

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Diretor: *Presidente do Tribunal de Contas,*

José F. F. Tavares

Coordenador Editorial: *Vice-Presidente do Tribunal de Contas,*

António Francisco Martins

Conselho de Redação:

Paulo Dá Mesquita – Conselheiro da 1ª Secção

José Manuel Quelhas – Conselheiro da 2ª Secção

José Mouraz Lopes – Conselheiro da 3ª Secção

José Manuel Araújo de Barros – Conselheiro da Secção Regional dos Açores

Coordenação Executiva:

Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Paulo Nogueira da Costa

e *Auditoras-Coordenadoras do DCP,*

Eleonora Pais de Almeida / Conceição Ventura

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.ºs 67/68/69/70 – janeiro de 2017 a dezembro de 2020

Tiragem: 100 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

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



Ato de posse de José F. F. Tavares como Presidente do Tribunal de Contas

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

SUMÁRIO

NOTA INTRODUTÓRIA

DOCUMENTOS

Discurso do Presidente do Tribunal de Contas no Seminário da Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP) <i>Vítor Caldeira</i>	15
Discurso do Presidente do Tribunal de Contas Chair of EUROSAI Task Force on Audit & Ethics <i>Vítor Caldeira</i>	21
Carta Ética do Tribunal de Contas	27
Código de Conduta dos Juizes Conselheiros do Tribunal de Contas.....	31
Código de Conduta dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas.....	41
Quatro anos na Presidência do Tribunal de Contas <i>Vítor Caldeira</i>	63
Tomada de posse do Presidente do Tribunal de Contas <i>José F. F. Tavares</i>	155
O papel do Tribunal de Contas de Portugal no Fórum das ISC, com funções jurisdicionais e na construção e aprovação do P-50 da INTOSAI <i>José F. F. Tavares</i>	161

CRÓNICA DE JURISPRUDÊNCIA

PLENÁRIO GERAL	179
1ª SECÇÃO – CONTROLO PRÉVIO E CONCOMITANTE	189
2ª SECÇÃO – CONTROLO SUCESSIVO	261
3ª SECÇÃO – RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	275
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES	333
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA	347

HISTÓRIA E CULTURA

“O Número – A emblemática Tapeçaria que Almada Negreiros concebeu para o Tribunal de Contas”	367
---	-----

NOTÍCIAS

Relações Externas do Tribunal de Contas janeiro de 2017 a dezembro de 2020	373
Eventos Internos do Tribunal de Contas janeiro de 2017 a dezembro de 2020	389

NOTA INTRODUTÓRIA

A *Revista do Tribunal de Contas* tem uma longa história e manteve-se viva e dinâmica até ao seu último número publicado, no ano de 2016.

Desde a publicação do n.º 1, em janeiro/março de 1989 - sucedendo ao anterior *Boletim Trimestral do Tribunal de Contas* - e até 2016, em que foram publicados os n.ºs 65 e 66 (janeiro/dezembro 2016), a *Revista do Tribunal de Contas* primou pela atualidade, relevância, rigor e utilidade.

Os n.ºs a 1 a 38 podem ser consultados integralmente em Tribunal de Contas/O Tribunal/Arquivo e Biblioteca, na seguinte hiperligação (<https://bdigital.tcontas.pt/index.shtm>) e os sumários dos n.ºs 39 a 66 estão acessíveis em Tribunal de Contas/Publicações/RevistaTC, na seguinte hiperligação <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Publicacoes/RevistaTC/Pages/Anos.aspx>

Por circunstâncias várias, nos últimos anos, não foi possível manter a regularidade na edição e publicação da Revista.

A Revista irá entrar, a partir do 2021, numa nova etapa, transitando para o suporte digital, naquilo que pode ser designado como uma “nova série” mantendo, no entanto, a sua matriz identitária e a sua periodicidade semestral.

Importava, porém, que não ficasse um hiato neste historial da Revista.

Procura-se assim, com este Número Especial (n.ºs 67, 68, 69 e 70), colmatar aquela lacuna de publicação, procedendo à divulgação, ainda que por súmula, da atividade mais relevante levada a cabo pelo Tribunal, nos anos de 2017 a 2020, nas suas diversas Secções, fiscalização prévia, controlo e gestão financeira, efetivação de responsabilidades financeiras.

Também, ainda que sumariamente, dá-se conta da mais significativa atividade internacional, no âmbito das organizações internacionais de que o Tribunal faz parte, e divulgam-se documentos de referência aprovados neste período, como a Carta Ética do Tribunal de Contas, o Código de Conduta dos Juízes Conselheiros e o Código de Conduta dos Serviços de Apoio.

O Diretor da Revista

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'José F. F. Tavares', is centered on the page. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

José F. F. Tavares

**DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO
SEMINÁRIO DA ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPERIO-
RES DE CONTROLO DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE
LÍNGUA PORTUGUESA (OISC/CPLP)¹**

Vitor Caldeira

¹ Funchal, 15 de setembro de 2017.

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CUMPRIMENTO DA AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

- Exmo. Senhor Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, **Conselheiro Ireneu Cabral Barreto**
- Exmo. Senhor Presidente do Conselho Diretivo da OISC/CPLP, **Conselheiro Presidente Julião António**
- Exmo. Senhor Secretário-Geral da OISC/CPLP, **Ministro Walton Alencar Rodrigues**,
- Exma. **Senhora Conselheira Laura Tavares da Silva**,
- Senhores Conselheiros,
- Minhas Senhoras e meus Senhores,

A Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP) tem por missão fundamental *promover o aperfeiçoamento dos seus membros mediante a cooperação e a criação de capacidades nas áreas do controlo externo das finanças públicas.*

No quadro da cooperação técnica entre as Instituições que fazem parte desta Organização foi prevista, no Plano Estratégico 2017-2022, a realização de um Seminário no domínio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

Ficou assim acordado que o Seminário da OISC/CPLP, a realizar em 2017 pelo Tribunal de Contas de Portugal, seria dedicado ao tema dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos na Agenda 2030 da ONU. Este tema tem, aliás, merecido a atenção da comunidade internacional dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres, máxime na INTOSAI.

Esta organização contempla este relevante assunto no seu Plano Estratégico 2017-2021, incluindo mesmo os ODS entre as suas cinco prioridades transversais.

Assim, na *Declaração de Abu Dhabi*, aprovada no último INCOSAI, realizado em dezembro de 2016, a INTOSAI reconhece a importância da reali-

zação de auditorias relacionadas com os ODS, considerando quatro abordagens que podem ser adotadas pelas Instituições Superiores de Controlo neste domínio:

- Avaliar a aptidão dos governos nacionais para implementar, monitorar e informar sobre o progresso dos ODS e, posteriormente, auditar o funcionamento dos sistemas criados para o efeito e a fiabilidade dos dados produzidos;
- Realizar auditorias de desempenho que examinem a economia, eficiência e eficácia dos programas governamentais-chave que contribuam para aspetos específicos dos ODS;
- Avaliar e apoiar a implementação do Objetivo 16, que se propugna a existência de instituições públicas eficazes, responsáveis e transparentes;
- Dar o exemplo e ser um modelo de transparência e *accountability* nas suas atividades.

Já a XXVI Assembleia Geral da OLACEFS, realizada em outubro de 2016, foi dedicada ao tema da Agenda 2030. Neste evento, o foco foi a perspetiva da promoção da participação popular no acompanhamento e fiscalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Na Declaração aprovada em *Punta Cana* foi reconhecida a importância do reforço da participação dos cidadãos nas ações de fiscalização da gestão pública relacionadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Compreende-se bem a atenção que a comunidade internacional das ISC tem vindo a dedicar ao tema do ODS.

Decorridos 15 anos sobre a *Declaração do Milénio* da ONU, foi aprovada, em Nova York, a Agenda 2030 onde se definem 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável.

Sem perder de vista o trabalho desenvolvido desde 2000, a *Agenda 2030* alarga o leque de objetivos a prosseguir ao mesmo tempo que introduz uma nova abordagem para o desenvolvimento sustentável: Estamos perante objetivos de uma comunidade de mais de sete mil milhões de pessoas que poderão, juntas, alcançar algo que seja maior do que a soma dos desafios diários que enfrentam nos respetivos países.

Saúde, educação, igualdade de oportunidades, energia sustentável, crescimento económico inclusivo e redução das desigualdades, infraestruturas resilientes, qualidade do ambiente e consumo sustentável, etc: todos estes objetivos são desafios globais que afetam todos os países do mundo.

Como observou o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, "*A Agenda de 2030 obriga-nos a olhar para além das fronteiras nacionais e interesses de curto prazo e agir em solidariedades de longo prazo. Não podemos mais permitir-nos pensar e agir em silos*".

Os Tribunais de Contas e Instituições congêneres são, hoje, enquanto auditores públicos independentes, instituições que alertam para os riscos, fornecem garantias, formulam recomendações e responsabilizam os agentes públicos, tendo em vista uma gestão financeira eficaz, eficiente, responsável, transparente e que garanta que os cidadãos sabem como é utilizado o seu dinheiro.

Através do exercício do seu mandato, podem contribuir para a existência de políticas públicas sustentáveis, com impacto na sociedade e nas condições de vida das respetivas populações.

É neste quadro que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 2030 das Nações Unidas assumem um especial relevo para a atividade dos Tribunais de Contas.

Isso mesmo foi expressamente reconhecido pela Assembleia Geral da ONU que, em Resolução de 2014, sublinhou a importância dos Tribunais de Contas e instituições congêneres na promoção da transparência, da *accountability* e de uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos financeiros públicos, em benefício dos cidadãos.

Desafios globais apontam para soluções coordenadas. No domínio da auditoria pública suscita-se, então, a pertinência da realização de auditorias coordenadas em matéria de ODS.

Neste Seminário espera-se uma discussão frutuosa deste tema, desdobrado nas seguintes questões centrais:

- Que papel devem ter os Tribunais de Contas e Instituições congêneres no cumprimento da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável? Como proceder à sua concretização?

- Como pode a OISC/CPLP apoiar as ISC no acompanhamento da implementação da Agenda de 2030?

Estou certo de que os saberes, experiências e ideias que serão partilhados neste Seminário muito contribuirão para o trabalho das ISC da CPLP e serão de grande valia para os cidadãos dos nossos países, que anseiam por condições de vida compatíveis com as ambições expressas nos ODS.

Muito obrigado!

**DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
CHAIR OF EUROSAI TASK FORCE ON AUDIT & ETHICS¹**

Vitor Caldeira

¹ Lisboa, 22 e 23 de outubro de 2018.

Senhor Vice-Presidente,
Senhores Conselheiros,
Dear Auditor General & Comptroller of the Republic of Serbia,
Distinguished guests,
Dear colleagues,

Muito Bom dia!!

A warm welcome to Lisboa, to the 9th meeting of the EUROSAI Task Force on Audit and Ethics.

Ethics and Integrity are crucial issues for Supreme Audit Institutions.

As we know, Supreme Audit Institutions' work aims at promoting good governance in the public sector, thus contributing to reinforce stakeholders' trust.

SAI's must conduct all its activities in accordance with the fundamental principles of independence, transparency, ethics, quality and accountability. An independent and professional SAI lives the principles that it expects from the audited public sector entities, leading by example.

The work of the EUROSAI Task Force on Audit and Ethics highlights the importance that integrity has for SAI's.

For the period 2017-2020, the objectives of the Task Force are two-fold: support implementation of ISSAI 30, the INTOSAI Code of Ethics, and the encouraging SAIs to promote integrity in Public Sector. This meeting agenda illustrates this very well.

Over the last seven years, the Task Force worked hard, and delivered relevant products to the EUROSAI community and other partners. It has also benefit enormously from their contributions, as will happen today and tomorrow.

From all the work done (on which Helena Abreu Lopes will elaborate on later), I would like to emphasise the documents produced, mainly the two guidelines recently approved, the participation in the revision of ISSAI 30 and the array of raising awareness activities.

One of the most successful “raising awareness” initiatives is the practice adopted by the TFA&E to return something to the hosting SAIs of its meetings. The idea is to dedicate a session to the staff of that institution. This is what we are going to do this morning aiming to disseminate the work done and to share experiences and ideas among all.

I encourage all of you, and especially the participants from Tribunal de Contas, to listen to the presentations and interventions and freely debate the issues raised by them.

For us, in *Tribunal de Contas*, it has been very useful to exchange experiences, share best practices and to collect information on ethical issues along these years.

At present, we are strengthening and updating our ethical framework. The internal regulations have now a special provision on Ethics, referring ISSAI 30 and the need for an Ethical Control System. A working group is in place to elaborate on these matters.

Within the TF members, we know that SAIs also took advantage of their membership to enhance their Institutional ethical framework. We will have the occasion to discuss their experiences during this meeting.

Moreover, we hope that other EUROSAI members have also benefited from the activity and products of the Task Force.

EUROSAI has developed a solid framework to guide the implementation of ISSAI 30 and for its members to promote integrity in the public sector thanks to the valuable work done so far.

That is the result of the relevant contributions of the TFAE members and partners.

Looking forward, I believe it is time to start thinking on the future place of ethical and integrity matters in the EUROSAI strategy after 2020.

This will be a critical issue for the Task Force members to consider before the next EUROSAI congress alongside with the future leadership of the Task Force.

Indeed, the *Tribunal de Contas* is chairing the Task Force since 2011 (nine years by the time by the 2020 EUROSAI Congress). Thus, I believe it will be the right time for Portugal to handover the leadership of the Task Force should it continue being one of the core working parties of EUROSAI.

We will of course remain engaged in our coordinating role with the same enthusiasm and motivation, delivering on the current working plan.

Let me conclude by thanking all those who contributed and will contribute to this event, to our guests and to the participants. Many thanks again for your presence!

I wish you all an excellent and fruitful meeting!

CARTA ÉTICA DO TRIBUNAL DE CONTAS¹

¹ Aprovada em Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 14 de dezembro de 2018, através da Resolução n.º 7/2018-PG. A Carta Ética pode ser consultada no sítio do Tribunal de Contas em www.tcontas.pt

TRANSPARÊNCIA

- São elaboradas e publicadas as instruções necessárias ao cumprimento, por parte das entidades controladas, das suas obrigações para com o Tribunal de Contas
- É assegurada a divulgação pública de informação relevante sobre a instituição e sobre os resultados da sua atividade, incluindo relatórios das ações de controlo e decisões judiciais, no quadro da missão do Tribunal, de forma acessível e clara e de modo a corresponder às expectativas dos cidadãos e a contribuir para uma melhor gestão dos fundos e valores públicos
- A transmissão da informação observa o disposto nas normas legais aplicáveis e os critérios definidos em regulamentação interna
- A segurança e confidencialidade da informação a que se tem acesso no exercício das funções é assegurada e protegida
- São respeitados os regimes de segredo e as normas e orientações sobre proteção de dados
- As comunicações, participações e requerimentos de cidadãos são recebidos, analisados e tramitados de forma a terem resposta adequada, pertinente e tempestiva

O Tribunal de Contas deve ser exemplo de transparência e prestação de contas, assegurando o conhecimento público de todas as informações e atividades relevantes, sem prejuízo das situações de reserva e proteção de dados que se imponham

RESPONSABILIDADE

- Todas as situações devem assegurar a confiança dos destinatários e dos cidadãos no rigor e objetividade do trabalho
- O cumprimento de cada um salvaguarda os valores e a boa reputação da instituição
- Os diretores devem estatutários, poderes de acesso e autoridade, são exercidos adequadamente, com equilíbrio e a estrita medida do necessário aos fins para que são atribuídos
- A atividade profissional é desenvolvida de acordo com elevados padrões de diligência, competência e rigor, em observância das normas e metodologias aplicáveis
- Os recrutamentos são baseados no mérito e os reconhecimentos profissionais assentam no desempenho e no respeito pelos valores e princípios afirmados, nesta carta
- O Tribunal assegura recursos de trabalho e formação, promove a cooperação, a atualização e a partilha do conhecimento e assegura o controlo de qualidade dos seus produtos
- O estatuto, os princípios e os standards especificamente aplicáveis a cada uma das profissões são respeitados e os eventuais casos de conflito com os valores e princípios desta carta são reportados e discutidos

A confiança pública no Tribunal de Contas pressupõe uma conduta responsável, tanto institucional como individualmente. Essa responsabilidade assenta no exercício competente e diligente das funções e em atitudes e condutas que respeitem as normas aplicáveis e não ponham em risco os valores e a reputação da instituição

INDEPENDÊNCIA

- Todas as ações e decisões, são tomadas de acordo com a lei e com o interesse público
- A independência, a imparcialidade e a objetividade são escrupulosamente respeitadas em todas as atividades desenvolvidas pelo Tribunal
- A atuação do Tribunal assenta em critérios legais e objetivos e em evidências e provas relevantes e suficientes
- As apreciações ou decisões não são influenciadas por interesses ilegítimos ou pressões de qualquer natureza, nomeadamente política, financeira, gestonária, profissional ou pessoal
- Quaisquer conflitos de interesses e circunstâncias que possam ou aparentem poder interferir com a imparcialidade e a objetividade do juízo profissional devem ser evitados, identificados, corrigidos e minimizados
- Para esse efeito, designadamente e consoante os casos e regimes aplicáveis, devem adotar-se mecanismos de impedimento e escusa, de reporte hierárquico, de declaração, de autorização, de segregação e rotação de funções e de supervisão e controlo

A independência do Tribunal de Contas garante que o controlo e a justiça financeira são imparciais e reconhecidos como tal. Para esse fim, todos os juízos, atuações e trabalhos devem ser desenvolvidos sem influências ou pressões que os condicionem e de forma imparcial e objetiva

INTEGRIDADE

- Todos se assumem como um exemplo de integridade, atuando com dignidade, honra, honestidade, lealdade, boa fé e conformidade com o interesse público
- Os recursos públicos são utilizados de forma honesta, eficiente e apropriada e a posição oficial não é utilizada em benefício privado
- Salvo em estritas e definidas circunstâncias de cortesia, não são aceites quaisquer liberalidades ou vantagens que possam pôr em causa o desempenho íntegro das funções
- O relacionamento com quaisquer pessoas e entidades obedece aos princípios do respeito, não discriminação, cortesia e disponibilidade

A integridade profissional e pessoal de quem exerce funções no Tribunal de Contas; expressa por uma atuação honesta, de boa fé e no interesse público, garante uma atuação institucional justa e confiável

ÉTICA

CARTA



**TRIBUNAL DE
CONTAS**

CÓDIGO DE CONDUTA DOS JUIZES CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS¹

¹ Aprovado pela Resolução n.º 2/20-PG, de 15 de maio, publicada no Diário da República, II Série, n.º 109, de 4 de junho.

