Entendeu o legislador que aos aposentados a quem seja permitido, nos termos do artigo 78.º do E.A (redação do DL n.º 215/87, de 29/05), desempenhar funções públicas ou prestação de trabalho remunerado nas empresas públicas ou entidades equiparadas, só lhes pode ser abonada uma terça parte da remuneração que competir a

essas funções, salvo se o Primeiro-Ministro (...) autorizar montante superior até ao limite da mesma remuneração – vide artigo 79.º do E.A.

2. Quer isto dizer que, nos casos referidos no 1.º segmento do disposto no artigo 79.º do E.A., o valor da prestação de trabalho é, por força da lei, igual a 1/3 parte da remuneração que competir àquelas funções;
3. Por outro lado, entendendo o legislador que a prestação de trabalho desempenhada por um aposentado cuja situação é subsumível ao 1.º segmento do artigo 79.º do EA tem um valor pecuniário correspondente a 1/3 da remuneração que competir a essas funções, teremos necessariamente que concluir que qualquer montante a mais pago é um pagamento que, por força da lei, excede o montante correspondente a uma hipotética contraprestação efetiva, consubstanciando-se, nessa exata medida, num pagamento indevido;
4. Por despachos de 2002, o Presidente da Câmara nomeou, para os cargos de Secretária do seu Gabinete de Apoio Pessoal e de Adjunto do Gabinete de Apoio Pessoal a um Vereador, dois funcionários públicos aposentados, sendo-lhes atribuídas as remunerações previstas no n.º 2 do artigo 74.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, em violação do disposto no artigo 79.º do E.A., que apenas permitia que lhes fosse abonada 1/3 parte das remunerações que competiam a tais funções;
5. Verifica-se, por isso, o elemento objetivo da infração financeira reintegratória prevista no artigo 59.º, n.º 2, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 79.º do E.A.;
6. *In casu*, tal responsabilidade encontra-se limitada aos juros de mora sobre os montantes pagos indevidamente, uma vez que os beneficiários de tais pagamentos já haviam reposto aqueles montantes;
7. Tendo-se provado que o referido Presidente de Câmara agiu na convicção da legalidade da sua conduta, e que o Município já havia sido objeto de uma auditoria, com referência ao exercício de **2002**, que auditou a contratação de pessoal aposentado, sem que tivesse sido apontada qualquer ilegalidade às remunerações dos funcionários aposentados aqui em causa - e que foram nomeados para o exercício das funções acima referidas nesse mesmo exercício de **2002** - a que acresce o facto de as funções exercidas por estes serem diversas daqueles outros, sendo que, para os aqui em causa, até existia uma In-

formação Técnica da Direção-Geral da Administração Autárquica que dava cobertura legal aos projetos de despachos de nomeação preparados pela Chefe de Divisão de Recursos Humanos, a que o Demandado aderiu, por estar convencido, face ao circunstancialismo fáctico anterior e à diversidade de situações, da legalidade dos mesmos - até porque confiava naquela funcionária com mais de 20 anos de experiência - é de concluir pela não censurabilidade do erro sobre a ilicitude incorrido pelo Demandado (artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal).

APOSENTADOS / CARGOS DE SECRETÁRIA DO GABINETE DE APOIO PESSOAL DO PRESIDENTE DA CÂMARA E DE ADJUNTO DO GABINETE DE APOIO PESSOAL A VEREADOR / CENSURABILIDADE / ERRO SOBRE A ILICITUDE / ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO/ FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS / JUROS MORATÓRIOS / NOMEAÇÃO / PAGAMENTOS INDEVIDOS / REMUNERAÇÃO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n.º 001/2014 - 3.ª S/PL

Processo n.º: 08- RO-JC/2013

3.ª Secção – 08/01/2014

Sumário:

1. A interrupção da prescrição constitui um princípio geral aplicável a todo o ordenamento jurídico e assenta no facto de o titular do direito manifestar clara e pessoalmente ao sujeito passivo a intenção de exercer o seu direito, colocando-o, assim, em condições de se poder defender. Não estando, expressamente, regulada na LOPTC a interrupção, e face à aplicação subsidiária do C.P.P. em matéria sancionatória, o limite máximo do prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória é o definido, por analogia in “*bonam partem*” nos termos do n.º 3 do art.º 121.º do Código Penal, segundo a qual ocorre prescrição sempre que ressalvados os períodos de suspensão, tenha decorrido o prazo legal acrescido de metade (art.º 121.º, n.º 3, do CP).

2. Assim, nestes autos, não procede a alegação de que não ocorreu a interrupção da prescrição com a citação do Demandado uma vez que a citação determina a interrupção do prazo prescricional de acordo com o disposto no art.º 80º-a) e 91º-nº 3 da LOPTC, art.º 481º (hoje 564º) do C.P.C. e art.º 323º do C. Civil pelo que declara-se prescrito o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória relativa à última infração que ocorreu em 30 de Junho de 2013, já as restantes três infrações sancionatórias não se mostram prescritas.

CITAÇÃO / INTERRUPÇÃO DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO /
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão nº 002/2014 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: 06-SRM/2013

Processo nº: 03 - JRF/2012

3ª Secção – 08/01/2014

Sumário:

1. Nestes autos, quis-se aferir da eventual responsabilidade financeira do Demandado com a autorização do destacamento a outro Demandado (médico), acabando com a cessação das suas funções de Secretário Regional em 14 de Novembro de 2000.
2. À data do início da auditoria já havia decorrido o prazo legal da prescrição do procedimento sancionatório imputável ao demandado, bem com, o prazo legal da prescrição do procedimento reintegratório, pelo que, nenhuma censura há a fazer à decisão da 1ª instância que, conhecendo da exceção da prescrição, considerou extinto o procedimento por responsabilidades financeiras (art.º 69º-nº 1 e nº 2-a) da LOPTC).

EXCEÇÃO DA PRESCRIÇÃO / EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO /
PRAZO LEGAL DA PRESCRIÇÃO / RESPONSABILIDADE FINAN-

CEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão nº 003/2014- 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: 14 – ROM – 1ªS/2013

Processo nº: PAM 3/2013 – 1ª Secção

3ª Secção – 08/01/2014

Sumário:

1. A aplicação do artigo 47.º, n.º 1, alínea d), e 2, da LOPTC, na redacção dada pelo artigo 1.º da Lei 61/2011, de 07/12, a trabalhos de suprimimento de erros e omissões iniciados em Junho de 2010, viola o disposto no artigo 3.º da referida Lei 61/2011;
2. A aplicação daquele normativo, na medida em que sanciona uma conduta que, à data, não constituía infração, viola também o disposto no artigo 29.º, n.º 1, da CRP, por infringir o princípio da proibição da retroatividade de normas de carácter sancionatório.

NORMA APLICÁVEL / OBRIGATORIEDADE DE REMESSA AO TRIBUNAL DE CONTAS DE ATOS, CONTRATOS E DOCUMENTAÇÃO QUE, NO ÂMBITO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS JÁ VISADAS, TITULEM A EXECUÇÃO DE TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES, INICIADOS EM 2010 / PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DA RETROATIVIDADE DE NORMAS DE CARÁTER SANCIONATÓRIO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 004/2014 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: PAM nº 1/2013 – 1ª Seção

Processo nº: 20 ROM-1.ªS/2013

3ª Seção – 08/01/2014

Sumário:

1. A aplicação do artigo 47.º, n.ºs 1, alínea d), e 2, da LOPTC, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei 61/2011, de 07/12, a trabalhos de suprimento de erros e omissões iniciados em Setembro de 2011, viola o disposto no artigo 3.º da referida Lei 61/2011;
2. A aplicação daquele normativo, na medida em que sanciona uma conduta que, à data, não constituía infração, viola também o disposto no artigo 29.º, n.º 1, da CRP, por infringir o princípio da proibição da retroatividade de normas de carácter sancionatório.

NORMA APLICÁVEL / OBRIGATORIEDADE DE REMESSA AO TRIBUNAL DE CONTAS DE ATOS, CONTRATOS E DOCUMENTAÇÃO QUE, NO ÂMBITO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS JÁ VISADAS, TITULEM A EXECUÇÃO DE TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES, INICIADOS SETEMBRO DE 2011 / PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DA RETROATIVIDADE DE NORMAS DE CARÁTER SANCIONATÓRIO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 007/2014 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: 18 ROM-2.ªS/2013

Processo nº: PAM N.º 23/2012-2.ª Seção

3ª Seção – 05/02/2014

Sumário:

1. A aprovação da conta de gerência de um determinado ano económico, em que dentro desse mesmo ano ocorreu cessação de funções por parte da totalidade de um determinado executivo, sucedendo-lhe

outro executivo, não significa necessariamente a conformação desse novo executivo com a análise documental e contabilística efetuada pelo executivo anterior, e muito menos com os seus atos de gestão (artigo 52.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC).

2. Nestas situações, e estando em causa a infração p.p. na alínea c) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, por a recorrente, enquanto presidente do executivo sucessor, não ter remetido a ata de aprovação da conta da gerência de 2005, o que se impunha era que aquela remetesse o referido documento com base na análise da prova documental e contabilística existente, ou, entretanto, solicitada, feita pelo seu executivo (vide n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC), sendo que este, do ponto de vista substancial, só poderá ser responsabilizado pela prestação da sua conta de gerência (vide n.º 2 do artigo 52.º da LOPTC).

ATA DE APROVAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA / FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DE DOCUMENTOS SOLICITADOS / GERÊNCIAS PARTIDAS / INFRAÇÃO PREVISTA NA 2.ª PARTE DA ALÍNEA C) DO N.º 1 DO ARTIGO 66.º DA LOPTC / JUNTA DE FREGUESIA / RESPONSABILIDADE DO EXECUTIVO EM FUNÇÕES

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 008/2014 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: RO 07-JRF/2013

Processo nº: 07-JRF/2012

3ª Secção – 05/02/2014

Sumário:

1. Com a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, podem ser celebrados, por ajuste direto, contratos de empreitadas de obras públicas, cujo valor seja inferior a €150.000 e desde que tal contrato se situe fora do conteúdo e âmbito de aplicação do disposto no artigo 113º do C.C.P., designadamente do seu nº 2;

2. Em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, aplica-se a lei mais favorável (vide artigo 2º-nº 4, do Código Penal, aplicável “*ex vi*” do 80º, alínea c) da LOPTC);
3. As autorizações não atingem o valor de 150.000€ e nada se alegou ou provou relativamente às restrições constantes do nº 2 do artº 113º do C.C.P.
4. Assim, o procedimento por ajuste direto deixou de ser sancionável, aplicando-se o disposto na alínea a) do artigo 19º do C.C.P. por ser este o regime concretamente mais favorável, ficando, por esta via, excluída a ilicitude e, consequentemente, a infração por que os Demandados vêm condenados.

ABSOLVIÇÃO DOS DEMANDADOS / AJUSTE DIRETO / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / EXCLUSÃO DE ILICITUDE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão nº 010/2014 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: 19-ROM-1ªS/2013

Processo nº: 02/2013 – 1ª S

3ª Secção – 26/02/2014

Sumário:

1. Os factos apurados nestes autos evidenciam que:
 - 1.1. Não houve qualquer intervenção do Recorrente na preparação, formalização e envio do contrato adicional em análise ao Tribunal de Contas;
 - 1.2. O Recorrente não teve conhecimento dos “*trabalhos a mais*” executados e finalizados no período em que foi responsável pelo pelouro da Direção Municipal das Finanças;

- 1.3. O Recorrente já não exercia funções de Vereador de Câmara desde 2009 e o início do processo de formalização dos “trabalhos a mais” só ocorreu em 2011;
- 1.4. Não competia à Direção Municipal de Finanças formalizar o contrato adicional referente aos “trabalhos a mais”.
2. Assim, não pode ser imputada ao Recorrente qualquer responsabilidade sancionatória relativamente ao atraso na remessa ao Tribunal de Contas do contrato adicional em causa nos autos.

ABSOLVIÇÃO DOS DEMANDADOS / AUTARQUIA LOCAL / CONTRATO ADICIONAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / TRABALHOS A MAIS / VEREADOR

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão nº 011/2014 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: 17-ROM-2ªS/2013

Processo nº: 3/2012-2ªS

3ª Secção – 04/03/2014

Sumário:

1. A Recorrente liderava uma autarquia que não integrava qualquer outro membro eleito, situação que é violadora dos preceitos constitucionais relativos ao Poder Local, “*maxime*” os artigos 239º-nº 1 e 3 da CRP.
2. A fragilidade institucional da Recorrente, enquanto Presidente e único titular eleito de uma Junta de Freguesia é evidente e não pode ser desvalorizada. Face à diminuta culpabilidade e à ausência de antecedentes da Recorrente determina-se a dispensa da pena nos termos do artº 74º-nº 1 do C. Penal.
3. Julga-se parcialmente procedente o recurso, revogando a condenação pela prática da infração prevista no artº 66º-nº 1-c) da LOPTC e aplicando o previsto no artº 66º-nº 1-a) da LOPTC pela

falta injustificada da remessa tempestiva e com deficiências da prestação de contas ao Tribunal.

AUTARQUIA LOCAL / DISPENSA DE PENA / FALTA INJUSTIFICADA DA REMESSA DE CONTAS / JUNTA DE FREGUESIA / PRESIDENTE

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Acórdão nº 015/2014 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: 10-SRA/2013

Processo nº: 2/2013 – PRF-SRATC

3ª Secção – 26/06/2014

Sumário:

1. Subsumindo-se a concessão de apoios financeiros nas atribuições da Secretaria Regional de Agricultura, bem como nas competências do seu titular, mas não existindo qualquer norma ou acervo de normas que fixe o *conteúdo* daqueles atos, teremos necessariamente que concluir que o seu titular, ao atribuir tais apoios, atuou no exercício da sua atividade discricionária;
2. Na zona da discricionariedade, a atividade administrativa e financeira é *funcional e materialmente jurídica*: visa a *aplicação do direito ao caso concreto*, na procura da *melhor solução* orientada pelo *fim* da norma - o interesse público específico - e deve ser regulada por uma *racionalidade jurídica e financeira*, em obediência aos princípios constitucionais de que são exemplos os da igualdade, proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, bem como os princípios financeiros da economia, eficiência e eficácia;
3. Os princípios constitucionais e financeiros referidos no ponto 2 deste Sumário funcionam como limites internos do exercício de poderes discricionários por parte da Administração Financeira do Estado, não relevando no domínio da atividade estritamente vinculada;
4. Não tendo sido alegados factos através dos quais se possa concluir que os responsáveis financeiros, no exercício da sua atividade dis-

cricionária, ao atribuírem apoios financeiros e efetuarem os correspondentes pagamentos, violaram os princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade, bem como os princípios especificamente financeiros da economia, eficiência e eficácia, teremos necessariamente que concluir pela manifesta improcedência da acusação e, conseqüentemente, da sentença recorrida, que sobre esta matéria nada decidiu nem podia decidir;

5. Não sendo imputado ao ato autorizador do pagamento por que vem acusado um responsável financeiro nenhuma ilegalidade própria/autónoma da imputada ao ato autorizador da despesa, a improcedência da acusação relativamente a esta fase da despesa implica a sua improcedência relativamente àquela outra.