CÓDIGO DE CONDUTA DOS JUIZES CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas, na sua Carta Ética¹, assumiu a Independência, a Integridade, a Responsabilidade e a Transparência como os valores da instituição e de todos os seus membros.

Na sequência da Carta Ética, e conforme exige o disposto nos artigos 19.º, n.º 1, e 25.º, n.º 6, da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, o Tribunal de Contas aprova agora o Código de Conduta dos seus juízes conselheiros.

Os juízes conselheiros do Tribunal de Contas são magistrados equiparados aos juízes conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça. Assim, como decorre desse estatuto e do disposto no n.º 5 do artigo 19.º da referida Lei n.º 52/2019, este Código considera e está em consonância com o estabelecido na Constituição da República Portuguesa, na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e no Estatuto dos Magistrados Judiciais.

A conduta dos juízes conselheiros do Tribunal de Contas, enquanto membros de uma instituição superior de controlo financeiro integrada na INTOSAI², é ainda referenciada ao respetivo Código de Ética, constante da ISSAI 130³.

O referido enquadramento constitucional, legal e ético constitui um firme suporte axiológico para as normas de conduta dos juízes conselheiros do Tribunal, num necessário equilíbrio entre as exigências inerentes ao exercício das funções jurisdicionais e de controlo financeiro e os direitos de cidadania dos magistrados.

A este enquadramento acrescem as expetativas que a sociedade e os cidadãos têm quanto à atuação dos juízes conselheiros deste Tribunal no quadro de um Estado de direito democrático.

¹ Aprovada pela Resolução n.º 7/2018–PG, de 14 de dezembro de 2018, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/Documents/Carta-Etica.pdf>

² INTOSAI: Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo Financeiro. A INTOSAI, entre outras missões, aprova as normas internacionais denominadas como ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*)

³ <https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics>

A conduta ética tem ainda uma significativa dimensão de percepção: para que os comportamentos sejam considerados éticos não basta que os seus autores os adotem como tal, necessário sendo também prevenir quaisquer dúvidas que possam suscitar a um destinatário razoável, bem informado, objetivo e de boa fé.

Um código de conduta é um quadro de referência e de explicitação de comportamentos esperados, em aplicação e com o respeito devido pelos valores e leis aplicáveis, assim constituindo um estímulo positivo e exigente para o desempenho de funções de acordo com padrões aceites.

Dado que nenhum código consegue prever e resolver todas as questões éticas, nele não se pode pretender enunciar exaustivamente as condutas positivas ou negativas adequadas. Os valores e princípios de ação nele consagrados deverão nortear as decisões individuais relativamente às questões concretas não explicitadas.

O Código de Conduta em causa não consubstancia nem se confunde com o regime disciplinar, o qual é exclusivamente regulado pela lei e cuja violação comportaria sanções e consequências jurídicas.

Neste contexto, o Plenário Geral, por deliberação de 15 de maio de 2020, aprova o seguinte Código de Conduta dos juízes conselheiros do Tribunal de Contas:

Artigo 1º (Âmbito)

1. O presente Código de Conduta estabelece os valores e princípios de conduta dos juízes conselheiros do Tribunal de Contas, incluindo os juízes conselheiros jubilados que se encontrem em exercício de funções.
2. O juiz conselheiro jubilado do Tribunal de Contas que não se encontre a exercer funções observa, na medida do aplicável, os valores e princípios consagrados nos artigos 4.º, n.ºs 2 e 4, 6.º, n.º 3, 7º, 8º, nº 2, 9º e 10º, n.ºs 2 a 10, deste Código de Conduta.
3. Ao juiz conselheiro do Tribunal de Contas que cesse funções por motivo diverso da jubilação, continuam a aplicar-se os princípios de salvaguarda da reputação do Tribunal e de não utilização de informação confidencial acedida no exercício das funções.

Artigo 2.º
(Valores)

1. O juiz conselheiro, no exercício das suas funções, observa e garante, como valores essenciais, a independência, a imparcialidade, a integridade, a responsabilidade, a diligência e a transparência.
2. Em toda a atividade em que seja reconhecido como tal, o juiz conselheiro não compromete nem prejudica a percepção que num Estado de direito democrático a sociedade tem sobre a observância daqueles valores e sobre a credibilidade e rigor do Tribunal.

Artigo 3.º
(Independência)

O juiz conselheiro, em todas as atividades desenvolvidas, nomeadamente nas ações a empreender/desenvolver e nas decisões a tomar no âmbito das suas funções no Tribunal, atua com independência e em cumprimento da Constituição e da lei.

Artigo 4.º
(Princípios concretizadores da independência)

1. O juiz conselheiro acautela e garante que as suas análises, apreciações e decisões são tomadas com observância dos princípios da prossecução do interesse público, da separação de poderes e da neutralidade, não sendo, nem aparentando ser, influenciadas por pressões ou interesses de qualquer outra natureza, nomeadamente política, financeira, gestonária, profissional ou pessoal.
2. O juiz conselheiro observa as incompatibilidades legalmente estabelecidas para os magistrados judiciais, nomeadamente não desempenhando outra função pública ou privada de natureza profissional, fora dos casos legalmente admissíveis por regra especial.
3. O juiz conselheiro rejeita qualquer influência ou subordinação política no exercício das suas funções.
4. O juiz conselheiro não participa em atividades públicas de cariz político-partidário, nomeadamente campanhas eleitorais, manifestações públicas de opiniões político-partidárias, recolha de fundos ou outras iniciativas de natureza semelhante.
5. A neutralidade implica que a seleção das ações a desenvolver, a atuação e os juízos formulados têm exclusivamente por base evidências e provas relevantes e suficientes, bem como critérios legais e objetivos.

Artigo 5.º
(Imparcialidade)

O juiz conselheiro, em todas as atividades desenvolvidas, nomeadamente nas ações a empreender/desenvolver e nas decisões a tomar no âmbito das suas funções no Tribunal, atua com imparcialidade e garante a observância do princípio do contraditório e do julgamento justo e equitativo.

Artigo 6.º
(Princípios concretizadores da imparcialidade)

1. O juiz conselheiro observa e garante a sua imparcialidade, prevenindo os possíveis conflitos de interesses e acionando os mecanismos legais de impedimento ou escusa, nos termos da lei, nomeadamente quando, por circunstâncias ponderosas, se possa suspeitar daquela.
2. Em especial, o juiz conselheiro não conduz nem intervém em:
 - a) Ações de fiscalização relativas a entidades ou programas com que tenha estado envolvido nos últimos cinco anos;
 - b) Processos relativos a decisões em que tenha participado como autor, proponente ou consultor;
 - c) Ações ou decisões relativas a entidades, programas ou decisões nos quais haja interesses ou circunstâncias pessoais ou de pessoa próxima que possam ou aparentem poder influenciar a sua ação;
 - d) Ações ou decisões relativas a entidades, programas ou decisões em que estejam envolvidas pessoas com as quais tenha relação de proximidade relevante.
3. O juiz conselheiro não participa em atividades de gestão e fiscalização de entidades sujeitas aos poderes de controlo e jurisdição do Tribunal de Contas nem de aconselhamento com reflexo em atos suscetíveis de controlo pelo Tribunal.
4. O juiz conselheiro abstém-se de participar em atividades extrajudiciais que possam ser consideradas, por uma pessoa razoável, bem informada, objetiva e de boa fé, como suscetíveis de afetar a confiança dos cidadãos na imparcialidade das suas análises e decisões.
5. Para efeitos do disposto no n.º 2, alíneas c) e d), e sem prejuízo das circunstâncias de cada caso, o casamento, a união de facto e a relação familiar ou de afinidade em linha reta consideram-se de proximidade relevante.

Artigo 7.º
(Integridade)

O juiz conselheiro adota uma conduta de integridade profissional, pessoal e social, atuando com honra, honestidade, dignidade e em conformidade com o interesse público.

Artigo 8.º
(Princípios concretizadores da integridade)

1. O juiz conselheiro preserva e garante, em relação à sua pessoa, uma percepção social de honestidade, probidade e seriedade, abstendo-se de comportamentos que possam, de acordo com o critério de uma pessoa razoável, bem informada, objetiva e de boa fé, colocar em causa a confiança nas suas capacidades e qualidades para as análises, apreciações e decisões que lhe cabem, no âmbito dos poderes de controlo financeiro e jurisdição do Tribunal de Contas.
2. O juiz conselheiro não se aproveita do seu estatuto ou prestígio profissional nem invoca essa qualidade em atos da sua vida privada no intuito de obter vantagens ou precedências indevidas, para si ou para terceiro.
3. O juiz conselheiro não utiliza nenhuma informação confidencial a que tenha acesso durante as funções de controlo e jurisdição em benefício privado, próprio ou de terceiro.

Artigo 9.º
(Responsabilidade)

O juiz conselheiro pauta-se por uma conduta responsável, tanto institucional como pessoalmente, acautelando e preservando os valores e a missão do Tribunal e comportando-se por forma a manter e reforçar a confiança dos destinatários e cidadãos na atuação de controlo e jurisdição do Tribunal.

Artigo 10.º
(Princípios concretizadores da responsabilidade)

1. O juiz conselheiro observa e faz observar, no âmbito das ações a desenvolver e dos julgamentos a realizar, os deveres de correção, urbanidade e respeito no relacionamento profissional com outros magistrados, com as entidades fiscalizadas e com todos os intervenientes nos processos e eventuais representantes, nomeadamente mandatários judiciais, e com os funcionários ou consultores externos.
2. O juiz conselheiro guarda e faz guardar a confidencialidade da informação a que tem acesso durante as funções de controlo e jurisdição, não permitindo que a mesma seja utilizada fora do contexto dos respetivos

processos nem divulgada em inobservância da legislação aplicável e protegendo a exclusividade das suas chaves eletrônicas e o acesso aos sistemas e documentos informáticos.

3. O juiz conselheiro utiliza razoável e responsabilmente os meios colocados pelo tribunal ao seu dispor.
4. Na sua vida social, o juiz conselheiro pauta-se por um comportamento digno, correto e socialmente responsável.
5. O juiz conselheiro observa as limitações impostas pelo dever de reserva ao exercício pessoal da sua liberdade de expressão e do seu direito de opinião.
6. O juiz conselheiro exerce os seus direitos de expressão, opinião e participação cívica de modo responsável, considerando e gerindo os riscos que daí podem advir para a sua independência, imparcialidade, neutralidade e dignidade, para a imagem e reputação do Tribunal ou para a respetiva perceção. Nesta medida, atua com prudência e moderação e abstém-se de intervenções suscetíveis de pôr em causa a confiança pública nas suas qualidades para o exercício das funções ou a confiança institucional no Tribunal.
7. O juiz conselheiro só participa em atividades externas às suas funções que sejam compatíveis com o seu estatuto e com os seus deveres profissionais bem como com a imagem e a reputação do Tribunal.
8. A participação do juiz conselheiro em redes sociais obedece aos mesmos princípios, em especial o da prudência, sendo de evitar a sua identificação como membro do Tribunal, salvo em contexto profissional.
9. As intervenções feitas na qualidade de juiz conselheiro devem sempre explicitar e diferenciar as informações sobre a atuação do Tribunal das opiniões pessoais.
10. As relações institucionais com a comunicação social são asseguradas pelo Presidente do Tribunal ou por quem ele designar. Nas restantes relações com a comunicação social, o juiz conselheiro observa os princípios referidos nos n.ºs 6 e 7.

Artigo 11º (Diligência)

O juiz conselheiro empenha-se em exercer a sua função com diligência, competência, rigor e eficiência.

Artigo 12.º

(Princípios concretizadores da diligência)

1. O juiz conselheiro contribui para o bom desempenho, qualitativo e quantitativo, do Tribunal, assegurando que as ações que conduz e os julgamentos que dirige são realizados e decididos com a qualidade e a especialização necessárias, de acordo com as leis e normas aplicáveis e em prazo razoável.
2. O juiz conselheiro mantém sempre atualizados os conhecimentos, competências e qualidades pessoais necessários a exercer a sua função com mérito.

Artigo 13.º

(Transparência)

O juiz conselheiro atua de forma transparente, facilitando o escrutínio público sobre a observância dos princípios da independência, imparcialidade e integridade, sem prejuízo do direito à reserva da sua vida privada e à sua segurança pessoal e familiar.

Artigo 14.º

(Princípios concretizadores da transparência)

1. Para ponderação na colocação dos juízes conselheiros nas secções ou áreas do Tribunal e em incidentes de impedimento, escusa ou recusa, o juiz conselheiro subscreverá uma declaração, a depositar na Comissão Permanente, indicando:
 - a) Atividades externas exercidas pelo próprio nos últimos cinco anos;
 - b) Outros factos ou interesses relevantes, designadamente financeiros, relacionados com entidades públicas ou privadas que possam estar sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, com as quais esteja ou tenha estado relacionado nos últimos cinco anos.
2. A declaração prevista no número anterior é objeto de atualização quando ocorram alterações que o justifiquem.
3. A declaração prevista no n.º 1 não prejudica o dever de o juiz conselheiro comunicar quaisquer outros factos, atos, atividades ou interesses, designadamente financeiros, que prevê sejam suscetíveis de o colocar em situação de conflito de interesses nos momentos em que:
 - a) Tem conhecimento de que o problema se pode suscitar quanto a concreto processo em que vai intervir como relator ou adjunto; ou

- b) Se decide a respetiva afetação a determinada secção ou área.

Artigo 15°
(Ofertas e hospitalidades)

1. Para integral realização dos valores acima referidos, e em obediência ao seu estatuto, o juiz conselheiro não procura nem aceita quaisquer ofertas conexas com o exercício das suas funções de controlo ou jurisdição, designadamente bens materiais, serviços, viagens, alojamento, refeições e vantagens, incluindo as suscetíveis de ser interpretadas como tal por uma pessoa razoável, bem informada, objetiva e de boa fé.
2. Poderão ser aceites ofertas institucionais não conexas com o exercício das funções de controlo ou jurisdição:
 - a) Em circunstâncias justificadas de cortesia, nomeadamente nas situações de representação do Tribunal perante outras instituições congéneres;
 - b) Nos casos em que a recusa possa ser considerada pelo ofertante como falta de respeito interinstitucional.
3. Nas situações referidas no número anterior, as ofertas institucionais só poderão ser aceites desde que o seu valor, frequência ou intenção não influenciem, nem pareçam influenciar, o exercício independente e imparcial das funções.
4. O Plenário Geral estabelece critérios para a aceitação, entrega e destino das referidas ofertas, tendo em conta a natureza e relevância das mesmas, e designa a quem cabe o respetivo registo e a determinação dos procedimentos subsequentes.
5. Para efeitos do número anterior, o juiz conselheiro informa sobre as ofertas referidas no n.º 2, no prazo de quinze dias a contar da sua receção.

Artigo 16°
(Aplicação do Código)

O Plenário Geral zela pela aplicação e atualização do presente Código, podendo para o efeito delegar tarefas em algum ou alguns dos seus membros, designadamente para efeitos do artigo antecedente.

Artigo 17°
(Entrada em vigor)

O presente Código de Conduta entra em vigor na data da sua publicação no Diário da República, sendo também publicitado no sítio da *Internet* do Tribunal de Contas.

CÓDIGO DE CONDUTA DOS SERVIÇOS DE APOIO DO TRIBUNAL DE CONTAS¹

¹ Aprovado pelo Despacho n.º 48/20-GP, de 20 de agosto, publicado em Diário da República, II Série, n.º 182, de 17 de setembro, com a indicação Despacho n.º 8918/2020.

CÓDIGO DE CONDUTA DOS SERVIÇOS DE APOIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Plenário Geral aprovou, em 14 de dezembro de 2018, a Carta Ética do Tribunal de Contas, enquanto pilar fundamental do sistema de controlo ético e referência de identificação dos valores e princípios fundamentais. O desenvolvimento de políticas, medidas e orientações complementares, num processo gradual e de evolução contínua é considerado, pela mesma Carta Ética, um fator chave no caminho da sua efetiva aplicação.

A esta necessidade já sentida, no quadro da construção de um sistema de controlo ético na instituição, tal como preconizado na ISSAI 130 (Código de Ética da INTOSAI¹), veio, entretanto, somar-se o estabelecido nos artigos 19.º, n.º 1 e 25.º, n.º 6, da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, no sentido da aprovação de Códigos de Conduta por todas as entidades por ela abrangidas.

Nesse contexto, e tendo já sido aprovado pelo Plenário Geral o Código de Conduta dos juizes do Tribunal de Contas, aprova-se agora o Código de Conduta dos seus Serviços de Apoio.

De acordo com as melhores práticas, este Código resulta de um processo participado, que permitiu, de modo alargado e abrangente, a obtenção de contributos por parte dos trabalhadores.

Foram ponderadas as especificidades das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, que deverão sobretudo ser tidas em conta na aplicação aos casos concretos.

O Código configura-se como um repositório de princípios de ação, de comportamentos esperados para viver os valores e princípios orientadores e de salvaguardas a instituir para minimizar os riscos éticos, direcionado para todos os trabalhadores (aos diversos níveis) da organização. Não contemplam, nem poderiam contemplar, todas as situações ou circunstâncias com implicações éticas suscetíveis de ocorrer. Para além de as mesmas exigirem decisões individuais adequadas às características de cada caso, orientadas à me-

¹ INTOSAI: Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo Financeiro.

lhor salvaguarda dos valores e princípios, outras peças do sistema de controle ético, designadamente orientações práticas mais detalhadas e outros instrumentos de apoio, serão mais adequados a incluir exemplos concretos.

Com este Código de Conduta pretende-se contribuir para a consolidação de uma cultura ética, em que o compromisso de cada um com os valores, princípios e comportamentos apropriados é solicitado e reafirmado de forma sistemática, seja no plano formal, seja na vivência da letra e, sobretudo, do espírito que alicerça o seu conteúdo. Na construção desta cultura, a liderança assume um papel especial, concretizado no exemplo e em responsabilidades e comportamentos específicos com os quais os dirigentes se devem comprometer.

Refira-se, a final, que o Código não se sobrepõe a direitos e deveres com assento constitucional ou legal nem prejudica ou coloca em crise o respetivo regime jurídico. A Constituição, a lei, os regulamentos e o regime disciplinar são sempre um pressuposto da atuação dos profissionais que trabalham no Tribunal. O objetivo do Código de Conduta não é o de emanar um valor jurídico coercivo nem o de assegurar a conformidade da atuação individual com aqueles instrumentos jurídicos, mas antes o de estabelecer parâmetros de comportamento que orientem para as condutas desejadas, de modo a contribuir para o aprofundamento da cultura ética da instituição e a satisfazer os elevados padrões de credibilidade e reputação exigidos pelos destinatários dos trabalhos do Tribunal de Contas.

Capítulo I – Disposições Gerais

Artigo 1.º Objeto e Âmbito

1. O presente Código de Conduta, doravante designado por Código, estabelece as normas de conduta ética para a prossecução das funções cometidas aos Serviços de Apoio do Tribunal, contendo a referência comportamental a adotar tanto no plano interno como externo, sem prejuízo da legislação aplicável.
2. O disposto no Código aplica-se a todos os que exercem funções na Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), independentemente da carreira ou cargo em que se encontrem integrados, doravante designados por trabalhadores.
3. O Código aplica-se igualmente a todos os que exercem funções no Gabinete do Presidente, com as necessárias adaptações, designadamente no que se refere ao estabelecido no Capítulo IV.

4. O disposto no Código será ainda aplicável a empresas de auditoria, consultores técnicos ou outros a que o Tribunal de Contas recorra para a realização de tarefas indispensáveis ao exercício do seu mandato, nos termos e com as especificidades resultantes de orientações a aprovar e dos contratos celebrados para o efeito.

Artigo 2.º
Valores e Princípios Éticos

1. Os trabalhadores atuam de acordo com a Constituição e com a lei e orientam-se pelos valores da Independência, Integridade, Responsabilidade e Transparência previstos na Carta Ética do Tribunal de Contas.
2. Os princípios éticos aplicáveis nos serviços de Apoio do Tribunal subdividem-se em princípios orientadores e princípios de ação.
3. Os princípios orientadores são os identificados na Carta Ética do Tribunal com referência a cada um dos valores nela previstos.
4. O Código estabelece os princípios de ação, os quais se destinam a apoiar a aplicação dos valores e princípios orientadores em situações concretas, concretizando-os através da indicação de comportamentos esperados.
5. Subsidiariamente, os trabalhadores orientam-se ainda pelos valores e princípios constantes do Código de Ética da INTOSAI.
6. Relativamente a questões concretas não explicitadas, os trabalhadores adotam os comportamentos que melhor salvaguardem os valores e princípios éticos definidos.
7. Na aplicação dos valores e princípios éticos, é necessário acautelar tanto a sua efetiva observância como eventuais dúvidas que um destinatário razoável, informado, objetivo e de boa fé possa ter sobre a conformidade dos comportamentos adotados com esses valores e princípios.
8. Os trabalhadores informam superiormente sobre os casos em que se verifiquem conflitos entre o disposto neste código e o estabelecido em códigos éticos aplicáveis a profissões específicas, a fim de serem desencadeados os adequados procedimentos de resolução.

Capítulo II – Princípios de Ação

Artigo 3.º
Independência - Princípios de Ação

1. Para concretização do valor da Independência do Tribunal, os trabalhadores, no exercício das suas funções:

- a) Atuam de forma imparcial, desenvolvendo as ações, tramitando os procedimentos e proferindo os juízos ou decisões que lhes compitam com isenção e sem pré-julgamentos ou preconceitos;
 - b) Previnem e minimizam eventuais conflitos de interesses que afetem ou possam afetar a sua isenção e imparcialidade ou a respetiva perceção;
 - c) Salvaguardam-se de influências ou pressões que possam condicionar a sua atuação profissional ou a respetiva perceção, resultantes designadamente de amizades ou inimizades, relações familiares, filiações partidárias, associativismos ou credos religiosos;
 - d) Assentam o seu desempenho e juízo profissional apenas em critérios legais e objetivos e em evidências ou provas suficientes e apropriadas.
2. Aos trabalhadores é assegurada a necessária independência técnica, de acordo com o previsto no Regulamento do Tribunal de Contas, tendo em conta o disposto no artigo 11, n.º, 1, alínea c), do Código e sem prejuízo dos poderes de direção, revisão e supervisão.
 3. Os trabalhadores exercem os seus direitos de expressão, opinião e participação política e cívica considerando e gerindo os riscos que daí podem advir para a sua imparcialidade no exercício de funções e para a imagem e reputação de independência do Tribunal, os quais aumentam com a responsabilidade do cargo exercido e com a exposição pública da atividade.

Artigo 4.º

Integridade – Princípios de Ação

1. Em concretização do valor da Integridade, os trabalhadores, no exercício das suas funções:
 - a) Atuam de forma honesta, confiável, de boa-fé e no interesse público;
 - b) Exercem as suas responsabilidades e fazem uso dos poderes e informações a que têm acesso com equilíbrio, na estrita medida do necessário aos fins de interesse público para que foram atribuídos;
 - c) Fazem uma utilização correta, eficiente e apropriada dos recursos e equipamentos colocados à sua disposição, adequada à prossecução do interesse público e de acordo com princípios de responsabilidade ambiental;
 - d) Abstêm-se de condutas ou práticas de discriminação e assédio de qualquer natureza;
 - e) Tratam as pessoas com quem se relacionam com respeito e cortesia.

2. Os trabalhadores não se aproveitam da sua posição profissional ou da informação a que têm acesso para obter vantagens indevidas para si ou para terceiros.

Artigo 5.º

Responsabilidade – Princípios de Ação

Em concretização do valor da Responsabilidade, os trabalhadores:

- a) Exercem as suas funções de forma competente e diligente, em observância das normas e metodologias aplicáveis e em conformidade com as melhores práticas nacionais e internacionais conhecidas;
- b) Comprometem-se com a missão da instituição e respetivos objetivos estratégicos e operacionais;
- c) Adotam um comportamento profissional e uma conduta pessoal compatíveis com as expectativas inerentes às funções que exercem e que não ponham em risco a imagem e reputação do Tribunal de Contas.

Artigo 6.º

Transparência – Princípios de Ação

Em concretização do valor da Transparência, os trabalhadores:

- a) Contribuem para o conhecimento público da informação e atividades relevantes da instituição, cumprindo as regras institucionais sobre comunicação interna e externa;
- b) Interagem com superiores, colegas e subordinados de forma aberta, partilhando informações e conhecimentos;
- c) Informam os responsáveis do Tribunal de situações que possam condicionar o exercício diligente das suas funções ou comprometer o cumprimento dos valores e princípios éticos;
- d) Cumprem as regras sobre sigilo e proteção de dados vigentes na instituição e nas entidades controladas.

Capítulo III - Comportamentos esperados

Artigo 7.º

Prevenção de Conflitos de Interesses

1. No exercício das suas funções, os trabalhadores observam e respeitam a prevalência do interesse público sobre interesses pessoais e evitam situações em que o conflito desses interesses possa, com razoabilidade, causar dúvidas sobre a imparcialidade da sua conduta.

2. Para efeitos do número anterior, os trabalhadores não deverão, designadamente:

- a) Participar em auditoria ou outra ação de controlo que incida sobre processos em que tenham tido intervenção ou responsabilidade;
- b) Participar em auditoria ou outra ação de controlo relativa a entidade para a qual tenham trabalhado nos últimos 3 anos;
- c) Participar em auditoria ou outra ação de controlo em entidade na qual trabalhe familiar seu ou pessoa próxima, caso esses laços e a situação funcional da pessoa em causa sejam suscetíveis de influenciar o seu juízo profissional;
- d) Participar em processos de decisão das entidades sujeitas ao controlo e jurisdição do Tribunal ou prestar-lhes serviços de aconselhamento ou outros que se repercutam ou possam repercutir em atos ou matérias sujeitas à fiscalização da instituição;
- e) Utilizar a sua posição enquanto trabalhador da instituição para, junto das entidades fiscalizadas, com base ou durante o exercício das funções de controlo, fiscalização ou outras, obter qualquer vantagem, nomeadamente de emprego, para si, familiar ou pessoa próxima;
- f) Intervir em procedimento ou decisão em que esteja envolvido interesse pessoal ou financeiro, seu ou de familiar ou pessoa próxima, nos termos previstos na legislação administrativa;
- g) Intervir em procedimento ou decisão quando se verifique impedimento legalmente previsto;
- h) Exercer atividade externa ao Tribunal de Contas que seja legalmente incompatível com o seu cargo ou função ou que se revele materialmente suscetível de comprometer a isenção e a imparcialidade exigida ao desempenho das funções no Tribunal;
- i) Sugerir, aceitar ou adotar qualquer tratamento de favor ou desfavor quando tratam com colegas, subordinados, entidades controladas, fornecedores ou outros;
- j) Aceitar ofertas ou benefícios fora dos casos previstos no artigo seguinte.

3. Para efeitos do número anterior, considera-se:

- a) Familiar o cônjuge ou equiparado, parente ou afim em linha reta ou até ao 2º grau da linha colateral;
- b) Pessoa próxima, qualquer tutelado ou maior acompanhado por si, pessoa de quem se seja representante, gestor de negócios ou man-

datário, bem como pessoa ligada ao declarante por laços suficientemente fortes em termos de poder interferir no seu juízo profissional.

4. O trabalhador subscreve uma declaração de inexistência de conflitos de interesses, em cada processo em que tem intervenção, conforme anexo I a este Código.
5. Sempre que se verifique alguma situação suscetível de influenciar o desempenho profissional imparcial, os trabalhadores não subscrevem a referida declaração, informam o superior hierárquico da situação verificada e, caso necessário, acionam os mecanismos de impedimento e escusa.
6. Os trabalhadores solicitam sempre autorização para o exercício de funções ou tarefas de caráter profissional externas ao Tribunal.
7. Quando sejam designados ou autorizados a desenvolver ações formativas ou informativas tendo como destinatários elementos das entidades sujeitas ao controlo do Tribunal, os trabalhadores usam de prudência a fim de não comprometer o Tribunal e de evitar que a informação fornecida seja confundida com aconselhamento ou com as decisões a tomar por aquele.

Artigo 8º **Ofertas e Hospitalidade**

1. Os trabalhadores não procuram, não encorajam nem aceitam, direta ou indiretamente, qualquer oferta ou benefício, designadamente bens materiais, serviços, viagens, alojamento, refeições, convites ou vantagens de qualquer indivíduo ou organização com quem entrem em contacto por virtude do exercício de funções, salvo o disposto no número seguinte.
2. Em circunstâncias justificadas de cortesia e não conexas com o exercício de funções de controlo ou de decisão, nomeadamente em situações de representação institucional, podem ser aceites ofertas, desde que não influenciem nem pareçam influenciar, em qualquer momento, o exercício isento de funções.
3. As ofertas aceites nos termos do n.º 2 que sejam de valor estimado igual ou superior a € 100,00 devem ser devidamente declaradas e, sempre que a respetiva natureza o permita, entregues ao Tribunal.
4. As ofertas aceites nos termos do n.º 2 que sejam de valor estimado inferior a € 100,00 devem ser declaradas, exceto quando meramente simbólicas.
5. Quando se receba de uma mesma entidade, no decurso do mesmo ano, várias ofertas que perfaçam o valor estimado de € 100,00, deve comunicar-se esse facto e proceder-se à apresentação de todas as que forem recebidas após perfazer aquele valor.

Artigo 9º
Compromisso com a Instituição

No exercício das suas funções, os trabalhadores:

- a) Respeitam e salvaguardam a imagem e reputação do Tribunal;
- b) Representam a organização de forma responsável, leal e competente, incluindo no âmbito de grupos de trabalho, reuniões ou eventos, nacionais ou internacionais, observando e cingindo-se ao estatuto e mandato da instituição e da tarefa;
- c) Colaboram em projetos e ações de desenvolvimento e intersectoriais de forma disponível, empenhada e responsável.

Artigo 10.º
Poderes de Acesso e Autoridade

1. Os poderes de acesso e autoridade que estão atribuídos aos trabalhadores são usados na estrita medida do necessário ao exercício das funções e respeitando escrupulosamente os fins para que foram conferidos, implicando designadamente:
 - a) Não utilizar a sua qualidade de trabalhador ou o acesso a informação privilegiada em favor próprio ou de terceiros;
 - b) Não solicitar mais informação ou documentação do que a estritamente necessária para o desenvolvimento do trabalho que estão a realizar;
 - c) Não utilizar abusivamente os recursos da entidade controlada.
2. A obrigação de não utilizar informação privilegiada em benefício próprio ou de terceiros, incluindo a informação não pública relativa a procedimentos no Tribunal, mantém-se após a cessação de funções.

Artigo 11.º
Competência e Profissionalismo

1. Os trabalhadores adotam elevados padrões de comportamento profissional, devendo designadamente:
 - a) Integrar no exercício da sua atividade os valores e princípios éticos e demais regras da instituição;
 - b) Cumprir as regras regulamentares relativas ao funcionamento do serviço;
 - c) Desempenhar as tarefas que lhe são confiadas com zelo, tempestividade, empenho, espírito de iniciativa e qualidade, cumprindo as normas e metodologias profissionais aplicáveis;

- d) Informar os superiores hierárquicos quando considerem que não dispõem de determinadas competências para desempenhar a tarefa que lhes foi distribuída;
 - e) Apresentar e defender as suas ideias e conclusões de forma fundamentada, demonstrando respeito e consideração pelas ideias dos outros;
 - f) Gerir eficientemente o tempo de trabalho;
 - g) Organizar as suas tarefas e atividades com a autonomia técnica adequada à função e de modo a concretizar os objetivos com tempestividade e eficácia;
 - h) Manter o discernimento profissional e a urbanidade em situações de pressão e de contrariedade;
 - i) Assumir a responsabilidade pelos seus atos.
2. Sem prejuízo da política de desenvolvimento, formação e capacitação profissional da instituição, os trabalhadores empenham-se ativamente na sua valorização e desenvolvimento profissional, devendo para o efeito:
- a) Atualizar de forma permanente e sistemática as competências e aptidões requeridas para o adequado desempenho profissional, ajustando-se a novos desafios;
 - b) Participar de forma ativa e empenhada nas ações de formação promovidas pela instituição;
 - c) Respeitar sugestões e críticas e empenhar-se em melhorar o seu desempenho.