ACUSAÇÃO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE / ATIVIDADE VINCULADA E DISCRICIONÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO / ATO AUTORIZADOR DO PAGAMENTO / ATRIBUIÇÃO DE APOIOS FINANCEIROS / PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E FINANCEIROS COMO LIMITES INTERNOS DO EXERCÍCIO DE PODERES DISCRICIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n.º 016/2014 - 3.ª S/PL

Recurso n.º: 1 RO.E SMR/2014

Processo Audit n.º: 18/2012 – FS/SRMTC

3.ª Secção – 26/06/2014

Sumário:

1. As IPSS que sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, estão sujeitas ao controlo financeiro por parte do Tribunal de Contas, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção financeira da aplicação dos mesmos dinheiros ou valores públicos (artigo 2.º, n.º 3, da LOPTC);
2. São, por isso, sujeitos passivos de emolumentos (artigo 11.º, n.º 1, do RJETC);

3. Dos serviços prestados pelo Tribunal de Contas está, por isso, excluída toda a restante atividade realizada pelas IPSS (artigo 1.º do RJETC);
4. Cingindo-se, *in casu*, a atividade do Tribunal de Contas ao controlo financeiro sucessivo de dinheiros públicos, não há qualquer fundamento plausível para considerar toda a restante atividade das IPSS - no caso, a relacionada com donativos privados - para efeitos do cálculo dos respetivos emolumentos;
5. Ou seja: as receitas da IPSS oriundas de donativos particulares, porque excluídas do âmbito do controlo financeiro do Tribunal de Contas e, portanto, dos serviços por si prestados, não são atendíveis para efeitos de cálculo dos emolumentos;
6. O critério implicitamente consagrado no artigo 47.º do DL n.º 155/92, por confronto entre os n.ºs 1 e 2 do referido preceito, levamos, entre o mais, a excluir do conceito de “*receitas próprias*” dos organismos autónomos as participações, dotações, transferências e subsídios provenientes de quaisquer entidades públicas.
7. O recurso à analogia, por apelo ao critério distintivo implicitamente consagrado no artigo 47.º do DL 155/92, de 28 de Julho, para efeitos de excluir os financiamentos públicos das IPSS do conceito de “*receitas próprias*”, e, assim, se poder aplicar o regime emolumentar mínimo previsto no n.º 2 do artigo 10.º do RJETC, é a única solução suscetível de não afetar o *equilíbrio interno do regime emolumentar vigente requerido pelo princípio da proporcionalidade*, sendo também o mais conforme com o espírito do legislador que, por certo, não quis onerar de forma discriminatória as IPSS, comparativamente com serviços e fundos autónomos, que, em circunstâncias idênticas, sejam também beneficiárias de financiamentos públicos, só pelo facto daquelas não terem natureza pública;
8. Os emolumentos devidos pela IPSS são, assim, os emolumentos mínimos, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do RJETC.

EMOLUMENTOS DEVIDOS PELAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL (IPSS)

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. No período compreendido entre 1 de Outubro de 2012 e 6 de Maio de 2013, o Conselho de Administração esteve reduzido a dois membros: os Demandados. Ora, o art.º 410º-nº 4 do C.S.C. estipula que *“o Conselho não pode deliberar sem que esteja presente ou representada a maioria dos seus membros”*, pelo que não sendo legalmente possível o Conselho de Administração deliberar, só com a recomposição do C. A. foi possível, legalmente, (artigos 376º-nº 2 e 406º c) e d) do C.S.C.) convocar a Assembleia Geral, proceder-se à análise das contas e subsequente aprovação.
2. Assim, decide-se julgar procedente o presente recurso uma vez que a remessa à S.R.M.T.C. da prestação de contas em causa, embora incumprindo o prazo legal previsto no artº 52º-nº 1 e 2 da L.O.P.T.C. não é susceptível de ser imputada a uma ação ou omissão injustificada e culposa dos Recorrentes: as faltas que lhe são imputadas não podiam por eles ter sido evitadas ou, sequer, voluntariamente queridas, pelos motivos enunciados acima.

ABSOLVIÇÃO DOS DEMANDADOS / ASSEMBLEIA GERAL / CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO / DELIBERAÇÃO / FALTA DE REMESSA DE CONTAS JUSTIFICADA / PRESTAÇÃO DE CONTAS / QUÓRUM

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Sumário:

1. A ofensa de caso julgado, é uma exceção dilatória que o Tribunal de Contas deve conhecer oficiosamente (art.º 577º-i) e 578º do C. P. Civil) e que tem por fim “evitar que o tribunal seja colocado na alternativa de contradizer ou de reproduzir uma decisão anterior” (art.º 580º-nº 2 do C.P.C.), e que ocorre quando se repete uma causa depois de a primeira causa ter sido decidida por sentença que já não admite recurso ordinário (art.º 580º-nº 1 do C.P.C.).
2. Nos termos do art.º 102º-nº 3 e 4 da LOPTC, o plenário da 3ª Secção tem competência para, em sede de procedimento de recurso extraordinário, decidir que não existe oposição de julgados, e, consequentemente, que o recurso extraordinário seja considerado findo, o que é o caso destes autos, pois, o Tribunal de Contas já tinha decidido que os responsáveis pela prestação e apresentação das contas em causa são os Chefes de Gabinete dos Ministros da República, e não os Ministros Representantes da República aos quais não é imputável a infração prevista no art.º 66º-nº 1-a) da LOPTC, não podendo, num processo posterior pelos mesmos factos decidir-se o contrário.

CHEFE DE GABINETE / EXCEÇÃO DILATÓRIA / EXTRAORDINÁRIO / MINISTRO DA REPÚBLICA / OFENSA DE CASO JULGADO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / RECURSO OPOSIÇÃO DE JULGADOS

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Sumário:

1. O probatório deve refletir os factos alegados pelo Requerente e pelos Demandados com relevância para a decisão da causa;
2. Não tendo a sentença recorrida tido em conta alguns factos que, de acordo com as diversas soluções plausíveis em direito permitidas, poderiam eventualmente conduzir a outra decisão, justifica-se a alteração e a ampliação da matéria de facto; ponto é que do processo constem os respetivos elementos de prova e que estes não tenham sido impugnados;
3. Tendo a Recorrente, Presidente de Câmara, mantido por mais de 60 dias uma funcionária para, em regime de substituição e por vacatura do lugar, exercer o cargo de Chefe de Divisão daquela edilidade, sem que, para tanto, tivesse diligenciado no sentido de ordenar a abertura do correspondente procedimento concursal, quando foi a própria que nomeou essa funcionária e assinou o Aviso de publicação dessa nomeação, com referência à Lei e ao artigo que impunha tal atuação - ao artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15/01, aplicável “*ex vi*” do artigo 1.º do D.L. 104/2006, de 07/06 – temos necessariamente que concluir que aquela não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigada e de que era capaz;
4. Atuou, por isso, com um grau de culpa negligente relativamente elevado;
5. Não se justifica, por isso, a dispensa da aplicação da multa, nos termos do artigo 74.º do Código Penal, nem a aplicação de uma multa menor da que foi aplicada em 1.ª instância, ou seja, de 20 UC (artigo 67.º, n.ºs 2 e 3, da LOPTC).

ALTERAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO PROBATÓRIO / CULPA / ESTATUTO DO PESSOAL DIRIGENTE / MULTA / NOMEAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. Inexatidão por omissão ou lapso manifesto, para efeitos do disposto no artigo 667.º do CPC (artigo 614.º do NCPC), não pode quer significar ausência total do que se pretendeu escrever e não escreveu, sobretudo quando está em causa uma possível condenação autónoma por infrações financeiras;
2. Mas mesmo que se entendesse que estávamos perante um erro material, ainda assim, não era retificável pelo tribunal de recurso, por ter sido interposto recurso por parte dos Demandados e o M.P ter deixado transitar, nessa parte, a sentença recorrida;
3. O procedimento de auditoria é um procedimento de fiscalização e controlo financeiro materializado numa sucessão de atos e formalidades, que culmina com uma pronúncia judicial: a aprovação do Relatório de Auditoria.
4. Não estamos, por isso, perante um procedimento subsumível ao disposto na 1.ª parte da alínea b) do artigo 80.º da LOPTC e, portanto, perante matéria à qual é aplicada supletivamente o Código do Procedimento Administrativo.
5. E caindo tal pressuposto, cai também pela base a alegação de que o direito de ação por parte do M.P. caducou com fundamento no artigo 111.º do CPA, o qual, de resto, também não prevê tal caducidade;
6. O artigo 108.º da LOPTC não viola o princípio do juiz natural;
7. A citação dos Demandados significa que o juiz que a ordena - no caso o Juiz da Secção Regional dos Açores - considera que o pedido, face aos fundamentos de facto e de direito alegados e do pedido formulado no Requerimento Inicial, não é manifestamente improcedente, e/ou que não se verificam, de forma evidente, exceções dilatórias insupríveis do conhecimento oficioso;
8. Não significa, no entanto, que tais questões – as que podiam ser objeto de indeferimento liminar - fiquem precludidas, ou seja, não

significa que tais questões não possam (ou até devam) vir a ser conhecidas pelo juiz de julgamento – no caso o Juiz da Secção Regional da Madeira – em qualquer das ulteriores fases do processo jurisdicional, já que o despacho de citação não constitui caso julgado formal;

9. Não se vê, por isso, como é que a prolação do despacho de citação pelo juiz que aprova a auditoria, possa interferir ou condicionar o juízo a efetuar por este último e, consequentemente, a sua independência no ato de julgar;
10. Pelas mesmas razões e ainda pelo facto de aos Demandados - com o despacho de citação - serem dados todos os direitos de audiência e de defesa, bem como o direito a uma justiça imparcial a realizar por um juiz diverso do juiz que aprova a auditoria, também não se vislumbra como é que a tramitação do processo jurisdicional pelo juiz da auditoria até à contestação ou decurso do respetivo prazo, a que se segue a distribuição do processo pelo juiz da outra secção regional, a quem compete presidir à audiência de produção de prova e proferir a sentença final, possa violar o princípio do Estado de direito democrático a que se refere o artigo 2.º da CRP, bem como o n.º 10 do artigo 32.º da mesma Lei fundamental.
11. A auditoria rege-se por *princípios, métodos e técnicas geralmente aceites* em auditoria, não sendo um processo administrativo, contraordenacional ou sancionatório;
12. Daí que improcendam os vícios de violação dos artigos 100.º do CPA, 274.º e 32.º, n.º 4, da CRP;
13. O cumprimento do princípio do contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC após o Relato não viola aquele preceito legal, e é conforme a ISSAI 40 e os Regulamentos das Secções Regionais dos Açores e Madeira do Tribunal de Contas e da 2.ª Secção da Sede do mesmo Tribunal; ponto é que o Relatório de Auditoria não altere os factos contraditados, bem como a sua qualificação jurídica e imputação subjetiva;
14. A prova documental e as características dos ilícitos podem ser suficientes para efeitos de se concluir, ou não, pela culpa concreta do autor do facto ilícito;
15. Não tendo a auditoria tido como objeto verificar se os subsídios concedidos por uma empresa municipal foram ou não utilizados para os fins a que se destinavam - o que, de resto, foi confirmado em

sede de prova testemunhal - não pode ser dado como provado que tais subsídios não foram utilizados para tais fins; incorreu, por isso, a sentença recorrida em erro de apreciação da prova produzida;

16. O artigo 5.º, n.º 1, da Lei 53-A/2006 não proíbe as empresas de desenvolverem e de praticarem atos de natureza administrativa; o que aquele preceito proíbe é que as empresas locais tenham por objeto o desenvolvimento de atividades de natureza *exclusivamente* administrativa;
17. Ou seja, aquele normativo não tem qualquer aptidão como parâmetro de apreciação da conformidade legal da prática de atos isolados por empresas municipais, como é o caso da atribuição de subsídios;
18. Daí que a imputação da infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC, por violação do disposto no artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, tenha necessariamente que improceder;
19. Para que se conclua por uma conduta dolosa na prática da infração prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, não basta dar como provado que *“O demandado (...) enquanto responsável e dada a qualidade que tinha, conhecia perfeitamente as normas legais relativas ao endividamento, sabia que o contrato em causa implicava novo endividamento do Município, mas ainda assim votou a deliberação camarária de 10-12-2007 que autorizou”*.