Artigo 12.º

Relações entre Trabalhadores e Trabalho em Equipa

No relacionamento com as pessoas com quem tenham de interagir profissionalmente, os trabalhadores:

- a) Adotam uma atitude construtiva e de respeito mútuo, gerindo as dificuldades e eventuais conflitos de forma ajustada e contribuindo para um bom ambiente de trabalho;
- b) São colaboradores nas equipas de trabalho em que participam, fomentando o trabalho conjunto e a partilha de conhecimentos e experiências;
- c) Contribuem positivamente para a integração de colegas com menos experiência;
- d) Abstem-se de condutas ou práticas de discriminação ou assédio de qualquer natureza, nomeadamente com base na ascendência, raça,

língua, território de origem, idade, capacidade física, sexo, orientação sexual, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social;

- e) Atuam com respeito e reserva sobre a privacidade das pessoas.

Artigo 13.º

Relações com as Entidades Externas

Nos contactos profissionais com entidades externas, os trabalhadores:

- a) Adotam uma atitude de atenção, respeito e neutralidade durante as entrevistas e outras interações, em especial no âmbito das ações de controlo;
- b) Abstêm-se de adotar comportamentos e de utilizar vocabulário que possam ser vistos ou entendidos como inapropriados ou ofensivos;
- c) Evitam manifestar opiniões que possam pôr em causa a imagem e credibilidade do Tribunal, designadamente de natureza política, associativa ou religiosa.

Artigo 14.º

Publicações e Participação em Eventos, Redes Sociais ou Contextos Similares

1. No âmbito de intervenções públicas, publicações ou participação em eventos, redes sociais ou contextos similares, e independentemente da natureza pessoal ou profissional das suas contas ou perfis, os trabalhadores mantêm uma conduta responsável e prudente quanto a matérias que interfiram ou se repercutam na atividade e imagem do Tribunal, devendo, em especial:
 - a) Solicitar autorização para qualquer intervenção externa que verse sobre matéria relacionada com o Tribunal ou em que se seja identificado como trabalhador da instituição;
 - b) Evitar publicar, comentar ou partilhar conteúdos suscetíveis de comprometer a sua imparcialidade no exercício das funções ou de colocar em risco a reputação ou credibilidade do Tribunal;
 - c) Abster-se de divulgar informação sobre o Tribunal e a sua atividade que tenha natureza confidencial ou que seja de carácter interno;
 - d) Evitar divulgar informação relacionada com entidades que estejam a ser submetidas a ações de controlo pelo Tribunal;

- e) Ponderar a participação em discussões com dimensão pública ou o apoio a causas, movimentos ou petições, quando possa comprometer ou parecer comprometer a sua imparcialidade ou a imagem de independência do Tribunal.
2. Os trabalhadores podem partilhar os relatórios e outros produtos do Tribunal, desde que os mesmos estejam divulgados na página da *Internet* da instituição.
 3. Quando, no âmbito das intervenções acima referidas, sejam questionados ou criticados sobre aspetos específicos do seu trabalho ou sobre o resultado de uma qualquer ação de controlo do Tribunal, os trabalhadores abstêm-se de responder ou comentar publicamente, salvo em caso de risco sério e iminente para a boa imagem da instituição.

Artigo 15.º

Comunicação, Acesso e Divulgação da Informação

1. No desenvolvimento dos trabalhos, os trabalhadores devem utilizar linguagem clara, simples, sintética e objetiva e evidenciar conclusões e mensagens precisas e relevantes, o que favorece a transparência e a comunicação da atividade do Tribunal.
2. Os trabalhadores adotam uma conduta cautelosa quanto ao equilíbrio que deve ser assegurado entre a obrigação institucional e interna de transparência e os deveres de confidencialidade, competindo-lhes:
 - a) Partilhar internamente o conhecimento e a informação com vista à realização de um trabalho integrado, salvaguardando-os, no entanto, de inadequada divulgação externa;
 - b) Observar a confidencialidade da informação a que têm acesso, em especial no âmbito das ações de controlo ou jurisdição;
 - c) Não divulgar nem facilitar a divulgação de quaisquer trabalhos ainda não publicitados;
 - d) Identificar e proteger a informação coberta por segredo e proteção de dados;
 - e) Conhecer e cumprir as normas e orientações definidas quanto à comunicação e divulgação externa da atividade e produtos do Tribunal e quanto ao acesso interno e externo à informação constante dos processos da instituição, as quais definem os respetivos responsáveis;
 - f) Sem prejuízo dessas orientações ou de ordens específicas, encaminhar os pedidos externos de informação ou acesso a processos para os seus superiores hierárquicos ou funcionais;

- g) Usar de prudência e precisão quando lhes caiba dar resposta a contactos externos;
 - h) Ter em conta que as relações com a comunicação social são asseguradas pelo Presidente ou por quem ele designar;
 - i) Diligenciar pela segurança da informação que guardam ou transportam consigo, seja na instituição seja fora dela, de forma a garantir a sua integridade e confidencialidade, designadamente protegendo a exclusividade das chaves e assinaturas eletrónicas e o acesso reservado aos sistemas e documentos informáticos.
3. As obrigações de confidencialidade abrangem todos os trabalhadores, devem ser observadas em qualquer contexto profissional ou social e mantêm-se mesmo após a cessação de funções.
 4. As obrigações de confidencialidade cessam se outra coisa resultar de lei, regulamento ou ordem judicial.

Capítulo IV – Responsabilidades pela Implementação do Código

Artigo 16.º Liderança pelo Exemplo

Todos os níveis de liderança assumem a responsabilidade de dar o exemplo na aplicação dos valores e princípios éticos.

Artigo 17.º Responsabilidades da Instituição e da Liderança

1. O Tribunal e o Presidente intervêm na implementação e atualização deste Código de Conduta, de acordo com a sua competência:
 - a) Promovendo e participando em iniciativas de sensibilização e aprofundamento ético;
 - b) Definindo estratégias e emitindo orientações;
 - c) Valorizando e reconhecendo os comportamentos éticos;
 - d) Promovendo ações para o acompanhamento, a avaliação e o aperfeiçoamento do sistema de controlo ético do Tribunal, designadamente através de auditorias (internas e/ou externas) e de revisões por pares;
2. Poderão ser estabelecidas instâncias com responsabilidades consultivas no âmbito das estratégias e políticas de gestão da ética.
3. O Diretor-Geral e os Subdiretores Gerais são responsáveis pelo acompanhamento ativo da aplicação deste Código à DGTC, designadamente:

- a) Propondo e/ou adotando políticas e medidas necessárias à existência de um sólido sistema de controlo ético, em que os elementos de orientação, gestão e controlo se articulem e contribuam para uma cultura de integridade;
- b) Gerindo e administrando os recursos humanos e materiais de acordo com os valores e princípios éticos e de forma justa e objetiva;
- c) Criando condições para que os trabalhadores possam suscitar e debater dilemas e questões de natureza ética;
- d) Realizando iniciativas de sensibilização e troca de experiências sobre questões éticas e deontológicas;
- e) Garantindo a rotatividade dos dirigentes, das equipas e dos trabalhadores, de acordo com a política de rotação definida, designadamente para mitigar riscos de familiaridade com os destinatários das ações;
- f) Intervindo, de forma geral ou individual, quando seja caso disso, para prevenir ou minimizar desvios éticos e deontológicos que cheguem ao seu conhecimento.

Artigo 18.º

Responsabilidades dos Dirigentes, Coordenadores e Líderes de Equipas

- 1. Aos dirigentes, coordenadores e líderes de equipas compete, no âmbito das suas funções de direção e/ou supervisão, promover a adesão dos trabalhadores aos valores, princípios e comportamentos especificados neste Código, para o que devem, designadamente:
 - a) Prevenir e identificar, na medida do possível, os riscos éticos, as condutas que se desviem dos valores, princípios e comportamentos éticos esperados e as situações de eventual pressão sobre os trabalhadores que trabalham consigo;
 - b) Aplicar ou propor, caso a caso, as adequadas salvaguardas para eliminar ou minimizar os riscos, condutas ou pressões identificadas, incidindo, designadamente, sobre:
 - i. A rotação dos membros das equipas;
 - ii. A não participação em ações, procedimentos ou tarefas e respetiva realocação;
 - iii. A segregação de tarefas;
 - iv. A colegialidade do trabalho;
 - v. A aplicação de procedimentos reforçados de revisão;
 - vi. A correção de condutas;

- vii. A intervenção junto de entidades externas;
 - viii. A solicitação de aconselhamento;
 - ix. A instauração de procedimentos de averiguação.
- d) Assegurar que nenhuma auditoria é realizada por um único trabalhador;
 - e) Garantir que os trabalhadores dispõem de condições para exercerem as suas funções com a independência técnica aplicável;
 - f) Assegurar procedimentos de supervisão e revisão de qualidade e o registo das alterações resultantes desses procedimentos nos trabalhos desenvolvidos;
 - g) Aplicar os instrumentos de orientação, gestão e controlo ético de forma justa e objetiva;
 - h) Valorizar e reconhecer os comportamentos éticos;
 - i) Encorajar e manter um espírito de diálogo e abertura constante a conversas e debates sobre matérias sensíveis do âmbito da ética e deontologia;
 - j) Promover o espírito de grupo e um clima organizacional propício à participação e cooperação;
 - k) Estimular a iniciativa e a autonomia, delegando tarefas e fomentando a partilha de responsabilidades;
 - l) Ter uma conduta que garanta a justiça e equidade de tratamento e de igualdade de oportunidades dos seus colaboradores;
 - m) Abster-se de quaisquer atos de discriminação ou assédio, nomeadamente de qualquer tipo de pressão abusiva que possa ferir a dignidade e a integridade física ou psíquica dos seus colaboradores, e contrariar a sua ocorrência;
 - n) Gerir os recursos disponíveis, otimizando-os, através da melhoria e racionalização dos processos e custos;
 - o) Distribuir as responsabilidades, projetos e tarefas pelos colaboradores, de forma clara e compreensível e de acordo com as suas competências;
 - p) Reconhecer e valorizar o potencial individual dos colaboradores e promover a sua motivação, aprendizagem e atualização profissional;
 - q) Informar regularmente sobre os desempenhos, com vista à melhoria contínua, ao reforço dos comportamentos adequados e à correção dos eventuais desvios.
2. Quando o trabalhador não estiver em condições de subscrever a declaração de inexistência de conflitos de interesses, o dirigente competente promove a análise e resolução da situação e, caso se entenda que não há

obstáculo à intervenção do trabalhador na ação ou processo, assegura o registo dessa decisão.

Artigo 19.º

Responsabilidades dos Trabalhadores

1. Os trabalhadores comprometem-se com os valores, princípios e comportamentos previstos neste Código e incorporam-nos no seu trabalho diário e no relacionamento com colegas, superiores e subordinados.
2. Os trabalhadores tomam conhecimento e manifestam o seu compromisso com a Carta Ética e com o presente Código através da assinatura de uma declaração, de acordo com o modelo previsto no anexo II a este Código.
3. Esta declaração é assinada:
 - a) Por todos os trabalhadores, no prazo de 30 dias após a entrada em vigor do Código;
 - b) Pelos novos trabalhadores, no ato de posse ou de aceitação, ou, caso estes não sejam aplicáveis, no momento do início de funções.
4. Este compromisso é reiterado sempre que haja alterações a este Código.

Artigo 20.º

Aconselhamento

1. Para apoiar a implementação deste Código de Conduta serão instituídos, por despacho do Presidente, mecanismos de aconselhamento que, com garantia de confidencialidade, assegurem:
 - a) A prestação de apoio na identificação e resolução de questões éticas;
 - b) A interpretação e uniformização de critérios para implementação deste Código de Conduta;
 - c) A formulação de recomendações em matérias éticas.
2. Sempre que tenham dúvidas quanto à conduta a adotar, os trabalhadores solicitam orientação junto do respetivo superior hierárquico e/ou de instância de aconselhamento.

Artigo 21.º

Sensibilização e Formação

1. A DGTC integra no seu programa de formação anual ações de sensibilização e formação em ética e deontologia.
2. Todos os trabalhadores devem frequentar pelo menos uma dessas ações a cada três anos.

3. Os trabalhadores recém-chegados à DGTC e os novos dirigentes frequentam, obrigatoriamente, no prazo de um ano a contar do início de funções, uma ação de formação no domínio da ética e deontologia profissional, a qual, no caso dos estágios para ingresso, integra a respetiva fase formativa teórica.
4. É instituído no Tribunal de Contas o Dia da Integridade, celebrado, sempre que possível, na quarta-feira da quarta semana do mês de abril, no âmbito do qual são promovidas iniciativas relacionadas com o aprofundamento da cultura ética na instituição.

Artigo 22.º

Comunicação de Desvios ao Código de Conduta

1. Todos aqueles que tenham conhecimento ou tiverem suspeitas fundadas sobre situações de desvio aos valores, princípios e normas de conduta devem reportá-las diretamente ao Diretor-Geral ou, em alternativa, utilizar o formulário eletrónico disponível na *Intranet*.
2. Quem comunicar a prática dos atos referidos nos números anteriores goza de proteção de confidencialidade, nos termos legais.

Capítulo V – Disposições finais

Artigo 23.º

Entrada em Vigor e Publicitação

1. O presente Código entra em vigor no dia da sua publicação no *Diário da República*.
2. O Código fica disponível na *Intranet* do Tribunal, sendo também publicitado no sítio *Internet* da Instituição.
3. As comunicações sobre o início das ações de controlo e/ou as credenciais passadas aos trabalhadores para serviço externo devem fazer referência ao Código de Conduta.

Artigo 24.º

Revisão e Atualização

1. O presente Código é revisto a cada três anos, de acordo com o calendário dos planos estratégicos do Tribunal.
2. O Código pode ser atualizado sempre que surjam novas questões ou diferentes formas de abordar temáticas já existentes.

Anexo I

DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE CONFLITOS DE INTERESSES

(Artigo 7.º do Código de Conduta dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas)

A presente declaração é subscrita por cada trabalhador, em cada processo em que tem intervenção, devendo conter a indicação do nome e do cargo/categoria do signatário.
A declaração é inserida junto a uma ficha técnica, que deve identificar todos os elementos da equipa que interveio em cada processo.

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO:

O abaixo assinado declara, sob compromisso de honra, não se encontrar em qualquer situação de conflito de interesses relativamente ao processo ou ação em apreço e à(s) entidade(s) externa(s) nele envolvida(s), que ponha em causa a imparcialidade da sua conduta ou possa causar dúvidas sobre a mesma.

Nesse âmbito, declara que, sem prejuízo de outras situações legalmente previstas, não se encontra, designadamente, em nenhuma das seguintes:

- a) Ter exercido, a qualquer título, funções na(s) entidade(s) nos últimos 3 anos;
- b) Ter prestado à(s) entidade(s), por si ou por interposta pessoa, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, serviços que possam ser objeto de apreciação no âmbito do processo ou ação;
- c) Ter participado em processo de decisão da(s) entidade(s) ou prestado aconselhamento, que tenham repercussão na matéria abordada;
- d) Ter intervindo em ato abrangido no processo ou ação, pessoalmente ou como mandatário;
- e) Ter familiar² ou pessoa próxima³ a exercer funções, ou que tenha exercido funções durante o período objeto de controlo, nos corpos

² Vide artigo 7º, n.º 3, alínea a), do Código - “*Considera-se familiar o cônjuge ou equiparado, parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau da linha colateral*”.

³ Vide artigo 7º, n.º 3, alínea b), do Código - “*Considera-se pessoa próxima qualquer tutelado ou maior acompanhado por si, pessoa de quem se seja representante, gestor de negócios ou mandatário, bem como pessoa ligada ao declarante por laços suficientemente fortes em termos de poder interferir no seu juízo profissional*”.

gerentes ou na gestão financeira da(s) entidade(s) ou ainda noutra posição que possa ser relevante para o processo ou ação;

- f) Ter familiar ou pessoa próxima que interveio em ato abrangido no processo ou ação;
- g) Ter interesse pessoal, financeiro⁴, partidário, religioso ou outro relacionado com o processo ou ação, seja esse interesse seu, de pessoa de quem seja representante ou gestor de negócios, de familiar ou de pessoa próxima;
- h) Estar envolvido ou ter familiar ou pessoa próxima envolvida em convite de emprego ou processo de recrutamento para a entidade a que se refere o processo ou ação;
- i) Ter o responsável da(s) entidade(s) feito participação disciplinar ou intentado ação judicial contra si ou contra seu familiar ou pessoa próxima;
- j) Ter o declarante, seu cônjuge ou equiparado, parente ou afim em linha reta, crédito ou débito litigiosos com a(s) entidade(s) ou com responsável pela mesma;
- k) Haver intimidade ou inimizade entre o declarante ou seu cônjuge ou equiparado e responsável da(s) entidade(s), que impeça o declarante de intervir no processo ou ação de forma imparcial.

Mais declara que, caso sobrevenha qualquer situação de conflito de interesses ou o respetivo conhecimento, dela dará conhecimento ao seu superior hierárquico.

Nome do trabalhador:

Cargo/função:

Assinatura

.....

Data/...../.....

⁴ Incluindo, designadamente, participação em capital da(s) entidade(s).

Anexo II
Declaração de Compromisso com a Carta Ética e com o Código de Conduta

Eu, (nome)....., (categoria)....., declaro que conheço o conteúdo da Carta Ética do Tribunal de Contas e que li e compreendi as disposições constantes do Código de Conduta dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, comprometendo-me profissionalmente com os valores da Independência, Integridade, Responsabilidade e Transparência e com os princípios e comportamentos esperados constantes daqueles documentos.

Assinatura

.....
Data/...../.....

**PRESTAR (AS MINHAS) CONTAS
QUATRO ANOS NA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Vitor Caldeira

PRESTAR (AS MINHAS) CONTAS

Quatro anos na Presidência do Tribunal de Contas

SUMÁRIO

1. Do Luxemburgo para Lisboa
2. As linhas de ação – prioridades e resultados
3. Celebrar os 170 anos de uma instituição com 630 anos de história
4. Um projeto para o futuro – a proposta de alteração da Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas
5. Cooperação Institucional
6. Intervenções públicas
7. A presidência do Conselho de Prevenção da Corrupção
8. Um ano sem precedentes
9. Reflexão final e agradecimento

1 – Do Luxemburgo para Lisboa

Na sequência da resignação do Presidente Guilherme d’Oliveira Martins, fui questionado sobre a minha possível disponibilidade para assumir a presidência do Tribunal de Contas. Feita a necessária reflexão e tendo ponderado que tal disponibilidade implicaria renunciar à presidência do Tribunal de Contas Europeu para que tinha sido reeleito, em janeiro de 2014, para um terceiro mandato, cheguei à conclusão de que era meu dever estar disponível para aceitar a nomeação, caso o Governo e o Senhor Presidente da República assim o entendessem. Confirmada esta decisão ao Senhor Ministro das Finanças em finais de março de 2016, viria a ser nomeado pelo Senhor Presidente da República, em 19 de maio de 2016, para presidir ao Tribunal de Contas com efeitos a partir de 1 de outubro desse ano.

O mês de setembro de 2016 seria, pois, o meu último mês no Luxemburgo. Foi um mês extraordinário: promovi a eleição do meu sucessor na presidência do Tribunal de Contas Europeu, Klaus-Heiner Lhene; reuni com o futuro membro português, o Conselheiro João Figueiredo; e, claro, disse “*au revoir*” aqueles com quem trabalhei e convivi ao longo dos mais de dezasseis anos¹ em que exerci funções no Tribunal de Contas Europeu!

¹ Fui Membro do Tribunal de Contas Europeu entre 1-3-2000 e 30-9-2016 e seu Presidente entre 16-1-2008 a 30-9-2016.

Feitas as últimas despedidas aos meus colegas membros do Tribunal de Contas Europeu no dia 29 de setembro de 2016, no belo cenário do *Château de Bourglinster*, viajei para Lisboa no dia seguinte de manhã, sexta-feira. O ato de posse, solene e formal, seria segunda-feira, dia 3 de outubro de 2016, ao meio dia.

A posse foi conferida pelo Senhor Presidente da República e testemunhada pelos titulares dos órgãos de soberania, por altas autoridades civis e militares, pelos juízes conselheiros, procuradores gerais adjuntos, dirigentes do Tribunal de Contas e pela família próxima.



Após prestar o meu compromisso de honra, sublinhei na minha breve intervenção os princípios e valores pelos quais iria pautar a minha missão à frente do Tribunal de Contas:

“(...) Agora é o momento de usar a enriquecedora experiência que adquiri no Tribunal de Contas Europeu em benefício do Tribunal de Contas português, animado, como referi, do mesmo espírito de missão e de serviço à causa pública.

O Tribunal de Contas Português é uma prestigiada instituição secular, constitucionalmente definida como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento de contas” e cuja ação tem também promovido uma cultura de responsabilidade por parte de quem administra bens ou fundos públicos.

Responder aos desafios futuros da jurisdição financeira e da auditoria pública em Portugal só será possível com o contributo e empenho de todos os que integram o Tribunal de Contas: juízes conselheiros, dirigentes, auditores e todos os demais colaboradores, a quem quero saudar

de forma especial, assim como aos senhores procuradores gerais adjuntos.

Transparência e “accountabilty” são atributos da moderna gestão pública, mas também princípios que, a par do rigor, objetividade e independência, devem presidir à atuação do Tribunal de Contas. Em benefício de todos os cidadãos e de Portugal”².

Nessa mesma tarde reuni com os juizes conselheiros, procuradores-gerais adjuntos e diretor-geral. Foi, para mim, um momento muito revelador e importante. Ouvi as esperanças manifestadas, senti o sentido de serviço e a independência da magistratura financeira, e tomei boa nota dos “avisos” e mensagens, um dos quais recordaria amiúde: *“aqui tem menos poderes que no Tribunal de Contas Europeu!”*

2 – As linhas de ação – prioridades e resultados

A eleição do vice-presidente e a abertura do concurso para juizes conselheiros encabeçavam a minha lista de prioridades. Ambas foram concretizadas durante o mês de outubro de 2016. O ato de posse do novo vice-presidente eleito, Conselheiro Ernesto Cunha, foi a ocasião que escolhi para enunciar as linhas de ação e a minha visão para o mandato que iniciava:

“(…) Estou certo de que com o contributo de todos será seguramente possível continuar o legado desta casa secular, afirmando o Tribunal como uma moderna instituição superior de controlo com competência jurisdicional:

- atuando com independência relativamente aos demais poderes, legislativo e executivo;*
- seguindo normas profissionais exigentes e procedimentos de auditoria apropriados a estabelecer os factos de forma rigorosa e a investigação objetiva da prova;*
- agindo de forma imparcial, transparente e na defesa do interesse geral;*
- contribuindo para o bom uso dos fundos públicos e promovendo uma cultura de responsabilidade por parte dos gestores públicos.*

² “Discurso de posse como presidente do Tribunal de Contas”, *Revista do Tribunal de Contas*, 65-66, janeiro-dezembro 2016, p. 124.

Estamos aqui para servir o Tribunal de Contas, para ajudar a que continue a ser um órgão de controlo jurisdicional respeitado, credível, profissional e para contribuir para que seja o “auditor público” do Portugal do século XXI. Tal implica que, agindo como uma instituição única, estejamos disponíveis para:

- 1. Enfrentar os desafios profissionais num mundo em mutação: fazendo melhor uso do trabalho de outros auditores; preparando-nos para novas abordagens de auditoria (orçamento por programas; certificação de contas) e para desenvolver novos produtos (v.g., exames panorâmicos); promovendo uma cultura de ética e integridade na gestão pública; e colocando o cidadão no centro da estratégia do Tribunal, a fim de ampliar o impacto da sua ação.*
- 2. Promover o rigor e a transparência da gestão pública, facilitando a respetiva prestação de contas.*
- 3. Desenvolver (com salvaguarda da respetiva independência) novas formas de cooperação com os demais níveis de controlo (quer com a Assembleia da República, quer com o sistema de controlo interno da Administração financeira do Estado), por forma a tornar mais eficaz a ação do Tribunal.*
- 4. Identificar de forma sistemática os riscos financeiros e operacionais que afetam a administração financeira do Estado, melhor caracterizando as áreas de maior risco.*
- 5. Assegurar, enfim, que o Tribunal de Contas seja um órgão de excelência, profissional e eticamente. (...)*

Tenho a profunda convicção de que, em conjunto com todos os Senhores Conselheiros, constituiremos uma equipa forte, coesa e colaborante que saberá continuar a dar expressão aos valores que guiam a ação quotidiana do Tribunal de Contas: independência, integridade, imparcialidade e transparência. Só assim, poderemos corresponder às expectativas da sociedade e sermos merecedores da confiança dos cidadãos.”³

O Plano trienal 2017-2019

Neste sentido, o plano trienal 2017-19 (aprovado pelo Plenário Geral em 23.11.2016) previu a realização de um conjunto de iniciativas que visavam assegurar que o Tribunal de Contas daria passos sólidos nesse período para

³ Intervenção proferida no dia 25.10.2016, por ocasião do ato de posse do Vice-Presidente Ernesto Cunha.

concretizar as linhas de ação acima referidas no âmbito dos três objetivos estratégicos definidos: i) contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas; ii) aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo do Tribunal; e iii) consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a certificação da Conta Geral do Estado.

Como referi na ‘nota de apresentação’ desse documento, “[e]nquanto Instituição com poderes plurais - que vão da fiscalização prévia à auditoria externa e independente e à função jurisdicional de efetivação das responsabilidades financeiras - o Tribunal de Contas entende dever atuar como entidade única, articulando e complementando as suas atividades no sentido da otimização da gestão dos bens e dinheiros públicos. Insere-se neste quadro a previsão de um conjunto de ações estratégicas transversais que suscitem o empenhamento de todas as Secções do Tribunal e correspondentes serviços de apoio com o objetivo último de melhorar a qualidade da ação do Tribunal no seu todo, em benefício dos cidadãos e de Portugal.”⁴

De entre as onze ações estratégicas transversais previstas naquele plano trienal gostaria de salientar as seguintes:

- proceder a uma autoavaliação do Tribunal com base em metodologias apropriadas;
- elaborar e implementar uma estratégia de comunicação;
- desenvolver um sistema de gestão e controlo da ética, tendo como referência o Código de Ética da INTOSAI⁵;
- reformular o sistema de planeamento considerando as melhores práticas, designadamente de análise de risco, e proceder à avaliação anual da execução dos objetivos estratégicos à luz de indicadores quantitativos e qualitativos apropriados;
- harmonizar e adequar metodologias e procedimentos relativos aos vários processos de fiscalização; e
- estabelecer um quadro geral para o controlo da qualidade.

⁴ “Plano Trienal do Tribunal de Contas 2017/2019 – sinopse”, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 65-66.

⁵ INTOSAI – Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo. O Código de Conduta da INTOSAI [ISSAI 130 (versão revista da ISSAI 30)] foi aprovado no Congresso da INTOSAI realizado em Abu-Dhabi, em dez. de 2016.

A autoavaliação do Tribunal

A realização de uma ação pioneira, transversal a todas as secções e serviços do Tribunal, tendo em vista identificar as áreas onde o Tribunal poderia melhorar o seu desempenho e organização foi, pela sua abrangência e relevância, um marco para toda a instituição. O diagnóstico foi realizado através de um processo de autoavaliação, aprovado por deliberação do Plenário Geral em maio de 2017, com utilização da ferramenta *SAI-PMF - Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework*.

O relatório do exercício de autoavaliação foi apresentado ao Plenário Geral em dezembro de 2018 e os principais resultados⁶ foram dados a conhecer, pela equipa que realizou a autoavaliação⁷, a todos os colaboradores do Tribunal de Contas durante um inédito “encontro de ano novo” que promovi em janeiro de 2019.

O desempenho global foi avaliado positivamente, tendo sido sublinhado que “[o] *Tribunal de Contas é uma instituição superior de controlo financeiro e jurisdicional com garantias de independência e desempenha uma ação importante de promoção da transparência e boa gestão financeira das entidades do setor público e dissuasora de más práticas, através dos resultados e das recomendações evidenciadas nas suas auditorias, bem como da ação da fiscalização prévia e das decisões dos processos jurisdicionais.*”

Foi constatada “(...) *a perceção positiva que os stakeholders manifestaram sobre a independência e a qualidade do trabalho que o Tribunal desenvolve, a relevância e o rigor da função de fiscalização prévia, dos relatórios de auditoria e das decisões jurisdicionais. Todavia, a celeridade e tempestividade dos relatórios de auditoria, a comunicação com os auditados e, de um modo geral, a sociedade civil pode ser aperfeiçoada com vista a otimizar a oportunidade e o conhecimento das conclusões e recomendações formuladas para melhoria das finanças públicas.*”

É reconhecido, por outro lado, que “[o] *Tribunal dispõe de um planeamento e de um ambiente de controlo organizacional que lhe permitem identificar*

⁶ Documento acessível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/autoavaliacao/Documents/autoavaliacao_texto_final.pdf

⁷ Constituída pelos Conselheiros António Fonseca da Silva e José Mouraz Lopes, que lideraram e dirigiram o exercício de autoavaliação, pela Subdiretora-Geral, Márcia Vala, pelos auditores chefe Helena Santos, Telmo Mendes e Nuno Martins Lopes, e pelo Diretor da Secretaria, Luís Filipe Paixão.

os seus objetivos estratégicos e selecionar as suas atividades de fiscalização e auditoria, assegurar a sua realização com respeito pelas normas de auditoria, por valores éticos e com qualidade, bem como prestar contas anualmente por todo o trabalho realizado e o dinheiro público utilizado” e que “(...) exerce o controlo financeiro e jurisdicional com respeito pelos padrões legais aplicáveis, realiza auditorias financeiras, de resultados e de conformidade (...)”, sendo ainda assinalado que “[e]xiste uma preocupação crescente em dotar o Tribunal de Contas de recursos humanos adequados bem como aprovar planos de formação que permitam o desenvolvimento profissional e a atualização sobre normas e métodos de auditoria e demais matérias conexas com a missão do Tribunal”. Refere-se, no entanto, que o Tribunal “(...) não utiliza como prática corrente e generalizada uma metodologia de risco” nem aprovou, “(...) em consistência com as normas de auditoria das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI), (...) manuais de auditoria financeira e de conformidade com vista à atualização das normas e procedimentos”.

O documento a que me venho referindo identifica oportunidades de melhoria para o Tribunal, com destaque para as seguintes:

- *“A atualização do quadro legal de referência da ação do Tribunal, por forma a que o mesmo se coadune com a evolução do ambiente externo e com as expectativas dos stakeholders;*
- *A reponderação e melhoria do processo de planeamento, por via da definição de prioridades comuns a toda a instituição sustentadas em metodologias de planeamento e análise de risco robustas;*
- *A adequação à nova lógica orçamental, que aponta no sentido do reforço da orçamentação por programas, com uma maior importância do controlo e exame dos programas e das políticas públicas em termos de eficácia;*
- *O acompanhamento das políticas públicas e a fiscalização da alocação de recursos públicos para responder aos problemas suscitados pelos objetivos de desenvolvimento sustentável previstos na Agenda 2030 das Nações Unidas;*
- *A capacitação do Tribunal para certificar a Conta Geral do Estado, com enfoque na especialização dos recursos humanos, na disponibilização de meios técnicos e de suporte de informação adequados, bem como na certificação de qualificações profissionais;*

- *Uma maior harmonização dos procedimentos entre as diversas áreas do Tribunal com investimento acrescido em sistemas de informação adequados;*
- *O aprofundamento do sistema de controlo de qualidade para os processos e produtos do Tribunal, bem como a função de auditoria interna;*
- *O aperfeiçoamento do sistema de controlo ético;*
- *A atualização dos manuais de auditoria financeira e de conformidade com respeito pelas ISSAI;*
- *A aprovação e implementação de uma estratégia de gestão de recursos humanos;*
- *A exigência de maior efetividade no regime de responsabilidade financeira.”*

Como é reconhecido no mesmo documento, “[c]oncomitante e subsequentemente ao processo de autoavaliação, o Tribunal desenvolveu ou iniciou algumas reformas com vista à melhoria da sua performance e que concorrem de forma direta ou indireta para a superação de alguns dos aspetos identificados como necessitando de melhorias e que afetam ou condicionam o seu desempenho (...)”.

Na verdade, no período em que presidi ao Tribunal de Contas, os assuntos acima identificados (cuja concretização dependia exclusivamente da instituição e dos seus recursos) foram objeto de reforma ou de desenvolvimentos visando concretizar as medidas necessárias à melhoria do desempenho do Tribunal.

Alguns não evoluíram de forma a ser possível obter resultados finais até ao termo do meu mandato: a capacitação para a certificação da CGE; o sistema de controlo interno; a estratégia de gestão dos recursos humanos; e a função auditoria interna. Ao invés, em relação aos demais foi possível concretizar os respetivos projetos, assumindo particular significado os relativos à atualização do quadro legal, ao sistema de controlo ético e ao sistema de planeamento.

A atualização do quadro legal

A questão da necessidade de atualização do quadro legal foi suscitada logo em novembro de 2016, quando foi conhecida a proposta alteração da Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) apresentada pelo

Governo no âmbito da proposta de lei do orçamento para 2017. Solicitei ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o Tribunal fosse ouvido sobre esta matéria durante a discussão da proposta, tendo sido convidado a participar numa audição conjunta das Comissões de Orçamento e do Poder Local onde apresentei o entendimento do Tribunal nos termos seguintes⁸:

“É com muita honra que participo nesta que é a minha primeira audição na Assembleia da República na qualidade de Presidente do Tribunal de Contas. Gostaria, pois, de saudar de forma especial os Senhores Presidentes das Comissões e todos os Senhores Deputados, e de agradecer a oportunidade dada ao Tribunal de Contas para ser ouvido sobre a proposta de alteração da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Comigo estão o Senhor Vice-Presidente e o Senhor Diretor-Geral.

A proposta de alteração em causa, constante do artigo 200.º da proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2017, incide sobre dois aspetos essenciais da competência do Tribunal: um, que pretende alterar o regime de fiscalização prévia constante do artigo 46.º da Lei do Tribunal, isentando de visto as transferências e subsídios concedidos pelas autarquias locais, e suas associações ou federações, bem como as áreas metropolitanas, no âmbito de contratos-programa ou de Acordos e ou contratos de delegação de competências; outro, que propõe a alteração do instituto da responsabilidade financeira, estendendo o regime de responsabilidade previsto para os membros do Governo no artigo 61.º, n.º. 2, da Lei do Tribunal, aos membros do órgão executivo das câmaras municipais.