APRECIAÇÃO DA CULPA / ATRIBUIÇÃO DE SUBSÍDIOS / CADUCIDADE / EMPRESA MUNICIPAL / ERRO DE JULGAMENTO NA APRECIAÇÃO DA PROVA PRODUZIDA / ERRO MATERIAL / OBJETO SOCIAL / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES / PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL / UTILIZAÇÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS EM FINALIDADE DIVERSA DA LEGALMENTE PREVISTA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão nº 027/2014 - 3ª S/PL

Recurso Ordinário nº: 04-JRF/2014

Processo nº: 06-JRF/2013

3ª Secção – 17/12/2014

Sumário:

1. O Tribunal de Contas confirmou a ilicitude das deliberações, decidida em 1ª instância.
2. O Recorrente agiu com um grau reduzido de culpa quando, confiou num parecer que lhe foi enviado pela Tutela, e não enviou os contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Esta situação justifica a dispensa da pena aplicada em 1ª instância ao abrigo do disposto no art.º 74º-nº 1-a) do C. Penal.
3. O Tribunal entendeu que se justificava um reenquadramento das sanções aplicáveis em 1ª instância, pois, dois dos demandados devem ser dispensados de pena, porque, eram os únicos novos membros do Conselho de Administração e que acabaram por seguir o entendimento adotado pelos outros membros do C.A. mais antigos, ou seja, viabilizaram os contratos em análise.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO / CONTRATOS / CULPA / DELIBERAÇÃO / DISPENSA DE PENA / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / ILICITUDE

Conselheiro Relator: Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Sumário:

1. O procedimento de auditoria é um procedimento de fiscalização e controlo financeiro materializado numa sucessão de atos e formalidades, que culmina com uma pronúncia judicial: a aprovação do Relatório de Auditoria.
2. Não estamos, por isso, perante um procedimento subsumível ao disposto na 1.ª parte da alínea b) do artigo 80.º da LOPTC e, portanto, perante matéria à qual é aplicada supletivamente o Código do Procedimento Administrativo.
3. E caindo tal pressuposto, cai também pela base a alegação de que o direito de ação por parte do M.P. caducou com fundamento no artigo 111.º do CPA, o qual, de resto, também não prevê tal caducidade;
4. O artigo 108.º da LOPTC não viola o princípio do juiz natural;
5. O despacho de citação não constitui caso julgado formal;
6. Não se vê, por isso, como é que a prolação do despacho de citação pelo juiz que aprova a auditoria, possa interferir ou condicionar o juízo a efetuar por este último e, consequentemente, a sua independência no ato de julgar;
7. Pelas mesmas razões e ainda pelo facto de aos Demandados - com o despacho de citação - serem dados todos os direitos de audiência e de defesa, bem como o direito a uma justiça imparcial a realizar por um juiz diverso do juiz que aprova a auditoria, também não se vislumbra como é que a tramitação do processo jurisdicional pelo juiz da auditoria até à contestação ou decurso do respetivo prazo, a que se segue a distribuição do processo pelo juiz da outra secção regional, a quem compete presidir à audiência de produção de prova e proferir a sentença final, possa violar o princípio do Estado de direito democrático a que se refere o artigo 2.º da CRP, bem como o n.º 10 do artigo 32.º da mesma Lei fundamental.

8. A auditoria rege-se por *princípios, métodos e técnicas geralmente aceites* em auditoria, não sendo um processo administrativo, contra-ordenacional ou sancionatório;
9. Daí que improcendam os vícios de violação dos artigos 100.º do CPA, 274.º e 32.º, n.º 4, da CRP;
10. O cumprimento do princípio do contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC após o Relato não viola aquele preceito legal, e é conforme a ISSAI 40 e os Regulamentos das Secções Regionais dos Açores e Madeira do Tribunal de Contas e da 2.ª Secção da Sede do mesmo Tribunal; ponto é que o Relatório de Auditoria não altere os factos contraditados, bem como a sua qualificação jurídica e imputação subjetiva;
11. A diferenciação dos regimes de responsabilidade aplicáveis aos membros do Governo e aos autarcas é razoável, racional e objetivamente fundada, improcedendo a invocada inconstitucionalidade, por violação do disposto no artigo 13.º da CRP;
12. Não tendo a sentença recorrida fundamentado a condenação dos Recorrentes no DL 38/2008, não pode o tribunal *ad quem* pronunciar-se sobre a desaplicação de um diploma – o DL 38/2008 – com fundamento em inconstitucionalidade;
13. De resto, o DL n.º 38/2008, quanto à norma considerada violada – o artigo 40.º, n.º 4, alínea a) da LFL de 2007 – nada inovou, já que o artigo 5.º do referido DL remete a obrigação de cumprir do plano de saneamento financeiro para o próprio artigo 40.º, n.º 4 da LFL de 2007;
14. As palavras “deliberada, livre e consciente” são palavras que, por consubstanciarem os elementos psicológicos da conduta do agente devem – com aquela ou outra formulação – constar da matéria de facto, e que, não sendo só por si suficientes para cumprir as exigências de descrição do facto passível de multa, são necessárias ao preenchimento de um determinado tipo de culpa: o dolo.
15. Não referindo os Recorrentes quais os factos que, de acordo com a prova documental e testemunhal produzida deviam ter sido dados não como provados, e que, se fossem dados como não provados, conduziriam a uma decisão diversa da que foi proferida, improcede a invocada anulação do despacho que fixou a matéria de facto;

16. A fundamentação insuficiente da matéria de facto não é, só por si, causa de nulidade da sentença, nos termos do artigo 668.º do CPC (artigo 615.º do NCPC), aplicável aos despachos, por força do artigo 666, n.º 3 do CPC (artigo 613.º, n.º 3, do NCPC);
17. Os municípios que recorrem a empréstimos para saneamento financeiro estão vinculados a elaborar e a executar os orçamentos de acordo com os objetivos e metas calendarizados e quantificados no plano de saneamento financeiro (PSF), para que, no final do prazo de empréstimo, seja reposta a situação de equilíbrio das finanças municipais;
18. Ou seja, o PSF contém ele próprio um conjunto de princípios e considerações técnicas de natureza financeira com vista à reposição do equilíbrio financeiro a que devem obedecer os documentos previsionais, com carácter vinculativo e normativo; é, por isso, um ato-condição daqueles documentos;
19. O que significa que os orçamentos que desrespeitem o que, para cada ano, foi calendarizado e quantificado, naquele plano, pode fazer incorrer os seus responsáveis na infração financeira p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL;
20. Não tendo a sentença recorrida emitido pronúncia quanto à questão a que se reportam os pontos 17 a 19 deste Sumário, quando os Demandados suscitaram tal questão nas respetivas contestações, há omissão de pronúncia, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC;
21. A omissão de pronúncia é causa de nulidade da sentença, podendo o tribunal de recurso conhecer da questão omitida em substituição do tribunal recorrido (artigo 715.º, n.º 1 do CPC, artigo 665.º, n.º 1, do NCPC, e artigo 379.º, n.º 1, alínea c), do CPP);
22. Não se provando o momento do ano em que foi ultrapassado o limite da despesa, e não tendo os Demandados exercido funções executivas durante toda a gerência desse ano económico, em obediência ao princípio *in dubio pro reo*, deve considerar-se improcedente a imputação aos referidos Demandados da infração prevista na 1.ª parte do n.º 1 da alínea b) do artigo 65.º da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL de 2007;
23. A realização plúrima do mesmo tipo de infração ou de vários tipos de infração, verificados determinados requisitos, é suscetível de

constituir uma infração financeira sancionatória continuada – *in casu*, foram violados, em 2/3 anos económicos sucessivos, os artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º, n.º 2 e 39.º, n.º 3, todos da LFL de 2007, o que fez incorrer alguns dos Demandados na infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas a), 1.º parte, e f), 2.ª parte, da LOPTC;

24. É o que acontece quando: (i) o bem jurídico protegido é o mesmo – *in casu*, as normas violadas visavam salvaguardar e repor o equilíbrio das finanças públicas; (ii) a execução das infrações é realizada por forma essencialmente homogénea - *in casu*, foram todas executadas no âmbito da elaboração e execução dos orçamentos municipais, tendo por pano de fundo um PSF; (iii) tais infrações ocorrem no quadro de uma mesma situação exterior que diminui consideravelmente a culpa do agente – *in casu*, as infrações foram cometidas no quadro de uma situação de enorme constrangimento financeiro e em execução de um PSF que, quando foi aprovado, já não tinha aderência à realidade, por, à data da sua aprovação, já estarem preenchidos os pressupostos para a declaração da situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira;

25. Age com negligência quem atua sem o cuidado a que estava obrigado e era capaz.

CADUCIDADE DO DIREITO DE AÇÃO / DOLO / INCUMPRIMENTO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO (PSF) / INFRAÇÃO CONTINUADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA DECORRENTE DO INCUMPRIMENTO / INSUFICIENTE FUNDAMENTAÇÃO DO PROBATÓRIO / NEGLIGÊNCIA / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES / PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL / NÃO DISCRIMINAÇÃO DOS FACTOS DADOS COMO NÃO PROVADOS / PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO REO*

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Sumário:

1. O preço contratual convencionado deve abranger todas as parcelas do preço que o adjudicatário pode, potencialmente, receber da entidade adjudicante ao abrigo do contrato celebrado, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 97.º do Código dos Contratos Públicos.
2. As empresas locais devem instruir os processos de fiscalização prévia com a declaração de suficiência orçamental e de cativação das respetivas verbas, exigida no n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, conjugada com o n.º 2 do artigo 144.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, disposições que têm natureza financeira.
3. 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, constitui fundamento da recusa do visto a violação direta de normas financeiras.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / DECLARAÇÃO DE
SUFICIÊNCIA ORÇAMENTAL / EMPRESA LOCAL / NORMA FI-
NANCEIRA / PREÇO CONTRATUAL / RECUSA DO VISTO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Sumário:

1. O estudo de viabilidade económico-financeira, que precede a deliberação da Assembleia Municipal a autorizar a aquisição, pelo Município, de participação social, deve demonstrar, de forma credível, a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da unidade.
2. A deliberação de aquisição de participações, não sendo precedida de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da empresa, é nula, nos termos do n.º 1 do artigo 32.º do Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAEL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
3. A nulidade transmite-se ao contrato a celebrar, nos termos do n.º 7 do artigo 32.º do RJAEL.
4. A nulidade constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

AQUISIÇÃO DE PARTICIPAÇÕES / ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / EMPRESA LOCAL / ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DO VISTO / SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Relatório de Auditoria nº 005/2014 - FC/SRA

Processo nº: 13/102.03-AUDIT

08.04.2014

ASSUNTO: Auditoria à prorrogação do contrato de prestação de serviços de exploração da Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos (ETRS).

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

AUDITORIA ORIENTADA / CAPACIDADE TÉCNICA / CESSÃO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / IDENTIFICAÇÃO / PAGAMENTO / PROCEDIMENTO PRÉ CONTRATUAL / TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Relatório de Auditoria nº 010/2014 - FS/SRA

Processo nº: 14/219FS4-AUDIT

24.11.2014

ASSUNTO: Auditoria às despesas com publicidade suportadas pelo Orçamento da Região Autónoma dos Açores.

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

AJUSTE DIRETO / AUDITORIA ORIENTADA / CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / DESPESA PÚBLICA / PAGAMENTO / PROCEDIMENTO PRÉ CONTRATUAL / PUBLICIDADE / REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Sumário:

1. A seleção de uma tipologia procedimental, no caso, o concurso limitado por prévia qualificação vincula a entidade adjudicante às normas reguladoras desse tipo de procedimento, nomeadamente à obrigatoriedade de estabelecer no programa do concurso requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira para efeitos de qualificação dos candidatos [cfr. os art.ºs 164.º, n.º 1, al. h), e n.º 4, e 165.º, n.ºs 1, 2 e 3, do CCP], a aferir na devida fase, após a qual, são convidados a apresentar propostas os que preencherem os requisitos pré-definidos.
2. Para além da vinculação procedimental, o art.º 165.º do CCP confere à entidade adjudicante uma margem de autonomia na determinação daqueles requisitos de qualificação, pois a lei limita-se a exemplificar alguns dos critérios mínimos da capacidade técnica, enquanto no que tange à capacidade financeira, permite que sejam indicados requisitos mínimos suplementares ao estabelecido no anexo IV do CCP.
3. O contrato de empreitada em apreciação respeita, na sua essência, à execução de trabalhos sem especial complexidade técnica que não justificam, por serem desadequados e desproporcionais face ao fim que se pretende alcançar, a rigidez dos requisitos mínimos obrigatórios da capacidade técnica e da capacidade financeira estabelecidos pelo dono da obra para a sua realização.
4. Pese embora a lei confira à entidade adjudicante liberdade na fixação dos requisitos mínimos da capacidade técnica e financeira dos potenciais candidatos ao procedimento, temos que tal liberdade se mostra, desde logo, limitada pelos princípios reguladores da contratação pública, nomeadamente o da concorrência e o da proporcionalidade.
5. Nessa medida, a natureza das obrigações emergentes do contrato surge como um fator determinante na ponderação da adequação, indispensabilidade e razoabilidade dos critérios de averiguação da capacidade mínima dos candidatos, por referência ao seu conteúdo,

aos deveres e sujeições por ele constituídas, e na ponderação dos níveis mínimos de capacidade para se aceder ao concurso.

6. De tal modo que na determinação dos pressupostos de acesso ao procedimento a entidade adjudicante deverá ter em consideração a relação causal entre as medidas a adotar e os fins a prosseguir, de forma a vedar o estabelecimento de requisitos demasiado exigentes de que possam resultar limitações manifestamente desadequadas à prossecução do fim público a alcançar em concreto.
7. Ora, no caso sub judice, verifica-se que as cláusulas 6.^a e 7.^a do programa do procedimento não respeitam os normativos e princípios concursais atrás identificados.
8. Em suma, foram violados os n.ºs 1 e 2 do art.º 165.º do CCP, por ter ocorrido uma evidente limitação do leque concorrencial, comprovada com o reduzido número de candidatos que se apresentaram ao procedimento (3), e reforçada pelo facto de, entre estes, só um ter ficado qualificado, por ser o único a observar tais exigências mínimas e obrigatórias de capacidade técnica e financeira, o que constitui um indício sintomático de que somente poucas empresas de construção civil estariam em condições de cumprir com pressupostos tão apertados e, sublinhe-se, inadequados, face à natureza da empreitada em apreço.
9. Atuação, que, em última instância, fez também perigar dois dos princípios que norteiam a contratação pública, vertidos no n.º 4 do art.º 1.º do CCP – o da concorrência, por ter sido limitado injustificadamente o acesso ao procedimento concursal, e o da proporcionalidade, na medida em que os requisitos definidos se revelaram excessivos face à complexidade da empreitada.
10. Por outro lado, o júri do concurso deliberou, a coberto das competências que lhe foram delegadas, ao abrigo do n.º 2 do art.º 69.º, conjugado com o art.º 109.º, ambos do CCP, eliminar cláusulas do programa do procedimento, uma reportada a um requisito mínimo e obrigatório de capacidade técnica dos candidatos e outra à apresentação do documento que comprovasse a titularidade desse requisito.
11. Porquanto tais eliminações de efeito retificativo consubstanciaram uma alteração de um aspeto fundamental do programa do procedimento o prazo concedido para a apresentação das candidaturas deveria ter sido prorrogado, com posterior divulgação através de aviso

publicado no Diário da República, tal como exigem os n.ºs 2 e 4 do art.º 64.º do CCP, o que não veio a suceder.