É sobre estas questões que irei partilhar com V. Exas. a reflexão feita pelo Tribunal de Contas à luz da sua experiência. Relativamente à primeira alteração proposta, o Tribunal considera que a mesma vem introduzir incoerência no regime de fiscalização prévia previsto para a atividade empresarial local.

Na verdade, a Lei que define o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (Lei n.º 50/2012), sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas a constituição e a aquisição de participações sociais pelos municípios em empresas locais, onde se inclui a apreciação dos instrumentos que atestam da respetiva viabilidade económico-financeira.

⁸ Intervenção inicial na reunião conjunta da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, em 8 de novembro de 2016.

Em relação à segunda das alterações referidas, é entendimento do Tribunal que a mesma é suscetível de gerar incongruências no regime de responsabilidade financeira dos gestores públicos. E isto porque entende que a proposta em apreço não terá considerado, em toda a sua extensão, as implicações de cinco aspetos que referirei de seguida:

Em primeiro lugar, o instituto da responsabilidade financeira, tal como previsto e regulado na Lei do Tribunal de Contas, é uma decorrência do artigo 214.º, n.º 1, alínea c) da Constituição, que atribui expressamente ao Tribunal o poder para “efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da Lei”.

E, de facto, o legislador veio concretizar os seus termos, consagrando, como princípio inerente à gestão pública, o princípio da responsabilidade financeira pelo exercício de funções públicas, estabelecendo uma articulação com a função de controlo financeiro, a cargo do Tribunal de Contas e dos órgãos de controlo interno.

Tal significa que a efetivação da responsabilidade por infrações financeiras é, do ponto de vista jurídico-constitucional, uma consequência lógica do exercício da gestão pública e também da função de controlo financeiro a cargo do Tribunal.

Trata-se, por isso, de uma forma de responsabilidade juridicamente determinada e de aplicação uniforme a todos os gestores públicos.

Em segundo lugar, o regime de responsabilidade financeira dos membros dos Governo, tal como previsto no atual artigo 61.º, n.º 2, da Lei do Tribunal, constitui um regime-exceção, cuja especificidade resulta da natureza do órgão e das respetivas funções (que podem ser políticas, legislativas ou administrativas).

Na verdade, os membros do governo, enquanto órgãos de natureza política que integram um órgão mais amplo (o Governo), são executores de uma política governamental pela qual são coletivamente responsáveis. Compreende-se, assim, que não estejam sujeitos à prestação individual de contas, sendo essa responsabilidade, conforme dispõe a Constituição, do órgão colegial Governo que integram.

O Governo é, assim, responsável perante a Assembleia da República, competindo ao Parlamento apreciar e votar as Contas do Estado, mediante Parecer do Tribunal de Contas (artigo 164.º, alínea d) da CRP), cabendo ao Parlamento desencadear, se for caso disso, a efetivação de

eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da execução do Orçamento do Estado (artigo 5.º da Lei do Tribunal e o artigo 72.º da Lei de Enquadramento Orçamental).

Deste modo, pode dizer-se que o exercício da função ministerial está sujeito ao poder de exame e censura parlamentar, quer na sua vertente política quer na vertente jurídico-financeira, que se efetiva pela possibilidade que o Parlamento tem de desencadear os mecanismos de responsabilização individual dos membros do Governo.

Mas os membros do Governo exercem igualmente uma função de natureza administrativa. Enquanto órgãos administrativos, encontram-se no topo de uma hierarquia de serviços administrativos que dirigem, superintendem e tutelam.

Contudo (na sequência da reforma da contabilidade pública e do estatuto do pessoal dirigente), apesar de subordinados, tais serviços dispõem de poderes de decisão, próprios e/ou delegados, pelos quais são civil, criminal e financeiramente responsáveis. São, por isso, os responsáveis dos próprios serviços quem presta contas pelo exercício de tais competências, quer internamente, perante o respetivo membro do Governo e perante o Governo, quer externamente, perante o Tribunal de Contas (art.º 51.º da Lei do Tribunal).

É, pois, em face de um tal contexto que surge legalmente traçado o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo; um regime que atende à natureza da função ministerial e à estrutura organizativa e hierarquizada da Administração e do processo de decisão financeira que lhe está subjacente.

Ora, a extensão do regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo aos membros da câmara municipal introduz uma discriminação positiva cujos fundamentos terão de encontrar acolhimento no quadro jurídico-constitucional atual.

E este é o terceiro aspeto que importa ter presente.

De facto, as autarquias locais, conforme decorre da Constituição, são formas de administração autónoma e, nessa medida, prosseguem funções tipicamente administrativas, não já funções políticas, como os membros do Governo.

Deste modo, a câmara municipal é o órgão executivo colegial do município que tem competência originária para o exercício das atribuições municipais, reservando-se para a assembleia municipal, enquanto órgão

deliberativo, a competência para decidir sobre as principais matérias da vida autárquica, incluindo os poderes de definição normativa (vg., aprovação dos planos e dos orçamentos, contração de empréstimos, aprovação de taxas, votação das contas do município, etc.). A câmara municipal é, assim, o órgão de gestão por excelência do município, dispondo, para o efeito, de poderes de decisão financeira próprios e autónomos nos termos da Lei (artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Na medida em que são titulares de funções de gestão, os executivos municipais, tal como os demais gestores públicos, são responsáveis civil, criminal e financeiramente pelos atos de gestão que praticam. E, por essa razão, estão legalmente obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas, à semelhança dos demais órgãos administrativos.

Assim, o julgamento de contas (artigo 214.º da Constituição da República e artigo 58.º da Lei do Tribunal), é uma das espécies processuais destinadas a apurar a efetivação das responsabilidades financeiras sempre que a verificação das respetivas contas evidencie factos constitutivos de responsabilidade financeira.

Deste modo, a extensão do regime de exceção aos titulares dos órgãos executivos dos municípios não pode ignorar a circunstância de que tal pode conduzir a uma situação de “não responsabilização”, caso não se redefinam as instâncias de decisão competentes em matéria financeira no âmbito da estrutura das autarquias.

Em quarto lugar, o Tribunal considera que a alteração proposta introduz desigualdades no regime de responsabilidade financeira dos eleitos locais, designadamente em relação aos órgãos executivos das freguesias, que são também autarquias locais, e que hoje assumem, por força do regime de delegação de competências instituído pelo legislador, o exercício de um vasto leque de competências anteriormente a cargo dos municípios.

Refira-se, a este propósito, que o Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de junho) trata de igual modo todos os membros dos órgãos autárquicos, não fazendo qualquer distinção entre os órgãos do município e os órgãos da freguesia. A esta luz, dificilmente se compreendem as razões que levam a sujeitar os órgãos das freguesias a um regime de responsabilidade financeira diferente dos demais órgãos autárquicos.

Por último, esta proposta de alteração do artigo 61.º da Lei do Tribunal vem igualmente criar desigualdade no regime de responsabilidade financeira dos órgãos executivos das associações e federações de municípios

e áreas metropolitanas, deixando também estes órgãos com regime diferente por comparação aos executivos camarários.

Em conclusão, do ponto de vista do Tribunal:

- *Não se afigura que a Lei do Orçamento seja o instrumento adequado para assegurar uma revisão estruturada, objetiva, coerente e transparente do regime da responsabilidade financeira, que permita tratar de forma igual situações idênticas e de forma diferente situações distintas, tendo como critérios a natureza das funções exercidas e a tipologia dos atos praticados pelos diferentes gestores públicos;*
- *O regime de responsabilidade financeira tem permitido ao Tribunal desenvolver um importante papel pedagógico e preventivo da prática de infrações financeiras;*
- *Desta forma, tem sido um instrumento gerador de credibilidade do sistema e promotor da confiança dos cidadãos nas instituições públicas.*
- *Tenhamos presente, ainda, que na efetivação de responsabilidades financeiras é ao Ministério Público que compete promover a respetiva ação.*

Por todas estas razões, Senhores Presidentes, Senhoras e Senhores Deputados, independentemente das opções de natureza política e legislativa que se entendam tomar, o Tribunal de Contas considera que esta matéria ganhará em ser tratada de forma sistémica, no sentido de assegurar que o regime geral da responsabilidade financeira seja definido de forma coerente, estruturada e objetiva, em benefício do rigor e da transparência.“

Ainda que a proposta do Governo viesse a ser acolhida, com ligeiras alterações, no artigo 248º da Lei 42/2016, de 28 de dezembro, a verdade é que ficou clara a necessidade de repensar o regime da responsabilidade financeira⁹.

⁹ O novo artigo 80.º-A da Lei das Finanças Locais, aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, procura responder à objeção formulada pelo Tribunal de que “a extensão do regime de exceção aos titulares dos órgãos executivos dos municípios não pode ignorar a circunstância de que tal pode conduzir a uma situação de “não responsabilização”, caso não se redefinam as instâncias de decisão competentes em matéria financeira no âmbito da estrutura das autarquias”. Todavia, fá-lo de forma não inteiramente satisfatória.

O ciclo de seminários “Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Séc. XXI”

Neste sentido, ganhou fôlego a ideia de organizar um ciclo de seminários¹⁰ subordinados ao tema “*Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Séc. XXI*”. Iniciado em outubro de 2017 com a presença do Senhor Presidente da Assembleia da República, o ciclo de seminários foi concluído em maio de 2018, com a intervenção do Senhor Presidente da República. Ao longo das suas cinco sessões participaram magistrados do Tribunal de Contas, académicos e representantes dos Tribunais de Contas de Espanha, França, Itália e Brasil, bem como outros *stakeholders* (supremos tribunais, ministério público, órgãos do controlo interno; gestores públicos e outros profissionais).

Este ciclo de seminários permitiu uma reflexão aprofundada e atual sobre o regime da responsabilidade financeira e da efetividade da jurisdição financeira no Século XXI. Os respetivos trabalhos e contribuições foram reunidos, para memória futura, numa publicação do Tribunal de Contas apresentada em setembro de 2019 pelo Prof. Gomes Canotilho¹¹, que inclui uma síntese das minhas intervenções ao longo deste ciclo de seminários que aqui recorro:

“A história do Tribunal de Contas e a sua ação pública ao longo dos séculos constitui um património comum de valor inestimável, que devemos saber preservar e do qual importa retirar os melhores ensinamentos, a fim de enfrentarmos o presente e de trilharmos com confiança o caminho do futuro.

Hoje, o Tribunal é um órgão de soberania e uma organização de referência, com uma clara missão constitucional: fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, analisar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras.

É, pois, tempo de olhar o futuro! Tempo de afirmar o Tribunal como uma moderna instituição superior de controlo com competência jurisdicional.

¹⁰ A organização do ciclo de seminários foi confiada aos Conselheiros Helena Abreu Lopes, José Mouraz Lopes e António Martins, com o apoio dos serviços da Direção-Geral do Tribunal de Contas

¹¹ Na conferência que então proferiu no Auditório Sousa Franco, o Prof. Gomes Canotilho referiu-se a esta publicação como “*um verdadeiro tratado moderno sobre responsabilidade financeira*”.

Uma instituição que atua com independência relativamente aos demais poderes, legislativo e executivo; que aplica normas profissionais exigentes e procedimentos de auditoria apropriados a estabelecer os factos de forma rigorosa e a investigação objetiva da prova.

Uma instituição que desenvolve a sua ação de forma imparcial, transparente e na defesa do interesse geral, desse modo contribuindo para o bom uso dos fundos públicos e promovendo uma cultura de responsabilidade por parte dos gestores públicos.

Para que o Tribunal se possa afirmar como o “auditor público” do Portugal do século XXI importa que, para além de enfrentar os desafios profissionais num mundo em mutação, coloquemos o cidadão no centro da estratégia do Tribunal, a fim de ampliar o impacto da sua ação.

Ao mesmo tempo, devemos promover o rigor e a transparência da gestão pública, facilitando a respetiva prestação de contas; devemos identificar os riscos financeiros e operacionais que afetam a administração financeira do Estado, melhor caracterizando as áreas de maior risco; enfim, devemos assegurar que o Tribunal de Contas seja um órgão de excelência, profissional e eticamente.

É neste contexto que se insere a iniciativa de organizar este Ciclo de Seminários, dedicado à “Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Séc. XXI”.

É nossa intenção criar um espaço de debate fora do âmbito estrito do Tribunal de Contas, associando à reflexão sobre temática tão relevante a comunidade científica e académica, tendo presente a prática, a doutrina e a comparação com sistemas de controlo financeiro jurisdicional adotados em instituições congéneres de outros países.

O objetivo é podermos refletir em conjunto sobre a jurisdição financeira em Portugal, em particular sobre o regime da responsabilidade financeira, considerando as diversas alterações de que foi objeto nos últimos vinte anos, desde a publicação da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

A este propósito, permitam-me que recorde a última alteração introduzida pela Lei do Orçamento de Estado para 2017, relativa à responsabilidade dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais.

Esta alteração veio colocar em evidência a existência de soluções legislativas que, para além de desatualizadas, são suscetíveis de gerar incoerências e discriminações, quer relativamente ao regime de responsabilidade financeira a que se encontram subordinados os demais gestores

públicos, quer quando comparado com os demais regimes de responsabilidade e de responsabilização na gestão pública.

A efetivação de responsabilidades relativamente ao uso indevido de bens ou fundos públicos enfrenta hoje significativos desafios: maiores níveis de autonomia dos gestores (o que reclama maiores índices de responsabilidade); menos confiança dos cidadãos face às instituições públicas (o que tem por consequência maiores expectativas e exigências); e um paradigma financeiro público que mudou radicalmente.

A questão ganha particular acuidade quando confrontados com as alterações que vêm sendo operadas ao nível do modelo organizacional do Estado e dos regimes orçamentais e de contabilidade pública.

O ordenamento jurídico-financeiro mudou radicalmente nos últimos anos e, fruto dessa mudança, novos desafios se colocam à governação e à gestão pública.

As vinculações externas a que se encontram sujeitas as finanças públicas nacionais, aliada à escassez de recursos públicos, estão na origem de mudanças conceptuais e estruturais.

A evolução dos sistemas orçamentais transformou definitivamente a gestão pública. Para além de ter que observar os esquemas normativos vinculantes, ao gestor público é também exigido que execute o seu programa de despesa de acordo com os objetivos definidos.

Trata-se de um modelo de gestão pública orientado sobretudo para os resultados, suscetíveis de avaliação por recurso a indicadores de desempenho que permitirão aferir da qualidade das opções financeiras tomadas.

É precisamente neste novo contexto que ganha cada vez mais significado a observância de princípios como o da sustentabilidade financeira, da equidade intergeracional, da boa gestão ou da estabilidade orçamental, exigindo maiores responsabilidades de quem gere fundos ou bens públicos. Trata-se, essencialmente, de pensar sobre a coerência e efetividade do regime de responsabilidade financeira definido e sua adequação às exigências dos novos desafios que são colocados à governação e à boa gestão da coisa pública.

Torna-se, por isso, imperioso que olhemos para o futuro, que o façamos tendo em conta o processo de reforma do Estado e das finanças públicas, e que se reflita sobre qual deva ser, nesse contexto, o posicionamento do

Tribunal de Contas e qual o modelo de controlo financeiro jurisdicional mais adequado à nova realidade financeira.

Por todas estas razões decidimos lançar este ciclo de seminários, colocando à reflexão crítica problemas doutrinários relativamente pouco investigados, tendo por base o princípio da responsabilidade, a sua interligação com a atividade de controlo e a especial interação daí resultante com o Ministério Público, os órgãos de controlo interno e os responsáveis político-legislativos.

Os cinco seminários realizados permitiram identificar diversas pistas de reflexão que se revelam de manifesto relevo e interesse, tendo em vista o objetivo de aperfeiçoamento da jurisdição financeira. Julgo ser realista afirmar que concluímos com êxito este primeiro desafio.

Na verdade, durante estes meses foram inúmeros os reptos lançados que nos permitiram equacionar possíveis linhas de reforma a seguir:

- *Uma jurisdição financeira forte e atual, encetando um esforço de simplificação e clarificação;*
- *Um quadro legal global e integrado que preveja a responsabilização de todos os que gerem, utilizam ou beneficiam de dinheiros ou bens públicos;*
- *Melhor articulação entre o exercício de funções de auditoria e de efetivação de responsabilidades financeiras;*
- *Ponderação sobre as vantagens de uma cláusula geral de responsabilização financeira e sobre a possibilidade de responsabilização por ofensa aos princípios da economia, eficiência e eficácia;*
- *Consideração do alargamento do âmbito da legitimidade processual ativa no processo de responsabilidade financeira e aprofundar a intervenção do Ministério Público.*

Seja-me permitido que acentue, uma vez mais, os valiosos contributos de todos os que, de forma empenhada, partilharam as suas experiências e pontos de vista sobre os diferentes temas deste ciclo de seminários. Foi um extraordinário exercício de abertura do Tribunal à comunidade científica e académica, aos diferentes stakeholders institucionais e à sociedade civil.