12. A não prorrogação devida impediu que, no caso vertente, mais empresas interessadas a ser admitidas ao procedimento pudessem ter apresentado candidaturas e, posteriormente, propostas eventualmente mais vantajosas do ponto de vista do interesse público, facto que poderá, pelo menos em abstrato, ter conduzido à alteração do resultado financeiro do contrato de que aqui se cuida.
13. Essa atuação, para além de contrariar efetivamente o art.º 64.º, n.ºs 2 e 4, do CCP, é igualmente suscetível de ter colocado em crise, com particular acuidade, o princípio da concorrência, assim como o da igualdade, o da transparência e o da publicidade, que presidem os procedimentos pré-contratuais, e emanam quer do art.º 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, quer do art.º 1.º, n.º 4, do CCP (ver a nota preambular do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro).
14. As ilegalidades assim apuradas, consubstanciadas na violação dos n.ºs 1 e 2 do art.º 165.º do CCP, e dos n.ºs 2 e 4 do art.º 64.º, do mesmo Código, a par de diversos princípios que enformam a contratação pública, e que encontram acolhimento no n.º 4 do art.º 1.º também do CCP, e no n.º 2 do art.º 266.º da nossa Lei Fundamental, afetam a validade do ato final de adjudicação com a anulabilidade, por vício de violação de lei, nos termos do art.º 135.º do CPA, invalidade essa que se repercute no contrato de empreitada celebrado, ex vi do n.º 2 do art.º 283.º do CCP.
15. À luz dos fundamentos de recusa de visto, enunciados nas als. a), b) e c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ³, as ilegalidades decorrentes da violação das normas ínsitas aos artigos supra invocados bem como dos retro aludidos princípios, podem constituir motivo de recusa de visto no quadro da previsão da citada al. c), por se mostrarem, pelo menos em abstrato, suscetíveis de terem provocado a alteração do resultado financeiro do contrato, a configurar-se a hipótese de terem afastado do procedimento outros potenciais interessados em contratar, e impedido a entidade adjudi-

³ Republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que foi objeto da Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.

cante de admitir outras propostas porventura mais vantajosas ao interesse público financeiro.

16. Todavia, tendo em conta que não se pode dar por adquirida a referenciada alteração do resultado financeiro do contrato sujeito a fiscalização prévia, e por que também o Serviço nunca foi alvo de qualquer recomendação por parte do Tribunal de Contas incidente sobre as matérias apreciadas, afigurou-se adequando recorrer à faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de conceder o visto e recomendar àquela entidade que, futuramente, evite a prática das ilegalidades assinaladas.

ALTERAÇÃO DE ASPETOS FUNDAMENTAIS DO PROGRAMA DO PROCEDIMENTO / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / DEFINIÇÃO DE REQUISITOS MÍNIMOS DE CAPACIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA DESADEQUADOS E DESPROPORCIONAIS / NÃO PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA A APRESENTAÇÃO DAS CANDIDATURAS / PRINCÍPIOS CONCURSAIS / SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL REGIONAL

Conselheira Relatora: Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

Decisão nº 005-FP/2014 - SRM

Processo nº 108/2013

Sessão ordinária – 09/10/2014

Sumário:

1. A adjudicação do contrato não foi deliberada pela Câmara Municipal, mas sim decidida pelo seu Presidente, o que põe em causa o consignado:
 - Na al. f) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que confere àquele edil a competência para a “(...) adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba, nos termos da lei”;
 - Nos art.ºs 18.º, n.º 1, al. a), e 29.º, n.º 2, ambos do DL n.º 197/99, de 8 de junho, que limitam a competência original e delegada

daquele órgão singular para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços até 149.639,00€, e até 748.196,84€, respetivamente.

2. Consequentemente, o despacho do Presidente da Câmara Municipal que adjudicou o contrato em apreço configura um ato administrativo eivado do vício de incompetência e, por isso, anulável, a coberto dos art.^{os} 35.º, n.º 1, *a contrario*⁴, e 135.º do CPA⁵.
3. Por outro lado, o Município não se encontrava dotado de fundos disponíveis para fazer face à despesa emergente do contrato submetido a visto prévio, tendo os factos apurados permitido concluir que o Município sabia, desde a publicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, que estava vinculado ao seu cumprimento, nomeadamente que não podia assumir compromissos se não tivesse previamente fundos para tal, determinação ao arrepio da qual atuou, de forma plenamente consciente, tal como evidencia a documentação que integra o processo de visto.
4. O âmbito subjetivo da Lei n.º 8/2012 é extenso, e é claro que os princípios aí estabelecidos são diretamente aplicáveis a todo o sector da administração local, concretamente às autarquias locais, conforme tem sido jurisprudência sistemática deste Tribunal⁶.
5. O legislador impôs aos responsáveis pelas entidades sujeitas ao regime desta Lei um impedimento claro – o de que não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis. E fê-lo de uma forma perentória e inequívoca, configurando a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza.
6. É isso que expressamente emana, por um lado, do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, quando comanda que “[o]s dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º” e, por outro, do seu art.º 11.º, n.º 1, que define como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a “responsabilidade

⁴ Que dispõe que “[o]s órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria”.

⁵ Que determina que “[s]ão anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção”.

⁶ Vejam-se os Acórdãos n.ºs 5/2013-1.ª S/PL, de 5 de junho, e 25/2013-1.ª S/SS, de 15 de outubro.

civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor”.

7. Consabido que o DL n.º 127/2012 estatui de forma muito clara que só se pode assumir um compromisso se, previamente à sua assunção existirem fundos disponíveis – cfr. o n.º 2 do art.º 7.º, e que a jurisprudência deste Tribunal tem sido unívoca neste sentido⁷.
8. Mais, o n.º 3 do mesmo art.º 7.º refere expressamente que, “[s]ob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9 e 10 do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:
9. Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;
10. Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;
11. Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente”.
12. Do ponto de vista da fiscalização prévia temos, por conseguinte, duas situações controvertidas que se reportam à adjudicação do contrato vertente pelo Presidente da Câmara quando não tinha competência para tanto, e à inexistência de fundos disponíveis para aquele Município fazer face à despesa emergente do mesmo título jurídico.
13. A primeira das ilegalidades narradas apenas é passível de preencher o fundamento de recusa de visto indicado na al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, muito embora não resulte do processo que a violação do disposto no art.º 73.º, n.º 1, do CCP, tenha tido por consequência a alteração do resultado financeiro do contrato, não há dúvida de que o vício verificado é suscetível de criar perturbação que pode afetar, de forma real ou meramente potencial, o aludido resultado.
14. Mas porque o Município nunca foi objeto de recomendação anterior deste Tribunal quanto ao cumprimento da disposição inobservada, e porque, como se mencionou, no caso em referência não ocorreu uma efetiva alteração do resultado financeiro do contrato, consideram-se

⁷ Vd. os Acórdãos n.ºs 5/2013-1.ªS/SS (já citado), e 26/2013-1.ªS/SS, 33/2013-1S.ª/SS, 34/2013-1.ªS/SS e 36/2013-1.ªS/SS.

reunidas as condições que permitem o uso da faculdade prevista no art.º 44.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97.

15. Todavia, quanto à segunda das questões controvertidas, a verdade é que a assunção do compromisso da despesa relativa ao contrato *sub judice* sem fundos disponíveis para tal configura violação direta de normas financeiras, designadamente da ínsita ao n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, e da vertida no n.º 2 do art.º 7 do DL n.º 127/2012, constituindo, por isso, fundamento de recusa de visto a coberto da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97.
16. Noutra vertente, o art.º 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, refere expressamente que “[o]s sistemas de contabilidade de suporte à execução orçamental emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos nulos”.
17. De igual modo, já vimos que o n.º 3 do art.º 7.º do DL n.º 127/2012 comina com a nulidade a assunção de compromissos sem o cumprimento das condições plasmadas nas suas alíneas, donde sobressai a verificação da conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei [al. a)];
18. Conforme se deixou expresso, a Câmara Municipal adjudicante assumiu o compromisso tendo plena consciência de que não tinha fundos disponíveis. Assim sendo, é manifesta a sua nulidade bem como, nos termos do art.º 5.º, n.º 3, citado, é igualmente nulo o contrato jurídico a ele subjacente.
19. E a nulidade agora apurada assim como a violação das normas financeiras já indicadas comportam fundamento legal para a recusa de visto do contrato, por força do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b) da Lei n.º 98/97.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS SEM
FUNDOS DISPONÍVEIS / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE
ALUGUER OPERACIONAL / INCOMPETÊNCIA DO PRESIDENTE
DE CÂMARA PARA ADJUDICAR

Conselheira Relatora: Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

Relatório de Auditoria nº 012/2014 - FS/SRM

Processo nº: 8/2013-AUDIT

16.05.2014

ASSUNTO: Auditoria aos encargos com juros de mora na Administração Regional.

Conselheiro Relator: João Francisco Aveiro Pereira

AUDITORIA ORIENTADA / DÍVIDAS / EMPRÉSTIMOS / IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (IVA) / JUROS DE MORA / PAGAMENTO / REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

Relatórios de Auditoria nºs 019, 021, 022, 024, 025, 026, 027 e 028/2014 - FC/SRM

Processos n.ºs: 3, 5, 4, 6, 7, 8, 9 e 10/2013-AUDIT

Datas de aprovação: 23-10-2014, 20-11-2014, 20-11-2014, 02-12-2014, 02-12-2014, 02-12-2014, 18-12-2014 e 18-12-2014.

ASSUNTO: Auditorias aos Municípios da RAM com vista a apurar a legalidade das alterações de posição remuneratória por opção gestionária efetuadas nos anos de 2009 e de 2010 – Municípios de Câmara de Lobos, Machico, Funchal, Ponta do Sol, Porto Moniz, Santana, Ribeira Brava, Santa Cruz.

Conselheira Relatora: Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO / ILEGALIDADE / NÍVEL REMUNERATÓRIO

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS

Com relevância para a atividade do Tribunal de Contas

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 779/2014

Processo n.º 612/14

2.ª Secção

Relator: Conselheiro João Cura Mariano

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional

Relatório

Nos autos de aplicação de multa, instaurados na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas contra A., nos termos do artigo 66.º, n.º 1, c), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), foi proferida sentença em 24 de abril de 2014 que declarou nulo todo o processo e absolveu o demandado da instância,

O Ministério Público interpôs recurso da referida sentença para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea a), do n.º 1, do artigo 70.º, da LTC, nos seguintes termos:

«**O Ministério Público**, notificado da mui douta sentença (n.º 31/2014) do Tribunal proferida no processo autónomo de multa supra referenciado, da qual resulta que foram desaplicadas por terem sido julgadas materialmente inconstitucionais, as normas vertidas:

- no art. 5º n.º 8 da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe veio dar a Lei n.º 55/2010 de 24/12 (concretamente na versão interpretativa retroativa consagrada no respetivo art. 3º n.º 3),

por ofensa:

- ao princípio do juiz natural ínsito no art. 32º n.º 9 da Constituição que dispõe que «[n]enhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior» (máxime: ablação retroativa da competência do tribunal) e ainda dos princípios do Estado de direito democrático (art. 2.º) e da segurança jurídica;

- nos arts. 23º a 26º da mesma Lei n.º 19/2003 (concretamente na medida em que atribuem a outro Tribunal que não o de Contas a competência fiscalizadora de dinheiros públicos a partidos ou a grupos e representações parlamentares),

por ofensa:

- ao disposto no art. 214º n.º 1 da Constituição da República na medida em que firma a subtração da competência material jurisdicional do Tribunal de Contas para fiscalizar a aplicação de dinheiros públicos;

- nos arts. 66º, 77º n.º 4 e 78º n.º 4 al. e) da LOPTC e no art. 76º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas (concretamente na parte em que conferem ao mesmo juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar os processos de aplicação de multa a que se refere o art. 66º da LOPTC).

por ofensa:

- ao princípio da estrutura acusatória do processo penal consagrado no art. 32º n.º 5 da Constituição e do processo equitativo consagrado nos arts. 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 47º n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e 20º n.º 4 da Constituição;

E por ter sido julgado organicamente inconstitucional:

- o RGTC referido (concretamente na parte em que atribui competência ao tribunal e juízes relatores para decidir a aplicação de multas, e estabelecer o iter processual respetivo):

- por violação da reserva de competência legislativa da Assembleia da República consagrada no art. 165º n.º 1 al. p) da Constituição;

E ilegal:

- o art. 76º do RGTC por violação do disposto no art. 75º al. d) da Lei n.º 98/97 de 26/08 (concretamente recusando a aplicação desta norma, com fundamento na sua ilegalidade por violação de lei com valor reforçado/Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

dela vem **interpor recurso para o Tribunal Constitucional**, restrito à fiscalização concreta da constitucionalidade daquele quadro normativo.

Foram apresentadas alegações pelo Recorrente, com as seguintes conclusões:

«111. O Ministério Público interpôs recurso parcialmente obrigatório, para este Tribunal Constitucional, do teor da douta sentença de fls. 61 a 101, proferida pelo Tribunal de Contas – Secção Regional da Madeira, nos termos do disposto nos “arts. 70º n.º 1 al. a) e 71º n.º 1 da Lei acabada de citar [a Lei 28/82 de 15/09]”.

112. Este recurso tem por objeto a “mui douta sentença do Tribunal proferida no processo autónomo de multa supra referenciado, da qual resulta que foram desaplicadas por terem sido julgadas materialmente inconstitucionais as normas vertidas: no art. 5º n.º 8 da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe veio dar a Lei n.º 55/2010 de 24/12 (concretamente na versão interpretativa retroativa consagrada no respetivo art. 3º n.º 3)”; ”nos arts. 23º a 26º da mesma Lei n.º 19/2003 (concretamente na medida em que atribuem a outro Tribunal que não o de Contas a competência fiscalizadora de dinheiros públicos a partidos ou a grupos e representações parlamentares);”nos arts. 66º, 77º n.º 4 e 78º n.º 4. al.ª e) da LOPTC e no art. 76º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas (concretamente na parte em que conferem ao mesmo juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar os processos de aplicação de multa a que se refere o art. 66º da LOPTC”; e por ter sido julgado organicamente inconstitucional, “o RGTC referido (concretamente na parte em que atribui competência ao tribunal e juízes relatores para decidir a aplicação de multas, e estabelecer o iter processual respetivo)”; e ilegal “o art. 76º do RGTC por violação do disposto no art. 75º al.ª d) da lei 98/97 de 26/08 (concretamente recusando a aplicação desta norma, com fundamento na sua ilegalidade por violação de lei com valor reforçado/Lei Orgânica do Tribunal de Contas)”.

113. O Ministério Público interpôs recurso, nos presentes autos, para além do mais, da recusa de aplicação, por parte do Mm.º Juiz “a quo”, das normas contidas no artigo 76º do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas, por violação de lei de valor reforçado, nomeadamente do disposto no artigo 75º, alínea d), da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

114. Uma vez que as normas cuja aplicação foi recusada não constam de ato legislativo e, por força do disposto nos artigos 280º da Constituição da República Portuguesa e 70º da Lei n.º 28/82

(LTC), de 15 de novembro, carece o Tribunal Constitucional de competência para conhecer de recursos de decisões dos tribunais que recusem a aplicação de normas, não constantes de atos legislativos, com fundamento na sua ilegalidade por violação de lei com valor reforçado, não deverá aquele Tribunal Constitucional tomar conhecimento, nesta parte, do objeto do recurso.

115. O n.º 8, do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, veio atribuir, ao Tribunal Constitucional, a competência para a fiscalização respeitante “às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia da República e nas assembleias legislativas das regiões autónomas, ou por seu intermédio, para a atividade política e partidária em que participem”.

116. Por sua vez, o n.º 4, do artigo 3.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, decreta que aquela disposição tem natureza interpretativa.

117. Em ambos os casos estamos perante normas legais sediadas num diploma legislativo não dotado de valor reforçado, que regulam, por um lado, a competência do Tribunal Constitucional, e determinam, por outro, a natureza da norma de competência e o seu regime de aplicação no tempo.

118. Ora, de acordo com o conjugadamente disposto nos artigos 166.º, n.º 2, e 164.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa, os atos reguladores das matérias de organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, designadamente quanto à competência, para além de se integrarem na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, devem, ainda, revestir a forma de lei orgânica.

119. Acontece que, conforme resulta da mera consulta da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, esta não reveste a forma de lei orgânica dispondo, assim, sobre matéria que só por meio desta espécie de lei de valor reforçado pode ser regulada.

120. Em face do exposto, as normas legais corporizadas no n.º 8, do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, ao regerem sobre matéria da competência do Tribunal Constitucional; bem

como a norma contida no n.º 4, do artigo 3.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, ao, indiretamente, dispor sobre a sua aplicação no tempo, violam a imposição constitucional resultante do disposto, conjugadamente, nos artigos 166.º, n.º 2; e 164.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa, encontrando-se, assim, feridas de inconstitucionalidade formal.

121. Para a eventualidade de, assim, se não entender, dir-se-á que a norma contida no n.º 8, do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, aplicável retroactivamente nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 3.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na redação atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, não viola materialmente o plasmado no n.º 9, do artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa, uma vez que esta norma constitucional respeita às garantias do processo criminal, matéria à qual é estranha a interpretação normativa cuja constitucionalidade é questionada.

122. Todavia, tal interpretação normativa, ao ter sido configurada pelo legislador da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, como retroactivamente – ou no mínimo retrospectivamente – modificadora da competência para a fiscalização das contas dos grupos parlamentares/representações parlamentares, é suscetível de violar o princípio da segurança jurídica ínsito no princípio do Estado de direito democrático, plasmado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

123. Já no que concerne à suposta violação do disposto no n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, imputada às normas constantes dos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, concluímos que estas não foram convocadas no âmbito da decisão recorrida, não tendo constituído ratio decidendi da sentença contestada, não devendo o Tribunal Constitucional conhecer da invocada desconformidade constitucional.

124. Complementarmente, dir-se-á, igualmente, que não se poderá imputar a violação do disposto no n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, às normas constantes do n.º 8, do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, por não se nos afigurar que ocorra qualquer lesão material daquela disposição constitucional, uma vez que do texto do referido artigo

214.º não resulta, diretamente, a atribuição de competência ao Tribunal de Contas para fiscalizar todas as aplicações de dinheiros públicos - com exceção das aludidas nas alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 214.º -, não constituindo a não atribuição, em situações concretamente identificadas, dessa competência, por parte do legislador ordinário, qualquer violação de princípios ou regras constitucionais.

125. Também não se verifica, em nosso entender, a pretensa inconstitucionalidade material das normas contidas nos artigos 66.º, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e artigo 76.º do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas (RGTC), por violação dos princípios da estrutura acusatória do processo penal e do processo equitativo, consagrados, respetivamente, nos artigos 32.º, n.º 5 e 20.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa.

126. As multas previstas na alínea c), do n.º 1, do artigo 66.º da LOPTC têm uma natureza meramente processual não constituindo o procedimento visando a sua aplicação, essencialmente, um processo sancionatório autónomo.

127. Consequentemente, aquelas normas infraconstitucionais, cuja inconstitucionalidade material é invocada, reportam-se ao procedimento tendente à aplicação das multas previstas na alínea c), do n.º 1, do artigo 66.º da LOPTC, o qual não reveste natureza sancionatória em qualquer dos sentidos regulados no artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa, não se encontrando sujeito aos princípios constitucionais do direito processual criminal ou, sequer, do restante direito processual sancionatório, razão pela qual tais normas se revelam insuscetíveis de violar o princípio do acusatório, princípio constitucional privativo do processo criminal.

128. Acresce que, estas normas da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas (RGTC), cuja inconstitucionalidade é invocada na douda decisão recorrida, são normas atributivas de competência para aplicação das multas previstas na alínea c), do n.º 1, do artigo 66.º da LOPTC (e também de garantia do contraditório no caso do artigo 76.º do RGTC), que não regulam o procedimento destinado à sua aplicação sendo, também por isso, insuscetíveis de violar o princípio acusatório, princípio constitucional processual.

129. Por semelhantes razões, não violam tais normas, igualmente, o direito a um processo equitativo, plasmado no n.º 4 do artigo 20.º da mesma Constituição da República Portuguesa.

130. Por fim, também no que concerne à invocada inconstitucionalidade orgânica da norma contida no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, por violação do disposto na alínea p), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, sustentamos a sua não inconstitucionalidade.

131. Efetivamente, a disposição normativa do artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, no que à matéria da competência dos juízes respeita, limita-se a reproduzir o teor dos artigos 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e a reconhecer o direito ao contraditório, nada inovando relativamente ao conteúdo daquelas normas legais.

132. Em face do agora exposto, deverão ser julgadas formalmente inconstitucionais as normas jurídicas contidas no artigo 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010 de 24/12, bem como as normas jurídicas resultantes da conjugação destas com a plasmada no n.º 4, do artigo 3.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na redação atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro; ou, caso assim se não entenda, julgar materialmente inconstitucional a aplicação retroativa – ou, no mínimo, retrospectiva - da norma ínsita no artigo 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010 de 24/12, por violação do princípio da segurança jurídica ínsito no princípio constitucional do Estado de direito democrático, plasmado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

133. Não deverá, por outra banda, conhecer, o Tribunal Constitucional, da alegada ilegalidade reforçada das normas contidas no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, por violação do disposto no artigo 75.º, alínea d), da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas); nem da inconstitucionalidade das normas consubstanciadas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, por suposta violação do disposto no n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa.

134. Não deverão ser julgadas materialmente inconstitucionais as normas jurídicas contidas nos artigos 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010 de 24/12, e 3.º, n.º 4, deste último diploma, por alegada violação do princípio do juiz natural insito no art. 32.º, n.º 9, da Constituição da República Portuguesa; nos artigos 66.º, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e artigo 76.º do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas (RGTC), por alegada violação dos princípios da estrutura acusatória do processo penal e do processo equitativo, consagrados, respetivamente, nos artigos 32.º, n.º 5 e 20.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa; e não organicamente inconstitucionais as normas ínsitas no mesmo artigo 76.º do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas (RGTC), por suposta usurpação da competência legislativa reservada da Assembleia da República, prevista na alínea p), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

Nos termos do acabado de explanar, deverá o Tribunal Constitucional decidir não conhecer da matéria relacionada com as invocadas ilegalidades das normas ínsitas no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas e inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, concedendo, no mais, provimento parcial ao presente recurso, assim fazendo a costumada JUSTIÇA.»

O Demandado não apresentou contra-alegações.

*

Fundamentação

1. Do não conhecimento parcial do objeto do recurso

1.1. Da inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro

No âmbito de auditoria realizada pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas à utilização das subvenções parlamentares realizadas pela Assembleia Legislativa da Madeira, oficiou-se a cada um dos deputa-

dos regionais em funções no período de incidência da auditoria, entre os quais o ora recorrido A., no sentido de prestarem determinadas informações e remeterem determinados documentos à referida secção do Tribunal de Contas e, na sequência do não fornecimento dos elementos solicitados, foi instaurado ao ora Recorrido, nos termos do artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC – Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro), um processo de aplicação de multa, no âmbito do qual foi recusada a aplicação, entre outras, das normas «dos art.ºs 5.º, n.º 8, 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20-6, com a redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24-12, bem como a norma do art. 3.º, n.º 3, desta última Lei», com fundamento em inconstitucionalidade.

Da leitura da decisão recorrida, conclui-se que o que estava em causa nos autos, neste âmbito, era a questão da competência do Tribunal de Contas para a fiscalização relativa às subvenções públicas a que se refere o artigo 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro – uma vez que tal norma veio atribuir a competência para essa fiscalização ao Tribunal Constitucional –, e ainda o disposto no artigo 3.º, n.º 4 desta última Lei (na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro), que qualificou aquela norma como tendo natureza interpretativa.

A mencionada norma do n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, dispõe que «[a] fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia da República e nas assembleias legislativas das regiões autónomas, ou por seu intermédio, para a atividade política e partidária em que participem, cabe exclusivamente ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 23.º».

Por sua vez, artigo 23.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, para o qual remete o citado n.º 8 do artigo 5.º da mesma Lei, estabelece no seu n.º 1 que «[a]s contas anuais dos partidos políticos e as contas das campanhas eleitorais são apreciadas pelo Tribunal Constitucional, que se pronuncia sobre a sua regularidade e legalidade», referindo-se os restantes n.ºs deste artigo a alguns aspetos relativos à apreciação desta matéria pelo Tribunal Constitucional, sendo que os artigos 24.º e 25.º dizem respeito às funções e composição da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos e

o artigo 26.º, aos procedimentos a adotar pelo Tribunal Constitucional na apreciação das contas anuais dos partidos políticos.

Como resulta claro da leitura da decisão recorrida, bem como do teor dos referidos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, estas normas não foram efetivamente convocadas como aplicáveis ao caso dos autos, constituindo, no discurso argumentativo daquela decisão, um mero *obiter dictum*.

Com efeito, a questão da competência para fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira implica apenas a eventual aplicação aos autos da norma do n.º 8, do artigo 5.º, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, sendo irrelevante para o efeito o disposto nos referidos artigos 23.º a 26.º daquela Lei, não se tendo sequer suscitado qualquer questão a respeito da sua aplicabilidade.

Ora, no plano dos pressupostos de admissibilidade do recurso de constitucionalidade, constitui requisito indispensável a suscetibilidade de a norma questionada se dever apresentar como tendo interesse para a decisão da causa, isto é, como uma norma capaz de integrar o fundamento normativo da decisão recorrida, traduzindo-se o juízo sobre a sua ilegitimidade constitucional na causa excludora da sua aplicação.

Face ao exposto, uma vez que as normas contidas nos artigos 23.º a 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, cuja aplicação foi recusada, não foram tidas sequer como aplicáveis enquanto *ratio decidendi* da decisão recorrida, não poderá tomar-se conhecimento do objeto do recurso nesta parte, por não se mostrar verificado aquele pressuposto de admissibilidade do mesmo.

1.2. Da ilegalidade do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas

A decisão recorrida recusou a aplicação, com fundamento em ilegalidade, do «art.º 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas por violação do disposto no art.º 75.º, al. d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto».

A norma desaplicada pertence ao Regulamento Geral do Tribunal de Contas (na nova designação introduzida pelo n.º 4 da Resolução n.º 13/2010, de 17 de maio, e que era designado na versão originária por Regulamento Interno do Tribunal de Contas – cfr. Regulamento Interno n.º 4/99, aprovado pelo plenário geral do Tribunal de Contas, em reunião de 28 de junho de 1999, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 162, de 14 de julho de 1999, e alterado pela Resolução n.º 13/2010, aprovada pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 14 de abril de 2010, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 95, de 17 de maio de 2010).

Segundo a decisão recorrida, a referida norma foi desaplicada com fundamento na violação do disposto no artigo 75.º, alínea d), da LOPTC, depreendendo-se que se terá considerado que este diploma reveste a natureza de lei de valor reforçado.

De acordo com o disposto na alínea a), do n.º 2, do artigo 280.º, da Constituição, e na alínea c), do n.º 1, do artigo 70.º, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional - LTC), no âmbito da fiscalização concreta da constitucionalidade, cabe recurso para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais que recusem a aplicação de norma constante de ato legislativo com fundamento na sua ilegalidade por violação da lei com valor reforçado. Ou seja, esta competência atribuída ao Tribunal Constitucional pressupõe que a norma desaplicada conste de ato legislativo.

Ora, de acordo com o disposto no n.º 1, do artigo 112.º, da Constituição, são considerados atos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais.

Sendo manifesto que o Regulamento Geral do Tribunal de Contas, aprovado pelo Plenário Geral daquele Tribunal, não se enquadra em nenhuma destas categorias, não tem o Tribunal Constitucional competência para, neste âmbito, apreciar a invocada “ilegalidade” da norma do artigo 76.º do referido Regulamento.