Este é um caminho que queremos percorrer até ao fim, com passos seguros. Como diz um provérbio africano: “Se quiseres ir depressa, vai sozinho; se quiseres ir longe, vai acompanhado”.

É animados deste espírito que queremos iniciar a etapa seguinte: a da concretização de consensos alargados sobre os problemas relativamente

aos quais importa agir, seja por via legislativa ou de outra natureza, por forma a iniciar uma nova etapa na vida do Tribunal de Contas, incluindo a questão fundamental da responsabilidade financeira, que afirme o Tribunal como uma moderna instituição superior de controlo jurisdicional que se adapta à acelerada evolução da sociedade e das novas realidades a auditar.

*Só assim a sua atuação e evolução jurisprudencial poderão servir de referência a uma gestão pública mais eficiente, mais eficaz, mais económica e mais transparente, assim contribuindo para uma sociedade mais justa. (...)*¹²

As linhas de reforma identificadas no ciclo de seminários constituíram um importante contributo para os trabalhos de revisão da LOPTC, sobre os quais me deterei com mais detalhe adiante, embora o primeiro passo para a atualização do quadro legal tenha sido dado com a aprovação do novo Regulamento do Tribunal de Contas.

O Regulamento do Tribunal de Contas ¹³

Este regulamento, além de enquadrar do ponto de vista normativo algumas situações que careciam de clarificação [designadamente a adequação à Lei de Enquadramento Orçamental (certificação da Conta Geral do Estado – artigos 16.º e 115.º) e ao quadro de normas internacionais de auditoria para as Instituições Superiores de Controlo (ISSAI) – artigos 22.º e 23.º], constituiu um passo muito relevante para consagrar o Tribunal como instituição na sua ação, na medida em que consolida os anteriores regulamentos do Tribunal e das diferentes secções. Por outro lado, consagra *ex-novo* um conjunto de princípios gerais aplicáveis ao Tribunal e aos seus serviços de apoio em matérias críticas para a salvaguarda dos valores da independência, integridade, imparcialidade e transparência que orientam a ação quotidiana do Tribunal, em especial nos seguintes domínios:

- ética e deontologia

Dando corpo ao estabelecido no n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento e em linha com o previsto no plano 2017-19, o Plenário Geral de 14 de dezembro

¹² “Tempo de olhar o futuro”, in *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Séc. XXI*, ed. Tribunal de Contas, INCM, Lisboa, julho 2019, pp. 27-31.

¹³ Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, II série, de 15.2.2018.

de 2018 aprovou a Carta Ética do Tribunal de Contas¹⁴, matriz do sistema de controlo ético da Instituição fundado em quatro pilares: transparência, independência, responsabilidade e integridade.

À luz da Carta Ética e dos seus princípios (tendo igualmente presente o n.º 4 deste artigo 12.º, e o disposto nos artigos 19.º, n.º 1, e 25.º, n.º 6 da Lei 52/2019, de 31 de julho) o Plenário Geral aprovou, em 15 de maio 2020, o Código de Conduta dos Juízes¹⁵. Por seu turno, o Código Conduta dos Serviços de Apoio¹⁶ foi aprovado por meu despacho de 20 de agosto de 2020 (cf. n.º 2 do artigo 12.º do Regulamento).

Com a aprovação deste Código de Conduta é dado um passo decisivo para o estabelecimento de um sistema de controlo ético, ao mesmo tempo que se inicia uma nova etapa em matéria de ética e integridade para o Tribunal e para quem nele desempenha funções. A efetiva aplicação deste Código de Conduta, de par com a sua avaliação e permanente aperfeiçoamento serão fatores chave para conferir credibilidade e eficácia ao sistema de controlo ético do Tribunal de Contas.

- comunicação e transparência

Concretizando o estabelecido artigo 13.º do novo Regulamento do Tribunal, o plenário geral deu o seu acordo, em 10 de maio de 2017, ao plano estratégico de comunicação do Tribunal de Contas que define as orientações e os valores que deverão nortear o seu relacionamento com todos os *stakeholders*, incluindo os cidadãos, assim procurando afirmar a importância da ação do Tribunal como contributo inquestionável para a boa gestão das finanças públicas, com rigor e transparência.

Entre as ações prioritárias previstas incluem-se a criação do gabinete de comunicação, a renovação e harmonização da imagem do Tribunal, o desenvolvimento de um novo portal de internet e a renovação da intranet, a adesão a redes sociais (nomeadamente *LinkedIn* e *Twitter*) e a produção de um novo

¹⁴ Acessível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/carta-etica/Documents/Carta-Etica.pdf>

¹⁵ Resolução 2/2020-PG, publicada no DR, II série, de 4-6-2020 e também acessível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/codigo-conduta-juizes/Documents/codigo_conduta_juizes.pdf

¹⁶ Despacho n.º 8918/2020, publicado no DR, II série, de 17.9.2020, também acessível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/codigo-conduta-servicos-apoio/Documents/codigo_conduta_servicos_apoio.pdf

filme institucional¹⁷. No final de 2019 o conjunto de prioridades identificadas no plano tinham sido concretizadas ou estavam em estado avançado de realização.



Nova imagem do Tribunal de Contas da autoria do Prof. José Brandão (adotada em junho 2018)

- sistema de planeamento

De acordo com o artigo 20.º do novo Regulamento, o processo de planeamento estratégico baseia-se em cinco grandes princípios: i) consideração do ambiente interno e externo, bem como das oportunidades e ameaças com que se confronta o Tribunal; ii) análise de risco; iii) definição de prioridades; iv) fixação de indicadores de desempenho; e v) acompanhamento e avaliação periódicos dos instrumentos de planeamento.

Neste sentido, foi estabelecido um conjunto de indicadores-piloto para avaliação da execução dos Planos Anuais do triénio 2017-19 e aprovado (em março 2019) um novo processo de planeamento estratégico. Este novo sistema de planeamento (aplicado ao plano estratégico 2020-22 e ao plano anual para 2020) contempla:

- *“Uma abordagem top-down no que se refere às decisões estratégicas, equilibrada com o carácter participativo do processo de planeamento, que favorece o indispensável input bottom-up;*
- *A consideração da visão dos destinatários do trabalho do Tribunal sobre onde se deve incidir e investir no controlo financeiro externo e independente das finanças públicas;*
- *Um reforço da metodologia de análise de risco, com as respetivas consequências no plano da priorização das tarefas a desenvolver;*
e

¹⁷ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/VideoInstitucional/Pages/Video-institucional.aspx>

- *Uma preocupação sistemática com a flexibilidade, encarada como capacidade de ajustamento às mudanças rápidas e imprevisíveis, próprias de uma realidade globalizada, interligada e digitalizada”¹⁸.*

Foi ainda criado um novo sistema de informação de apoio à função planeamento¹⁹.

- normas de auditoria e controlo de qualidade

O Regulamento refere-se a esta matéria nos seus artigos 21.º a 25.º, com especial ênfase para a criação da Comissão de Normas de Auditoria (CNA) com um mandato claro para desenvolver o quadro metodológico de referência para realização das auditorias. De acordo com o n.º 5 do artigo 23.º compete à CNA elaborar normas e manuais de auditoria, de verificação interna de contas, devendo igualmente assegurar o acompanhamento da respetiva aplicação, bem como do controlo de qualidade.

A CNA é constituída por três conselheiros (dois eleitos pela 2ª. secção e um pela 1ª. secção)²⁰ podendo participar nos respetivos trabalhos os juizes das secções regionais sempre que estejam em causa matérias com incidência na atividade destas.

Outras prioridades horizontais do plano 2017-19

- Reorganização das áreas de responsabilidade da 2ª Secção

A reorganização das áreas de responsabilidade da 2ª Secção e dos seus domínios de controlo foi aprovada em dezembro de 2017 com base em critérios temáticos tendo em conta o plano trienal 2017-2019, com o objetivo de promover a sua adequação aos novos desafios e competências do Tribunal, bem como facilitar a realização de ações horizontais.

¹⁸ Plano Estratégico 2020-2022, Nota de Apresentação, pág. 3, acessível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/plano_estrategico_vf_internet_hp_20191106.pdf

¹⁹ Este sistema de informação (*ModinPlan*) foi apresentado aos dirigentes em setembro de 2020.

²⁰ A primeira eleição após a entrada em vigor do Regulamento do Tribunal levou à seguinte composição da CNA: Conselheiros António Silva e Maria dos Anjos Capote (pela 2ª. secção); Conselheiro Fernando Silva (pela 1ª. secção).

Neste sentido, a partir de janeiro de 2018 as nove áreas de responsabilidade da 2ª. Secção passaram a ter os seguintes domínios de controlo: I- Parecer sobre a Conta Geral do Estado; II – Certificação da Conta Geral do Estado; III- Prestação de Contas; IV – Funções de Soberania; V – Saúde e Segurança Social; VI – Educação e Ensino; VII – Funções Económicas; VIII – Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais; e IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.

A par desta alteração e beneficiando do recrutamento de novos Conselheiros em 2017, procedeu-se também a uma renovação dos Conselheiros responsáveis pelas diferentes áreas, bem como dos respetivos auditores coordenadores e auditores chefes. Foi uma mudança muito significativa cujos frutos demoraram algum tempo a ser colhidos. Revelou-se, porém, decisiva para melhorar a eficácia da ação do Tribunal no âmbito dos domínios de intervenção da 2ª. Secção.

- Prestação de contas

A “*revisão da Plataforma eletrónica de prestação de contas, tendo presente o novo sistema contabilístico (SNC-AP) e a certificação da CGE*”, de par com a “*aprovação de instruções do Tribunal para a prestação de contas, individuais e consolidadas, de acordo com os novos referenciais contabilísticos*” constituíam ações horizontais da 2ª. Secção inscritas no plano trienal 2017-19, cuja concretização ocorreu em 2019²¹ e que veio permitir que a prestação de contas relativa ao exercício de 2018 pudesse beneficiar destes novos referenciais e instrumentos²².

*“Quem presta contas ao Tribunal, tem o dever de demonstrar que a sua gestão é conforme às normas jurídicas aplicáveis, aos orçamentos aprovados pelas assembleias políticas representativas, aos sistemas contabilísticos aplicáveis e aos princípios de economia, de eficácia e de eficiência, de ética e de integridade.”*²³

²¹ Tribunal de Contas - Instrução n° 1/2019-PG, de 13-02-2019 (de natureza geral) e Instrução n° 2/2019-PG, de 10-07-2019 (prestação de contas pelos gestores de fundos europeus) acessíveis, respetivamente, em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/Instrucoes/Documents/2019/inst001-2019-pg.pdf> e em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/Instrucoes/Documents/2019/inst002-2019-pg.pdf>

²² “*A prestação de contas no novo referencial contabilístico (SNC-AP) foi efetuada por 991 entidades da Administração Central, num universo de 2 240*” (cf. Tribunal de Contas - Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018, pág. 10, acessível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202018/pcge2018.pdf>)

²³ Preâmbulo da Instrução n° 1-2019/PG.

Com efeito, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas²⁴, determinou a necessidade de reformulação da plataforma eletrónica de prestação de contas. Esta circunstância constituiu a oportunidade ideal para o fazer também relativamente aos demais regimes contabilísticos²⁵. Foram igualmente tidas em consideração as normas internacionais específicas para o setor público²⁶ e as Normas de Contabilidade Pública elaboradas com base nas referidas normas internacionais, tendo em vista a harmonização dos sistemas contabilísticos.

A necessidade do Tribunal obter a informação indispensável à realização da sua missão através de demonstrações financeiras na ótica da contabilidade orçamental, da contabilidade financeira e da contabilidade de gestão foi determinante para que o Tribunal aprovasse uma única Instrução cujo âmbito de aplicação permite reunir todas as entidades, independentemente dos sistemas contabilísticos que aplicam, de modo a simplificar o tratamento da informação financeira bem como a assegurar a respetiva fiabilidade. Tal veio permitir alargar a aplicação da nova plataforma eletrónica a todas as entidades que estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal. A prestação de contas passa, assim, a ser feita obrigatoriamente por via eletrónica através da nova plataforma, que incluiu o desenvolvimento de uma solução de software única, partilhada por todas as entidades prestadoras de contas, em que o Tribunal é o ponto único de submissão das demonstrações orçamentais e financeiras por todas as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, qualquer que seja o seu regime jurídico e sistema contabilístico.

Esta plataforma eletrónica veio, por outro lado, facilitar o aprofundamento do controlo financeiro exercido pelo Tribunal, designadamente por permitir:

- *“avaliar a integridade e a consistência da informação, validando a informação divulgada nas demonstrações financeiras e a adequação dos registos contabilísticos;*
- *avaliar a conformidade dos dados apresentados nas demonstrações financeiras com os princípios e regras de contabilidade;*
- *promover a mudança de metodologias de análise das demonstrações financeiras e de antecipar os riscos;*

²⁴ O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

²⁵ Nomeadamente o Sistema de Normalização Contabilística e a Norma Contabilística e de Relatório Financeiro para Entidades do Setor Não Lucrativo.

²⁶ “International Public Sector Accounting Standards” (IPSAS).

- *intensificar a verificação das contas prestadas ao Tribunal, por força de automatismos de validação, obrigando ao reforço na elaboração e conceção de algoritmos de validação, de acordo com as leis e os regulamentos; e*
- *facilitar o desenvolvimento de seguros de autenticação, confidencialidade e integridade dos dados ao nível dos sistemas de informação.*²⁷

- Os recursos humanos

“Consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a certificação da Conta Geral do Estado” era um dos três objetivos estratégicos do Plano 2017-2019, no qual se inscreviam duas linhas de ação fundamentais em matéria de recursos humanos:

- *“Recrutar ou contratar os serviços de um número suficiente de auditores experientes e devidamente qualificados na área da certificação de contas, preferencialmente profissionalmente certificados;”*
- *“Adotar um Plano de Desenvolvimento Profissional dos Recursos Humanos em auditoria financeira numa ótica patrimonial, de consolidação e de certificação de contas, e em auditoria de resultados, comportando a possibilidade de conhecer as melhores práticas em vigor no próprio Tribunal, em instituições congêneres ou em organizações internacionais”*²⁸.

A qualificação, a valorização e o rejuvenescimento dos recursos humanos do Tribunal de Contas foi uma questão que identifiquei desde o início como sendo prioritária. Não só pela circunstância de, por um lado, se conferirem novas competências ao Tribunal (certificação da conta geral do Estado) que requerem também novas qualificações, quer no domínio da auditoria financeira quer no âmbito da auditoria de resultados (*performance audit*), mas igualmente por ser muito evidente a redução do número de técnicos (menos 73) entre 2006 e 2016.

Por isso, em setembro de 2017, considerei prioritário proceder ao recrutamento de recursos humanos qualificados e dei o meu acordo à preparação de

²⁷ Tribunal de Contas - Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018, pág. 10-11.

²⁸ Tribunal de Contas - Plano Trienal 2017-2019, pág. 19

propostas de procedimentos concursais adequados²⁹, cuja abertura autorizei ainda em dezembro de 2017 tendo o respetivo procedimento sido iniciado no ano seguinte. Foi, assim, aberto um concurso externo para o exercício de funções de controlo financeiro visando o recrutamento de 30 novos funcionários das áreas funcionais de Direito (6 lugares), das ciências económico-financeiras, de auditoria, contabilidade, organização e gestão de empresas (18 lugares), estatística, matemática, ciências da computação (6 lugares), os quais viriam a iniciar o respetivo estágio em setembro de 2019. Em junho de 2019 autorizei também a abertura de um outro concurso, agora para o provimento de 28 lugares da carreira de auditor do corpo especial de fiscalização e controlo.

O Tribunal adotou quatro grandes Objetivos Estratégicos para o triénio 2020-22, que consubstanciam simultaneamente uma forte aposta na relevância da sua contribuição para uma trajetória de rigor e sustentabilidade das finanças públicas portuguesas e um significativo investimento na modernização e reorganização da sua estrutura e *modus operandi*, bem como na qualificação e rejuvenescimento dos seus recursos humanos³⁰.

Neste sentido, “*reformular e implementar uma estratégia de recursos humanos promotora da sua capacitação, motivação, mobilidade e rejuvenescimento*” é um dos eixos prioritários de ação do plano estratégico 2020-22, no âmbito do qual se inscreve também a revisão da carreira dos técnicos verificadores superiores do corpo de fiscalização e controlo. Este foi um assunto que não foi possível resolver durante o meu mandato, mas confio que o tratamento desta matéria possa ser concluído até 2022.

3 – Celebrar os 170 anos de uma instituição com 630 anos de história

O ano de 2019 assinalou um duplo aniversário: os 170 anos da criação do Tribunal do Contas e os 630 anos do estabelecimento da Casa dos Contos. De entre as diversas iniciativas levadas a efeito para celebrar estas efemérides destacaria:

- A organização, ao longo do ano, de visitas ao património histórico e artístico do Tribunal através da iniciativa “*Tribunal de Portas Abertas*”;

²⁹ Vide despacho proferido sobre o documento “Tribunal de Contas – Balanço Social 2016”, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/recursos-humanos/balanco-social/Documents/2016/bal-soc2016.pdf>

³⁰ Cf. Plano Estratégico 2020-2022, Nota de Apresentação, pág. 3, cit.