Pelo exposto, não poderá o Tribunal Constitucional tomar conhecimento do objeto do recurso na parte respeitante à recusa de aplicação do disposto no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, por violação do previsto no artigo 75.º, alínea d), da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

2. Do mérito do recurso

2.1. Da inconstitucionalidade das normas do n.º 8, do artigo 5.º, e 3.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro

Esta questão de constitucionalidade já foi apreciada pelo Plenário do Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 535/2014 (acessível em www.tribunalconstitucional.pt), em que foi decidido julgar inconstitucional, por violação do artigo 166.º, n.º 2, com referência ao artigo 164.º, c), e do artigo 168.º, n.º 4, todos da Constituição, as normas constantes dos artigos 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro.

Neste acórdão, o Tribunal começou por proceder à delimitação do objeto do recurso, por considerar que o artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro (e que corresponde ao anterior n.º 3), tem autonomia normativa, apesar de se tratar de uma disposição transitória, definidora da natureza da norma contida no n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, para efeitos da sua aplicação no tempo. Por essa razão, entendeu-se no referido acórdão que, apesar de o recorrente ter utilizado uma fórmula aparentemente unitária no requerimento de interposição de recurso, este tinha por objeto a constitucionalidade das duas normas acima referidas.

Assim, foram autonomizadas as questões de inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º da Lei 55/2010, de 24 de dezembro, e do artigo 3.º, n.º 4, deste último diploma legal, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, tendo o referido Acórdão concluído pela inconstitucionalidade daquelas normas, por violação do artigo 166.º, n.º 2, com referência ao artigo 164.º, alínea c), e do artigo 168.º, n.º 4, todos da Constituição.

A jurisprudência fixada no referido Acórdão n.º 535/2014 é inteiramente transponível para o presente caso, pelo que, remetendo-se para a respetiva fundamentação, cumpre reiterar tal juízo de inconstitucionalidade e, em consequência, negar provimento ao recurso nesta parte.

2.2. Da inconstitucionalidade das normas dos artigos 66.º, 77.º, n.º 4, e 78.º, n.º 4, al. e), da LOPTC, e do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, quando interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC.

Segundo a sentença recorrida, a jurisprudência de todas as secções do Tribunal de Contas vai no sentido de os juízes aplicarem as multas previstas no artigo 66.º da LOPTC sem intervenção do Ministério Público, que apenas é notificado da sentença, podendo dela recorrer, o que significa que o juiz verifica a falta de cumprimento que constitui a infração prevista neste artigo e, respeitando o contraditório, profere sentença condenatória ou absolutória.

Ainda de acordo com a decisão recorrida, nessas situações é o próprio juiz que manda abrir um processo de multa, instrui-o e acusa o demandado, imputando-lhe os respetivos factos, estabelecendo o contraditório, e a seguir julga-o à luz das regras adjetivas previstas na LOPTC e, supletivamente, das previstas no Código de Processo Penal.

Considera por isso a decisão recorrida que, tratando-se de responsabilidade sancionatória efetivada segundo o direito penal, substantivo e adjetivo, o facto de a mesma entidade que acusa proceder ao julgamento fere o princípio do acusatório, consagrado no artigo 32.º, n.º 5 da Constituição.

Entende ainda a decisão recorrida que qualquer processo de natureza sancionatória, não apenas criminal, em que o acusador é também o julgador não pode considerar-se um processo equitativo, no sentido consagrado no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no artigo 47.º, n.º 2 da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 20.º, n.º 4, da Constituição.

Assim, concluiu a referida sentença pela inconstitucionalidade das normas dos artigos 66.º, 77.º, n.º 4, e 78.º, n.º 4, al. e), da LOPTC e do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, quando interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC.

Conforme se referiu, está em causa nos autos a aplicação da multa prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, pelo que será apenas em relação a esse tipo de multas que faz sentido analisar as questões suscita-

das, uma vez que só em relação às mesmas é que a decisão do Tribunal Constitucional se poderá repercutir no caso concreto.

Na sistemática da LOPTC, a norma do artigo 66.º insere-se no Capítulo V, denominado «*Da efetivação de responsabilidades financeiras*» e, dentro deste capítulo, na Secção III, intitulada «*Da responsabilidade sancionatória*». Nesta secção, o artigo 65.º, sob a epígrafe «*Responsabilidades financeiras sancionatórias*», prevê a aplicação de multa para diversas infrações, praticadas com dolo ou negligência, em que está diretamente em causa o incumprimento de regras relativas à legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas e à boa gestão financeira. Já o artigo 66.º, sob a epígrafe «*Outras infrações*», prevê no seu n.º 1 a aplicação de multas em situações em que o comportamento sancionado não se traduz na violação daquele tipo de regras, mas sim no incumprimento de regras de natureza eminentemente processual (v.g., a falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal ou a falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação – al. a); a falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter – al. b); a falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações – al. c); a falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal – al. d); a inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a atos ou contratos que produzam efeitos antes do visto – al. e); a introdução nos processos de elementos que possam induzir o Tribunal em erro nas suas decisões ou relatórios – al. f)).

A multa prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, em causa nos presentes autos, destina-se a sancionar o incumprimento do dever de colaboração com o Tribunal, sendo claramente uma multa de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processual penal, mas também de outros ramos de direito processual, sancionam os comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais. Tais multas, que assumem um carácter meramente instrumental em relação a um processo principal, têm em vista, em primeira linha, garantir o cumprimento dos deveres de colaboração com o tribunal para a descoberta da verdade.

O Tribunal Constitucional já teve a oportunidade de se pronunciar quanto a este tipo de sanções processuais de natureza pecuniária, distinguindo-as das sanções de natureza criminal, contraordenacional ou disci-

plinar (cfr., sobre esta matéria, entre outros, os Acórdãos n.ºs 315/92, 680/04, 27/05 e 458/07, acessíveis em www.tribunalconstitucional.pt).

Assim, a respeito da natureza das “multas processuais”, o referido Acórdão n.º 315/92 começa por referir o seguinte:

«[...] estas multas não são consequências jurídicas da prática de crimes. Se a doutrina processual civil se refere a elas, por vezes, como «penas», é porque utiliza esta expressão amplamente, em sinonímia com «sanções punitivas» (assim, Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, com a col. de Antunes Varella, ed. rev. e act. por Herculano Esteves, 1976, p. 354, e Alberto dos Reis, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. ii, 3.ª ed., reimp., 1981, p. 261).

E acrescenta ainda que:

«10 — As sanções processuais são cominadas para ilícitos praticados no processo, cujo adequado desenvolvimento visam promover. Com a sua estatuição, pretende-se, conforme os casos, obter a cooperação dos particulares com os serviços judiciais, impor aos litigantes uma conduta que não prejudique a ação da justiça ou ainda assegurar o respeito pelos tribunais (cfr. Vítor Faveiro, «Algumas notas sobre o problema das multas processuais. A sanção do artigo 524.º do Código de Processo Civil», *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 7, 1948, pp. 73 e segs., *maxime* pp. 85-6, e Aragão Seia, «Adicionais sobre as multas processuais», *C.J.*, ano VIII (1983), tomo III, pp. 29 a 31).

Tecidas estas considerações, o referido acórdão afasta depois a natureza criminal destas sanções, considerando que «*elas possuem uma natureza específica e são cominadas para ilícitos praticados no processo, visando promover o seu normal desenvolvimento*» e conclui também que o processo penal não abrange este tipo de sanções, com a seguinte fundamentação:

«13 — Se o processo penal é o conjunto de normas jurídicas que disciplinam a aplicação do direito penal pelos tribunais, deve concluir-se que ele não abrange, em princípio, as sanções processuais. Assim se compreende, aliás, que a aplicação de tais sanções não seja rodeada das garantias de defesa atribuídas ao arguido em pro-

cesso penal. Destinatário das sanções não é nunca o arguido, enquanto tal, mas a generalidade dos intervenientes no processo».

Finalmente, este aresto conclui ainda que estas sanções processuais são «*indiscutivelmente estranhas ao direito disciplinar e ao direito de mera ordenação social*», referindo a esse respeito o seguinte:

«O direito disciplinar caracteriza-se pela existência de um poder hierárquico que o tribunal não possui, evidentemente, quando aplica multas processuais às partes ou a outros intervenientes no processo. Tão-pouco o direito de mera ordenação social, que se distingue do direito penal, tendencialmente, «... pela natureza dos respetivos bens jurídicos ... (e) ... pela desigual ressonância ética» e, decisivamente, através da qualificação feita pelo próprio legislador (cfr. o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 443/82, de 27 de outubro), pode abranger as multas processuais – sanções historicamente anteriores e não filiadas no direito penal.»

Este entendimento é também aplicável às multas previstas no artigo 66.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC, que, conforme se disse, são sanções de natureza processual que têm como finalidade levar os cidadãos a colaborar com as entidades jurisdicionais (neste caso, com o Tribunal de Contas).

Assim, é manifesto que a norma que prevê tais multas não tem natureza processual penal, uma vez que não tem por finalidade disciplinar a aplicação, pelos tribunais, do direito criminal. E é também inequívoco que a multa nela prevista não é aplicável a factos ilícitos típicos de natureza penal, ou seja, a factos catalogados como crimes, pelo que não tem a natureza de sanção criminal.

Esta conclusão assume particular relevância tendo em conta que um dos fundamentos invocados pela decisão recorrida para a recusa de aplicação da interpretação normativa aqui em questão foi a violação do princípio acusatório, consagrado no n.º 5, do artigo 32.º, da Constituição.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, 4.ª Edição Revista, p. 522), este é um dos princípios estruturantes da constituição processual penal que «*significa que só pode ser julgado por um crime precedendo acusação por esse crime por parte de um órgão distinto do julgador, sendo a acusação condi-*

ção e limite do julgamento. Trata-se de uma garantia essencial do julgamento independente e imparcial».

Ora, uma vez que, como se viu, as multas previstas na alínea c), do n.º 1, do artigo 66.º, da LOPTC, constituem sanções de natureza processual, a sua aplicação não tem de ser rodeada das garantias de defesa atribuídas ao arguido em processo penal, não lhe sendo por isso aplicável o princípio do acusatório, uma vez que nem sequer um processo sancionatório de natureza não criminal está aqui em causa.

Por outro lado, constituindo este princípio uma das garantias constitucionais do processo criminal, as exigências dele decorrentes não são diretamente aplicáveis a outros tipos de processo, designadamente, aos processos previstos no artigo 66.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC.

Acresce ainda que, mesmo a admitir-se que estes processos têm uma natureza aproximada do processo de contraordenação ou de outro processo de natureza estritamente sancionatória (o que, como vimos, não se verifica), daí não decorre também que os mesmos tenham de ter uma estrutura do tipo acusatório, designadamente, por exigência do disposto no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição, segundo o qual “[n]os processos de contraordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.

Na verdade, o Tribunal Constitucional já teve oportunidade de se pronunciar sobre a questão de saber se os direitos de audiência e defesa previstos nesta norma constitucional implicam a subordinação desse tipo de processos a uma estrutura acusatória, tendo concluído pela resposta negativa.

Fê-lo, designadamente, no Acórdão n.º 581/04, onde se refere, a esse respeito, o seguinte:

«(...) a garantia constitucional dos direitos de audiência e de defesa em processo contraordenacional (n.º 10 do artigo 32º da Constituição) não pode comportar a consagração de um princípio da estrutura acusatória do processo idêntico ao que a Constituição reserva, no n.º 5 do artigo 32º, para o “processo criminal”, como, ainda – e, numa certa perspetiva, decisivamente –, a posição do arguido está garantida pela possibilidade de recurso jurisdicional. O n.º 10 do artigo 32º da Constituição não é, pois, desrespeitado só pelo mero facto de não serem diferentes os funcionários que confirmam o auto de notícia e proferem a decisão final».

Conclui-se, assim, que a interpretação das normas dos artigos 66.º, 77.º n.º 4, e 78.º, n.º 4, al. e), da LOPTC e do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC não viola o princípio do acusatório, consagrado no artigo 32.º, n.º 5 da Constituição, uma vez que o procedimento aí previsto não reveste natureza sancionatória, não se encontrando sujeito aos princípios constitucionais do direito processual criminal ou do restante direito processual sancionatório.

Importa ainda apreciar se tal interpretação normativa viola o direito a um processo equitativo.

A decisão recorrida assim o entendeu, sustentando que qualquer processo de natureza sancionatória, não apenas criminal, em que o acusador é também o julgador, não pode considerar-se um processo equitativo, no sentido consagrado no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no artigo 47.º, n.º 2 da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 20.º, n.º 4, da CRP.

O artigo 20.º da Constituição, sob a epígrafe «*Acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva*», garante a todos o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos (n.º 1), impondo ainda que esse direito se efetive através de um processo equitativo (n.º 4).

A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem entendido que o direito de acesso aos tribunais implica a garantia de uma proteção jurisdicional eficaz ou de uma tutela judicial efetiva, cujo âmbito normativo abrange, nomeadamente: (a) o *direito de ação*, no sentido do direito subjetivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional; (b) o *direito ao processo*, traduzido na abertura de um processo após a apresentação daquela pretensão, com o consequente dever de o órgão jurisdicional sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada; (c) o *direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas*, no sentido de a decisão haver de ser proferida dentro dos prazos preestabelecidos, ou, no caso de estes não estarem fixados na lei, dentro de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade da causa; (d) o *direito a um processo justo baseado nos princípios da prioridade e da sumariedade*, no caso daqueles direitos cujo exercício pode ser aniquilado pela falta de medidas de defesa expeditas (veja-se, neste sentido, entre outros, o Acórdão n.º 440/94).

Acresce ainda que o direito de ação ou direito de agir em juízo terá de efetivar-se através de um processo equitativo, o qual deve ser entendido não só como um processo justo na sua conformação legislativa, mas tam-

bém como um processo materialmente informado pelos princípios materiais da justiça nos vários momentos processuais.

A jurisprudência e a doutrina têm procurado densificar o conceito de processo equitativo essencialmente através dos seguintes princípios: (1) direito à igualdade de armas ou igualdade de posição no processo, sendo proibidas todas as diferenças de tratamento arbitrárias; (2) proibição da indefesa e direito ao contraditório, traduzido fundamentalmente na possibilidade de cada uma das partes invocar as razões de facto e direito, oferecer provas, controlar a admissibilidade e a produção das provas da outra parte e pronunciar-se sobre o valor e resultado de umas e outras; (3) direito a prazos razoáveis de ação e de recurso, sendo proibidos os prazos de caducidade demasiados exíguos; (4) direito à fundamentação das decisões; (5) direito à decisão em prazo razoável; (6) direito de conhecimento dos dados do processo (*dossier*); (7) direito à prova; (8) direito a um processo orientado para a justiça material (Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.^a Edição Revista, Coimbra Editora, 2007, Volume I, págs. 415 e 416).

Importa ainda salientar que a exigência de um processo equitativo, consagrada no artigo 20.º, n.º 4, da Constituição, não afasta a liberdade de conformação do legislador na concreta modelação do processo. No entanto, no seu núcleo essencial, tal exigência impõe que os regimes adjetivos proporcionem aos interessados meios efetivos de defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, bem como uma efetiva igualdade de armas entre as partes no processo, não estando o legislador autorizado a criar obstáculos que dificultem ou prejudiquem, arbitrariamente ou de forma desproporcionada, o direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efetiva.

Feito o enquadramento geral da questão e centrando agora a atenção na análise do caso concreto, importa desde logo salientar que, conforme referido, o regime processual previsto na LOPTC relativo à aplicação das multas previstas no seu artigo 66.º, n.º 1, al. c), na interpretação normativa cuja aplicação foi recusada pela decisão recorrida, não se destina à aplicação de sanções de natureza penal, contraordenacional ou disciplinar, mas sim de sanções de cariz meramente processual, daí decorrendo, como se viu, que tal regime processual não se encontra sujeito aos princípios constitucionais do direito processual criminal ou do restante direito processual sancionatório.

As sanções processuais são cominadas para ilícitos praticados no processo, visando assegurar a normal tramitação deste e obter uma justa

decisão da lide, pretendendo-se, nomeadamente, com a sua estatuição obter a cooperação dos particulares com os serviços de justiça, como sucede com a previsão aqui em análise. A competência para aplicação dessas sanções é atribuída habitualmente ao magistrado titular do processo onde se verifica o ilícito, uma vez que é perante ele que o ilícito é praticado, mediante procedimento simplificado tramitado por esse mesmo magistrado, de modo a assegurar a sua eficácia, com o mínimo de perturbação do processo a que respeita. É essa a solução da interpretação normativa aqui em análise, segundo a qual é ao mesmo juiz do Tribunal de Contas que compete a iniciativa de “acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC”.

Tendo em consideração a natureza e finalidade destas sanções, não se justifica aqui o peso de uma estrutura processual do tipo acusatória, não afrontando qualquer princípio material da justiça que informa as regras processuais gerais que seja o mesmo magistrado que promove e tramita o incidente de aplicação da sanção processual que depois decide da sua aplicação, não se vislumbrando, por isso, que a interpretação normativa questionada viole o direito a um processo equitativo em qualquer das suas dimensões acima referidas.

Face ao exposto, conclui-se que as normas dos artigos 66.º, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC, não violam o princípio do acusatório, nem o direito a um processo equitativo, previstos, respetivamente, nos artigos 32.º, n.º 5, e 20.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, devendo o recurso ser julgado procedente nesta parte.

2.3. Da inconstitucionalidade orgânica da norma do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas

A decisão recorrida decidiu ainda “declarar inconstitucional” a norma do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, tendo entendido que tal norma é organicamente inconstitucional, por usurpação da competência legislativa reservada da Assembleia da República, prevista na alínea p), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição.

A norma cuja constitucionalidade é questionada tem o seguinte teor:

«Artigo 76.º

Aplicação de multas

1 — As multas previstas no artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, a aplicar aos processos mencionados no artigo 71.º são decididas pelo Juiz relator do processo.

2 — A decisão a proferir nos processos autónomos de multa é da competência dos juízes relatores dos processos que tenham relação com as respetivas infrações.

3 — Previamente à decisão, é ouvido o responsável pela infração, a quem serão notificados os factos, a sua qualificação jurídica e respetivo regime legal, devendo, ainda, ser indicada a possibilidade de poder ser posto termo ao procedimento, através do pagamento voluntário da multa, pelo mínimo legal.

4 — A decisão reveste a forma de sentença e é notificada ao Ministério Público e aos responsáveis».

Este artigo, conforme referido, pertence ao Regulamento Geral do Tribunal de Contas, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto na alínea d), do artigo 75.º, da LOPTC, norma que confere a este órgão competência para «[a]provar os regulamentos internos e instruções do Tribunal que não sejam da competência de cada uma das secções». Ou seja, o referido Regulamento foi aprovado ao abrigo das competências conferidas ao Plenário Geral do Tribunal de Contas pela referida norma da LOPTC, sendo que esta última lei (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, bem como as suas sucessivas alterações) foi aprovada pela Assembleia da República, no exercício da sua competência reservada.

Como resulta do seu teor, acima transcrito, o referido artigo 76.º prevê no seu n.º 1 que as multas previstas no artigo 66.º da LOPTC (entre as quais as previstas na alínea c), do seu n.º 1, que está em causa nos autos) são decididas pelo juiz relator do processo, acrescentando o n.º 2 que nos processos autónomos de multa a decisão é da competência dos juízes relatores dos processos que tenham relação com as respetivas infrações, sendo que o n.º 3 disciplina a forma como deverá ser observado o contraditório e o n.º 4 a forma que deverá revestir a decisão e a quem deve ser notificada.

Relativamente a esta matéria, o artigo 58.º, n.º 4, da LOPTC, estabelece que a aplicação de multas a que se refere o artigo 66.º tem lugar nos processos das 1.ª e 2.ª Secções a que os factos respeitem ou, sendo caso

disso, em processo autónomo. Por sua vez, o artigo 77.º, n.º 4, da LOPTC, atribui a competência aos juízes da 1.ª Secção para aplicar as multas referidas no n.º 1 do artigo 66.º relativamente aos processos de que sejam relatores e, no que respeita à 2.ª Secção, o artigo 78.º estabelece na alínea e) do n.º 4 que compete ao juiz, no âmbito da respetiva área de responsabilidade, «aplicar as multas referidas no n.º 1 do artigo 66.º».

Ou seja, no que respeita à competência para a aplicação das multas previstas no artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC, o disposto no artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas traduz-se numa mera transposição do conteúdo dos referidos artigos 58.º, n.º 4, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Já no que respeita à forma como deverá ser observado o direito ao contraditório, nos termos do n.º 3, a norma em causa limita-se a concretizar tal direito que, para além decorrer um princípio processual de âmbito geral, se encontra consagrado no artigo 13.º da LOPTC, cujo n.º 2 estabelece que que *«[é] assegurado aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos»*.

Por sua vez, a indicação da possibilidade de poder ser posto termo ao procedimento através do pagamento voluntário da multa, pelo mínimo legal, a que se refere o n.º 3 do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, encontra-se também prevista na LOPTC. Antes de mais, importa salientar que o segmento normativo em causa não integra a *ratio decidendi* da decisão recorrida, uma vez que aí não se colocou qualquer questão relativamente ao pagamento voluntário da multa. Contudo, sempre se dirá que o que esta norma prevê é apenas que, previamente à decisão, seja ouvido o responsável e que na notificação a efetuar para o efeito seja indicada a possibilidade de poder ser posto termo ao procedimento através do pagamento voluntário da multa, pelo mínimo legal. No entanto, não se colocou nos autos a questão de saber se na multa a aplicar na situação em análise haveria a referida possibilidade, nem se o fundamento para tal residia neste normativo (que se limita a disciplinar a notificação a efetuar).

Finalmente, a referência no n.º 4 à forma da decisão e à sua notificação não envolve também qualquer conteúdo inovatório.

Em suma, não está aqui em causa a emissão de normas com natureza inovatória relativas à organização e competência dos tribunais, visto

que a competência para aplicação das multas em causa resulta da LOPTC e não do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, que se limita a reafirmar o que já consta daquele diploma aprovado pela Assembleia da República no uso da sua competência legislativa reservada.

Estamos, pois, perante uma norma integrada num “ato de natureza regulamentar” (o Regulamento Geral do Tribunal de Contas), emitido ao abrigo de um determinado ato legislativo, que é por si identificado (cfr. artigo 112.º, n.º 7, da CRP), sendo que a regulamentação constante da norma sindicada não tem conteúdo inovatório ou contrário ao disposto em “ato legislativo”.

O Tribunal Constitucional, em diversos casos em que tem apreciado a eventual existência de inconstitucionalidade orgânica, por estar em causa matéria de competência reservada da Assembleia da República, tem entendido, de forma reiterada, que tal vício só ocorrerá nos casos em que a norma questionada tiver qualquer efeito de direito inovatório em relação à matéria em questão, não ocorrendo tal vício quando a norma se limita a reproduzir o regime preexistente (cfr., entre muitos outros, os Acórdãos n.ºs 211/2007, 310/2009, 176/2010 e 330/2011, todos acessíveis em www.tribunalconstitucional.pt).

Por outro lado, este Tribunal tem também considerado que este entendimento, respeitante às situações em que está em causa a relação entre a competência legislativa reservada da Assembleia da República e a atuação legiferante do Governo, é extensível aos casos em que esteja em causa a ação de qualquer outra entidade com poderes normativos. Neste sentido, veja-se o Acórdão n.º 321/08, no qual se refere que *“Somente se se entender que a norma é inovatória se poderá concluir pela inconstitucionalidade orgânica, dado que consta de diploma regulamentar e não de ato legislativo”*.

Face ao exposto, uma vez que a regulamentação constante da norma sindicada não tem conteúdo inovatório ou contrário ao disposto em ato legislativo, no caso concreto não se verifica a invocada inconstitucionalidade orgânica da norma contida no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, por violação do disposto na alínea p), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição, devendo nesta parte também ser concedido provimento ao recurso.

Decisão

Nestes termos, decide-se:

a) não tomar conhecimento do objeto do recurso quanto à questão da inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro;

b) não tomar conhecimento do objeto do recurso quanto à questão da ilegalidade do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas;

c) não julgar inconstitucionais as normas dos artigos 66.º, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, al. e) da LOPTC e no artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, quando interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC

d) não julgar inconstitucional a norma do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas

e) julgar inconstitucional, por violação do artigo 166.º, n.º 2, com referência ao artigo 164.º, c), e do artigo 168.º, n.º 4, todos da Constituição da República Portuguesa, as normas constantes dos artigos 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro;

e, em consequência,

f) julgar parcialmente procedente o recurso interposto pelo Ministério Público;

g) e determinar a reforma da decisão recorrida em conformidade com os juízos de não inconstitucionalidade constantes das alíneas c) e d).

Sem custas.

Lisboa, 12 de novembro de 2014 - *João Cura Mariano - Pedro Machete - Ana Guerra Martins - Fernando Vaz Ventura - Joaquim de Sousa Ribeiro*

**RELAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS NOS DOMÍNIOS
DA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**

JANEIRO/DEZEMBRO 2014

**1. ATIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO ÂMBITO DA
UNIÃO EUROPEIA**

1.1. Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

No âmbito da União Europeia, o Tribunal de Contas português, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, exerce funções de organização e acompanhamento das ações de controlo deste Tribunal sobre a aplicação em Portugal dos recursos financeiros da União Europeia.

No que se refere a este controlo, o Tribunal de Contas Europeu realizou, de janeiro a dezembro de 2014, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o n.º 3 do art.º 248.º do Tratado UE, as quais foram acompanhadas pelo *Departamento de Auditoria III*.

**1.2. Reuniões da *Task Force* sobre a “Resolução 6” do Comité de Con-
tacto dos Presidentes das ISC da União Europeia**

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 22 e 23 de janeiro, na reunião da *Task Force* sobre a “Resolução 6” do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da UE.

A “Resolução 6”, aprovada na reunião do Estoril, de 18 e 19 de outubro de 2012, ocupa-se das tarefas e papéis do controlo externo público à luz das evoluções recentes em matéria de governação económica da União Europeia.

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

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 25 e 26 de fevereiro, 26 e 27 de março, 13 de junho e de 20 a 21 de novembro, nas reuniões do grupo de trabalho do EUROSTAT sobre as EPSAS (European Public Sector Accounting Standards).

1.4. Reunião dos Agentes de Ligação Comité de Contacto das ISC da União Europeia

De 10 a 11 de abril, o Tribunal de Contas português participou em Copenhaga, na reunião dos Agentes de Ligação das ISC da União Europeia.

Esta reunião teve como principal objetivo preparar a reunião do Comité de Contacto dos Presidente das ISC da União Europeia, que se realizou no Luxemburgo, nos dias 16 e 17 de outubro.

1.5. Seminário no âmbito dos trabalhos das Networks do Comité de Contacto “Fiscal Policy Audit” e “Europe 2020 Strategy Audit”

De 4 a 6 de junho, uma delegação do Tribunal de Contas português participou em Viena, Áustria, no Seminário no âmbito dos trabalhos na Network do Comité de Contacto “Fiscal Policy Audit” e na Network “Europe 2020 Strategy Audit”, esta presidida pelo Tribunal de Contas português.

O Tribunal de Contas fez uma apresentação no Seminário da Network sobre Política Orçamental intitulada “The new rules of fiscal discipline in the Portuguese legal order-evidence from the Fiscal Compact transposition”.

1.6. Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia

O Tribunal de Contas português participou na reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia, a qual teve lugar no Luxemburgo, nos dias 16 e 17 de outubro.

Constaram da ordem de trabalho a análise das seguintes questões:

- Seminário sobre o reforço da cooperação entre as ISC nacionais e o Tribunal de Contas Europeu, no âmbito da nova governação económica e financeira e do novo quadro financeiro 2014-2020;
- Aprovação de resoluções, incluindo dos grupos de trabalho;
- Atividades desenvolvidas no âmbito do Comité de Contacto;
- Cooperação com os Países candidatos;
- Auditorias realizadas por ISC dos Estados Membros;
- Reuniões do Comité de Contacto em 2015 e 2016

1.7. Sessão do Tribunal de Contas Europeu para apresentação às autoridades portuguesas do Relatório anual relativo ao exercício de 2013

No dia 6 de novembro, uma delegação do Tribunal de Contas Europeu, chefiada pelo seu Presidente, deslocou-se a Portugal para apresentação aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, do relatório anual daquele Tribunal relativo ao exercício de 2013.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das ações desenvolvidas no âmbito da UE, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu, no domínio das relações internacionais, no ano de 2014, as seguintes ações:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. RIKSREVISIONEN -Auditoria Geral da Suécia. Estágios da Auditora Amanda Soderlung.

No âmbito das relações bilaterais e de cooperação o Tribunal de Contas de Portugal ministrou um estágio de Auditoria à Senhora Auditora Amanda Soderlung, da Riksrevisionen (Auditoria Geral da Suécia) no âmbito do Tecido Empresarial do Estado na Área dos Transportes.

2.1.2. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da União, do Brasil

Uma delegação do Tribunal de Contas da União, do Brasil, chefiada pelo seu Vice-Presidente, visitou o Tribunal de Contas português, no dia 21 de janeiro, tendo como objetivo promover o intercâmbio cultural e o desenvolvimento institucional.

2.1.3. Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde

No decurso do ano de 2014, foram realizadas em Lisboa reuniões com a presença dos Presidentes dos Tribunais de Contas de Portugal e de Cabo Verde, no âmbito do acompanhamento das ações de formação e cooperação entre estas Instituições.

2.1.4. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas do Irão

Uma delegação do Tribunal de Contas do Irão, chefiada pelo seu Procurador-Geral, visitou o Tribunal de Contas português, de 5 a 7 de março, para promover a possibilidade de cooperação bilateral entre as Instituições e a assinatura de um Memorando de Entendimento.

2.1.5. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Brasil, participação no “XVI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas”.

O Tribunal de Contas de Portugal participou, em Florianópolis, de 19 a 23 de maio, no “XVI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas” organizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, do Brasil e pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, subordinado ao tema “*desafios da infraestrutura: do planejamento à execução*”.

O Tribunal de Contas português contribuiu para este Simpósio com a apresentação do Estudo: “*A experiência do Tribunal de Contas de Portugal na auditoria de obras públicas*”.

2.1.6. Comemoração do 150.º Aniversário do Tribunal de Contas da Roménia

O Conselheiro Presidente, acompanhado do Diretor-Geral, participou em Bucareste, na Roménia, nos dias 5 e 7 de junho, na Cerimónia Comemorativa do 150.º Aniversário do Tribunal de Contas da Roménia.

2.1.7. Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas de Espanha

No dia 21 de julho, o Presidente do Tribunal de Contas de Espanha, realizou uma visita ao Tribunal de Contas de Portugal, no âmbito da relação e cooperação Ibérica.

2.1.8. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da Turquia

Uma delegação do Tribunal de Contas da Turquia, realizou, de 21 a 22 outubro, uma visita de estudo ao Tribunal de Contas português tendo como objetivo o conhecimento das áreas de jurisdição, organização, prestação de contas, atividade do Mi-

nistério Público e implementação e aplicabilidade das diretivas emanadas de Instituições Internacionais de Controlo.

2.1.9. Comemoração do 300.º Aniversário do Tribunal de Contas da Alemanha

O Conselheiro Presidente, acompanhado do Diretor-Geral, participou em Bona, na Alemanha, no dia 18 de novembro, na Cerimónia Comemorativa dos 300 Anos do Tribunal de Contas da Alemanha.

2.1.10. Tribunal de Contas da Argélia

O Tribunal de Contas participou conjuntamente com a OCDE no *Peer Review* ao Tribunal de Contas da Argélia.

2.1.11. Tribunal de Contas de Espanha (Projeto cooperação ISC Moldava)

O Tribunal de Contas participou em conjunto com o Tribunal de Contas de Espanha num Seminário do Projeto de cooperação “*Twinning Project for Consolidation and Strengthening the External Public Audit in the Republic of Moldava*”.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. EUROSAI – Task Force on Audit & Ethics - Seminário “Enhancing Ethics within Supreme Audit Institutions”

Nos dias 29 e 30 de janeiro, decorreu em Lisboa, organizado pelo Tribunal de Contas de Portugal o Seminário “*Enhancing Ethics within Supreme Audit Institutions*” da Task Force on Audit & Ethics da EUROSAI, que teve como temas:

– *Why is Ethics Important in a Supreme Audit Institution (SAI)*

- *Ethics Guidance: Codes of Ethics*
- *Role of Ethics Units: Guidance and/or Control*
- *Ethics Guidance: Training*
- *Typical Ethical Dilemmas in SAI*

Atendendo ao elevado número de ISC presentes bem como a diversidade de Países e Continentes representados (Europa, Africa, América do Sul) o Tribunal de Contas de Portugal, enquanto Presidente da EUROSAI, realizou a Assinatura de um Protocolo de Cooperação entre as Organizações Europeia (EUROSAI) e Africana (AFROSAI) de Tribunais de Contas.

2.2.2. **EUROSAI – 9.^a Reunião do Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação**

O Tribunal de Contas português participou em Potsdam, nos dias 11 e 12 de março, na 9.^a Reunião do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação (EUROSAI IT Working Group)*, sobre os temas:

- *E-gov project*
- *ISSAP project*
- *ITSA (IT Self Assessment)*
- *ITASA (IT Audit Self Assessment)*
- *Ponto de situação das auditorias paralelas desenvolvidas no âmbito do ITWG*

Após a 9.^a Reunião EUROSAI-ITWG, o Tribunal de Contas da Alemanha organizou um Simpósio Internacional pelo, sobre Tecnologias de Informação tendo sido tratados os seguintes temas:

- *Status-quo of external IT auditing*

- *Fundamental principles for auditing financial statements in compliance with the ISSAIs*
- *IT audit – certification of annual and individual accounts*
- *Information systems for audit: challenges and the examples of IAEA (TeamMate) and German SAI (NSI PLUS)*
- *IT as an audit subject*
- *E-Government*

2.2.3. **EUROSAI – 6ª Reunião da Equipa do Objetivo 1 do Plano Estratégico**

Organizado pelo Tribunal de Contas Húngaro, realizou-se em Budapeste, no dia 27 de março, a reunião da Equipa do Objetivo 1 do Plano Estratégico da EUROSAI, na qual participou o Tribunal de Contas português.

2.2.4. **EUROSAI – 5ª Reunião da Task Force on Audit & Ethics**

O Tribunal de Contas português participou na 5ª Reunião da Task Force on Audit & Ethics, que foi organizado pelo Tribunal de Contas da Roménia, em Poiana Brasov, nos dias 2 e 3 de abril, tendo sido abordados os seguintes temas:

- *Ethics within SAI*
- *Raising awareness on ethical issues*
- *SAI's Auditing Practices on ethical issues*
- *Include information in the webpage*
- *TFA&E Workshop in the EUROSAI Congress*
- *Future project of the TFA&E*

- *TFA&E Report to the EUROSAI Governing Board and Congress*
- *TFA&E Working Plan 2014-2015*
- *Discussing: “How to deal with the line between ethics and law”*

2.2.5. **EUROSAI – 6ª Reunião da Equipa do Objetivo 4, Gestão e Comunicação**

Foi Presidida pelo Tribunal de Contas de Portugal a 6ª Reunião da Equipa do Objetivo 4, Gestão e Comunicação, que decorreu em Lisboa, de 28 a 29 de abril, com a seguinte agenda:

- *GT4 Operational Plan Status*
- *Reporting to the GB and Congress*
- *EUROSAI Strategic Plan Update*
- *Panning next operational activities (Goal Team 4 Operation Plan Update)*
- *Concluding the plenary meeting*

2.2.6. **INTOSAI – Reunião da ISSAI 30**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Polónia, decorreu em Varsóvia, nos dias 8 e 9 de maio, a reunião da INTOSAI – ISSAI 30, na qual participou o Tribunal de Contas português.

2.2.7. **Reunião anual dos representantes dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres dos Países da NATO**

Realizou-se em Bruxelas, no dia 13 de maio, com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, a reunião anual dos representantes dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres

dos Países da NATO, que teve por objeto a apreciação e a formulação de comentários e sugestões sobre o Relatório Anual de Atividades do IBAN – *International Board of Auditors for NATO*.

2.2.8. **IX CONGRESSO da EUROSAL**

Organizado pelo Tribunal de Contas Holandês, realizou-se em Haia, de 15 a 19 de junho, o IX Congresso da EUROSAL, com o tema INOVAÇÃO, no qual participou o Tribunal de Contas português que prestou contas da sua Presidência da EUROSAL, que ocorreu no triénio 2011-2014.

Foi também feita a transmissão da Presidência da Organização para a ISC da Holanda que a assumirá até 2017.

2.2.9. **41ª e 42ª Reuniões do Conselho Diretivo da EUROSAL**

Precedendo o IX Congresso da EUROSAL, realizou-se em Haia, dia 15 de junho, a 41ª Reunião do Conselho Diretivo da EUROSAL, tendo sido presidida pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal.

Da ordem de trabalhos salienta-se a apresentação dos relatórios de progresso das Equipas de Objetivos, dos grupos de Trabalho e das Equipas de Projeto, bem como dos respetivos projetos de resolução para aprovação pelo Congresso.

Foi também presente ao Conselho Diretivo o relatório de atividades da Secretaria-Geral. A Holanda explicou as principais vertentes da política de comunicação da EUROSAL, a submeter ao Congresso.

No que diz respeito ao Tribunal de Contas de Portugal, importa relevar a apresentação do relatório de avaliação intercalar da execução do Plano Estratégico, bem como o reporte das atividades da Equipa de Projeto sobre Auditoria e Ética.

A 42ª Reunião do Conselho Diretivo da EUROSAL, foi presidida pela Presidente da ISC da Holanda, tendo sido abordados e discutidos várias questões, das quais se destacam:

- A designação do Presidente da ISC da Finlândia para 2ª Vice-Presidente da EUROSAI, país onde terá assim lugar o próximo Conselho Diretivo.
- As Conclusões e Recomendações do IX Congresso, especialmente no que se refere àquela que comete ao Conselho Diretivo a responsabilidade de efetuar uma avaliação independente da governança e *modus operandi* da EUROSAI.
- As questões relacionadas com o Plano Estratégico, que se salienta a designação da ISC da Hungria para Presidir ao GT1 – Capacitação Institucional.
- A Presidência Holandesa apresentou o seu Programa para o triénio.
- Foi apresentado o próximo Congresso da EUROSAI pela ISC da Turquia.

2.2.10. **INTOSAI – 1ª Reunião da Task Force on Procurement Contract Audit**

Organizado pelo Tribunal de Contas da Rússia, decorreu em Moscovo, nos dias 25 e 26 de junho, a reunião da INTOSAI – 1ª Reunião da Task Force on Procurement Contract Audit, na qual participou o Tribunal de Contas português. A reunião teve como principais documentos objeto de apreciação os “Termos de referência” e o “Plano de Trabalhos”, tendo sido aprovados de forma consensual.

2.2.11. **VIII Assembleia Geral da OIS da CPLP**

Realizou-se em Brasília, de 16 a 19 de maio, com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, a VIII Assembleia Geral da OIS da CPLP, que contou com a participação de todos os seus membros.

O Tema Técnico debatido na Assembleia Geral foi a “Governança”.

2.2.12. 2ª Conferência ASOSAI-EUROSAI

Decorreu em Moscovo, organizado pelo Tribunal de Contas Russo, a 2ª Conferência ASOSAI-EUROSAI, tendo o Tribunal de Contas participado.

O tema da conferência incidiu sobre a assimilação e implementação das ISSAIs.

No final da Conferência foi aprovada a *Declaração de Moscovo*.

2.2.13. EUROSAI – Reunião do Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação

O Tribunal de Contas português participou em Riga, nos dias 25 e 26 de setembro, na Reunião do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação*, relativo ao projeto governo eletrónico.

2.2.14. INTOSAI – Reunião da ISSAI 30 (Código de Ética)

Organizado pelo Tribunal de Contas da Polónia, decorreu em Varsóvia, nos dias 13 e 14 de outubro, a reunião da INTOSAI – ISSAI 30 (Código de Ética), na qual participou o Tribunal de Contas português.

2.2.15. INTOSAI – Reunião Anual da Comissão da Dívida Pública

Organizado pelo Tribunal de Contas da Coreia do Sul, decorreu em Seul, nos dias 22, 23 e 24 de outubro, a reunião da INTOSAI – Reunião Anual da Comissão da Dívida Pública, na qual participou o Tribunal de Contas português.

2.2.16. EUROSAT – Reunião Anual do EUROSAT Goal Team 3 – Knowledge Sharing

Organizado pelo Tribunal de Contas da República Checa, realizou-se em Bratislava, nos dias 12 e 13 de novembro, a reunião anual do EUROSAT Goal Team 3 – Knowledge Sharing, na qual participou o Tribunal de Contas português.

2.2.17. XXIV Assembleia Geral da OLACEFS

Realizou-se em Cuzco, no Peru, nos dias 24 a 28 de novembro, a *XXIV Assembleia Geral da OLACEFS – Organização Latino-americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Grupo Regional da INTOSAI, que contou com a presença do Tribunal de Contas, na sua qualidade de membro colaborador (de acordo com os novos Estatutos, *membro aderente*).

Esta *Assembleia Geral* contou com a discussão dos seguintes temas:

- Tema I – O Papel das E.F.S em relação à governação pública;
- Tema II – O Controlo interno na perspetiva da transparência e da prestação de contas;
- Tema III – O controlo da atividade tributária e âmbito das relações com outras entidades autónomas nos diversos países da região;

2.2.18. EUROSAT – 7ª Reunião EUROSAT GT4

Organizado pelo Tribunal de Contas da Holanda, realizou-se em Haia, nos dias 9 e 10 de dezembro, a reunião do EUROSAT GT4, na qual participou o Tribunal de Contas português.

2.3. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO AUDITOR DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O Tribunal desenvolveu uma auditoria à *ESO - Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul* que teve por objetivos: Certificação das contas de 2013; *Procurement audit 2013*; e *The Astronomy and Astrophysics Journal*.