- a produção do filme institucional “*Tribunal de Contas – as contas da nossa vida*”³¹;
- a edição de dois inteiros postais em parceria com os CTT, um dedicado aos 630 anos da Casa dos Contos e outro aos 170 anos do Tribunal de Contas;
- a edição do livro “*Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI*”, repositório das intervenções e contribuições apresentadas no ciclo de seminários sobre o mesmo tema;
- a edição do livro “*O Número*”, da autoria do Prof. Trabuco de Campos, sobre a tapeçaria com o mesmo nome que Almada Negreiros concebeu para o Tribunal de Contas em 1955;
- a realização do Iº Seminário EUROSAI-AFROSAI dedicado ao tema “*Partilha de experiências sobre auditoria dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Uma visão de diferentes regiões*”; e
- a sessão solene comemorativa dos aniversários, com a presença de representantes dos demais órgãos de soberania, de autoridades nacionais e das regiões autónomas, bem como de representantes das mais de 60 Instituições Superiores de Controlo da Europa, de África e dos países de língua portuguesa.



O “inteiro postal” dedicado aos 170 anos da criação do Tribunal de Contas

³¹ Acessível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/VideoInstitucional/Pages/Video-institucional.aspx>

Nesta cerimónia oficial a Professora Joana Portugal Pereira, cientista do clima, foi a oradora convidada. Na sua lição abordou a questão da emergência climática derivada do aumento da temperatura do planeta em consequência das atividades humanas, nomeadamente da emissão de gases com efeito de estufa, e os respetivos impactos na sociedade e na economia.

Coube-me encerrar esta sessão comemorativa. Fi-lo nos seguintes termos³²:

“Excelências, Minhas Senhoras e Meus Senhores,

As mais cordiais boas-vindas na presença dos Senhores Presidentes Eméritos do Tribunal de Contas, do Senhor Vice-Presidente, dos Senhores Conselheiros e dos Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos.

A todos saúdo muito fraternalmente e agradeço reconhecidamente a presença neste ato evocativo do duplo aniversário que celebramos neste ano de 2019: os 630 anos da Casa dos Contos e os 170 anos do Tribunal de Contas.

Quero expressar o nosso profundo agradecimento a Sua Excelência o Senhor Presidente da República por se ter associado, através da sua mensagem, a esta data tão importante para nós, o que muito nos honra e nos incentiva a enfrentar, com determinação, os desafios que temos pela frente.

Uma palavra também de agradecimento e de felicitação à Senhora Professora Joana Portugal Pereira pela sua excelente intervenção, num tema do maior relevo para as nossas sociedades e, naturalmente, para as Instituições Superiores de Controlo.

Isso mesmo fez parte dos trabalhos do Seminário que ontem e hoje realizámos conjuntamente com países da Europa, da África e da CPLP, cuja presença nesta cerimónia quero igualmente agradecer.

Como nos recordou ontem o Senhor Secretário Geral das Nações Unidas, na mensagem que endereçou aos participantes no 1.º Seminário EU-ROSAI-AFROSAI (que o Tribunal de Contas teve o privilégio de organizar), “Os tribunais de contas desempenham um papel fundamental no exercício da necessária supervisão que ajuda a promover o Estado de direito e a desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes. Como tal, contribuem para a construção de sociedades prósperas,

³² Discurso proferido na cerimónia oficial de celebração do 630º aniversário da Casa dos Contos e do 170º aniversário do Tribunal de Contas em 22 de novembro de 2019, no salão nobre do Ministério das Finanças.

pacíficas e inclusivas, conforme previsto pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”.

O Tribunal de Contas é uma instituição secular, que se foi afirmando e consolidando ao longo do tempo como peça fundamental na arquitetura do Estado. Estamos hoje confortados com o prestígio que o Tribunal granjeou, enquanto Instituição credível e competente no exercício da função de controlo financeiro independente e na administração da justiça financeira em Portugal.

O Tribunal de Contas do presente resultou do empenho e dedicação de todos quantos nele trabalharam e trabalham. É por isso justo que lhes dirija uma palavra de reconhecimento pelo seu contributo fundamental para que o Tribunal de Contas seja a Instituição prestigiada e relevante que é hoje.

O reconhecimento social do papel do Tribunal no âmbito das funções do Estado traz consigo uma elevada responsabilidade e o dever de continuar a trabalhar para promover o uso legal, responsável e íntegro dos dinheiros e valores públicos, conforme resulta do princípio da boa governação, enquanto emanação do princípio do Estado de Direito Democrático.

Excelências, Minhas Senhoras e Meus Senhores,

As Instituições públicas enfrentam hoje múltiplos desafios, associados a uma realidade complexa, os quais obrigam a um permanente esforço de adaptação e modernização. Assim sucede, também, com o Tribunal de Contas.

No caso particular das finanças públicas e da atividade financeira pública, é possível identificar os principais riscos para os próximos anos, o que não pode deixar de se refletir nas prioridades de atuação do Tribunal de Contas e nas suas metodologias de trabalho. Alguns desses riscos advêm de problemas e de tendências globais, de que são exemplo as alterações climáticas e as transformações tecnológicas.

As alterações climáticas e as consequências a elas associadas, como a desertificação e a escassez de água ou o aumento da frequência e gravidade dos fenómenos naturais extremos, constituem novas formas de pressão sobre as finanças públicas nacionais, que exigirão ao Tribunal um empenho direto e visível, designadamente através de auditorias às medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas e à implementação em Portugal da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

No que diz respeito às transformações tecnológicas, o Tribunal prepara-se para dar resposta aos riscos impostos pela cada vez maior digitalização da administração, no âmbito da chamada sociedade digital, que acarretam novos desafios e permanente capacitação, nomeadamente no que respeita ao controlo e auditoria da fiabilidade dos sistemas. Do mesmo modo, o Tribunal está consciente das oportunidades que as novas tecnologias representam para a otimização da sua atividade.

Alguns riscos para as finanças públicas, apesar de serem comuns a outros países, fazem-se sentir de forma particularmente acentuada em Portugal. É o que sucede com a evolução demográfica, em que o acentuar do envelhecimento da população se traduz numa ameaça à sustentabilidade dos sistemas de segurança social e saúde. Por essa razão, o Tribunal pretende intensificar o controlo em diversas áreas sociais quanto ao financiamento, cobertura e qualidade dos serviços.

O Tribunal deve ainda estar atento aos riscos especificamente ligados a fatores nacionais, designadamente os inerentes às reformas nos domínios administrativo, orçamental e contabilístico.

Neste âmbito, gostaria de chamar a atenção para a necessidade de tornar efetiva a reforma prevista na Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, cujos objetivos vão ter implicações na ação do Tribunal, dos quais me permito relembrar:

- *o novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro, com novos referenciais de gestão;*
- *a reforma do sistema de controlo interno e de auditoria, com uma nova regulamentação do modelo de controlo interno das entidades públicas e um modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais;*
- *a reforma da contabilidade e das contas públicas, com novos referenciais contabilísticos, incluindo, nomeadamente, a contabilidade de acréscimo e a consolidação de contas.*
Trata-se de alterações importantes e necessárias que constituem também novos desafios para o Tribunal:
- *quer ao nível da efetivação de responsabilidades financeiras, na medida em que a orçamentação por programas e a sua avaliação pelos resultados supõem a definição de novos responsáveis e eventualmente novos tipos de responsabilidades;*
- *quer ao nível do controlo financeiro, em que teremos de nos preparar para novos desafios: seja quanto à verificação da fidedig-*

nidade dos registos contabilísticos e dos documentos de prestação de contas; seja quanto à avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos que deverão dar um novo impulso, especialmente no que se refere à auditoria de resultados.

Por outro lado, o Tribunal deve estar igualmente atento ao previsível aprofundamento da descentralização e do seu impacto nas autarquias locais, em especial ao nível da gestão financeira local.

Estes e outros riscos colocam desafios importantes ao Tribunal de Contas, que deve continuamente procurar superá-los, transformando-os em oportunidades de desenvolvimento institucional.

Só assim estará em condições de continuar a dar o seu contributo independente para o rigor e sustentabilidade das finanças públicas e, desse modo, permanecer uma instituição relevante e útil para Portugal e os portugueses.

Para enfrentar com sucesso estes desafios, o Tribunal deve dispor de um quadro legal adequado à nova realidade. Será, por isso, fundamental que o quadro jurídico que rege a atividade do Tribunal seja reajustado, desde logo para se harmonizar com as novas exigências decorrentes da Reforma Orçamental e da Contabilidade Pública, dotando-o de uma organização adequada e flexível. Mas também para modernizar o regime da responsabilidade financeira, tendo em vista uma maior coerência e efetividade do regime vigente e a sua adequação às novas exigências e desafios que se colocam à boa gestão pública nos nossos dias, para que possa dar pleno cumprimento ao mandato constitucional que neste domínio lhe é conferido.

No seu Plano Estratégico para o período 2020-2022, recentemente aprovado, o Tribunal compromete-se a reforçar a política de transparência e abertura à sociedade, evoluindo para uma abordagem mais integrada e articulada das várias valências do controlo financeiro, que confirmam maior relevância, eficiência e eficácia à sua atuação.

Neste sentido, o Tribunal definiu quatro objetivos estratégicos para os próximos três anos: i) Contribuir para a confiança dos cidadãos na gestão financeira pública; ii) Contribuir para a gestão sustentável das finanças públicas; iii) Contribuir para que os gestores de dinheiros e ativos públicos respondam pela sua gestão; e iv) Reforçar o impacto do Tribunal, fortalecendo a qualidade, relevância e eficácia da sua atividade.

Excelências, Minhas Senhoras e Meus Senhores,

O Tribunal, através do seu trabalho independente, profissional e rigoroso, será sempre parte das soluções que visam a melhoria da gestão pública. Não o problema!

Confiança, Sustentabilidade, Responsabilidade, Impacto são dimensões chave que caracterizam os mencionados objetivos estratégicos, em cujas linhas se projeta o futuro da nossa Instituição para os próximos anos.

O Tribunal de Contas é uma Instituição com forte tradição, alicerçada num acervo centenário. Contudo, a tradição não pode constituir um obstáculo à mudança, mas antes uma base sólida para se projetar o futuro. Parafraseando o nosso poeta e filósofo Agostinho da Silva, “o que é verdadeiramente tradicional é a invenção do futuro”.

É esse futuro que, estou certo, continuaremos a construir, para que, em cada ano, o Tribunal de Contas possa celebrar o presente com o mesmo orgulho e esperança com que o fazemos aqui, hoje! Longa vida ao Tribunal de Contas!”

4 – Um projeto para o futuro: a proposta de alteração da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

No início do Outono de 2019 completou-se o processo de elaboração de um projeto³³ de proposta de alteração da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), cuja versão final foi entregue ao Governo em janeiro de 2020.

Entre os vários propósitos que justificaram este projeto figura a necessidade de regular o exercício da competência para proceder à certificação das contas do Estado, atribuída ao Tribunal pela Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro). Por essa razão, a LOPTC figura entre os diplomas identificados naquela Lei que carecem de ser revistos, por

³³ O projeto (preparado ao abrigo do artigo 6.º, alínea d), da LOPTC) foi elaborado por um grupo de trabalho coordenado por mim e composto pelo Vice-Presidente, Conselheiro Ernesto Cunha, e pelos Conselheiros Paulo Dá Mesquita (1.ª secção), José Quelhas (2.ª secção), José Mouraz Lopes (3.ª secção) e António Martins (secções regionais) e beneficiou do apoio do Conselheiro José Tavares (ao tempo, diretor-geral e chefe do meu gabinete), da Dra. Alexandra Pessanha e do Dr. Carlos Correia (membros do meu gabinete). O projeto beneficiou ainda dos contributos dos demais Conselheiros e também dos Procuradores-Gerais Adjuntos junto do Tribunal. O texto que se segue baseia-se na “*nota explicativa*” da versão final do projeto.

forma a assegurar a plena aplicação do novo regime orçamental e o adequado exercício do respetivo controlo financeiro.

A esta circunstância alia-se a necessidade de adequar a organização do Tribunal a novas exigências resultantes de alterações entretanto ocorridas no nosso ordenamento jurídico-financeiro, de que são exemplo, a par do novo regime orçamental, o novo sistema de normalização contabilística para as Administrações Públicas (introduzido pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro), ou as alterações ao Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto).

Julgou-se ainda necessário aperfeiçoar o instituto da responsabilidade financeira com o propósito de assegurar a respetiva autonomia no âmbito do sistema de prevenção da ilicitude financeira tendo em linha de conta as conclusões do ciclo de seminários sobre a jurisdição financeira no século XXI já referidas. É seguindo esta linha que se considerou fundamental definir um regime processual e procedimental próprios que permita eliminar a necessidade de recorrer à aplicação subsidiária de normas processuais típicas de outros ramos do direito, solucionando-se, por esta via, dificuldades várias que por vezes se colocam à atuação do Tribunal. Por outro lado, propõe-se a revisão do regime da fiscalização prévia numa perspetiva de maximização da eficácia do controlo financeiro.

Respeitando o modelo jurisdicional constitucionalmente consagrado, este projeto pretende conferir uma maior operacionalidade à ação do Tribunal e potenciar a segurança e a justiça das suas decisões, numa perspetiva de maximização da tutela da legalidade e do interesse público. Ao mesmo tempo, aproveitou-se ainda para introduzir uma sistemática mais coerente e simplificar o texto da lei.

É no plano da organização que o projeto de lei apresenta as principais novidades. De facto, no contexto da Lei em vigor, os poderes de controlo do Tribunal encontram-se tipificados por referência a um critério temporal que atende ao momento em que o controlo se efetiva, autonomizando-se o controlo prévio, do controlo concomitante e do controlo sucessivo, a cargo, na sede, da 1.ª e 2.ª Secções. Este foi também o critério adotado pelo legislador orçamental para enquadrar o exercício do controlo político e do controlo interno, no âmbito da Lei de Enquadramento Orçamental de 2001³⁴. Em sentido diverso, o novo regime orçamental e contabilístico de 2015 veio colocar

³⁴ Cf. artigo 58.º, n.º 3, da Lei n.º 91/2001, de 20 de fevereiro.

o acento tónico na “função controlo”, independentemente da natureza do órgão e do momento em que a mesma opera, ao dispor que³⁵:

“A execução do Orçamento do Estado, incluindo o orçamento da segurança social, é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político, e tem como objetivos, designadamente:

- a) A confirmação do registo contabilístico adequado, e o reflexo verdadeiro e apropriado das operações realizadas por cada entidade;*
- b) A verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a programas e ações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou a tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e da União Europeia, bem como de outros interesses financeiros públicos;*
- c) A verificação do cumprimento dos objetivos pelos gestores e responsáveis a quem foram atribuídos recursos”.*

No caso do Tribunal de Contas, sendo a sua estrutura funcionalmente híbrida o que melhor o distingue dos demais tribunais, optou-se por enfatizar, em consonância com o referido quadro legal, as duas funções que lhe estão jurídico-constitucionalmente cometidas, definindo a respetiva organização em razão das mesmas: a função jurisdicional e a função de controlo financeiro. Deste modo, o Tribunal passaria a dispor de duas Câmaras responsáveis pelo desempenho de tais funções: a câmara de recurso e a câmara de auditoria.

A câmara de recurso, da qual fariam parte os juízes que integram a secção de fiscalização prévia, a secção de responsabilidade financeira e as secções regionais, assumiria a competência para julgar os recursos interpostos das decisões proferidas em 1.ª instância pelas referidas secções. Tal significa que, em 1.ª instância, a competência jurisdicional continuaria a ser exercida pelas secções especializadas existentes. Por outro lado, seria ainda a câmara de recurso a competente para julgar os recursos extraordinários para fixação de jurisprudência, à semelhança do que acontece nas demais jurisdições, como o Supremo Tribunal Justiça e o Supremo Tribunal Administrativo, cuja competência é exercida pelo Pleno das secções em função da matéria.

³⁵ Cf. artigo 68.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

Por seu turno, a câmara de auditoria integraria todos os juizes que desenvolvem a atividade de controlo financeiro (independentemente da respetiva natureza concomitante ou sucessiva). Assumiria as competências que no contexto da atual lei são exercidas pela 2.ª Secção, bem como as de controlo financeiro atualmente a cargo da 1.ª secção. Esta câmara organizar-se-ia em secções especializadas em razão das matérias e de acordo com o plano estratégico do Tribunal.

Os juizes das secções regionais, porque exercem poderes jurisdicionais e de controlo financeiro, integrariam a câmara de recurso ou a câmara de auditoria, consoante a natureza das matérias a decidir, reforçando-se, assim, a estrutura unitária do Tribunal de Contas.

Este modelo de organização tem a vantagem de eliminar as dificuldades que atualmente se colocam à constituição de coletivos para julgamento dos recursos interpostos das decisões proferidas em sede de fiscalização prévia, além de conferir maior celeridade ao processo de decisão, na medida em que o corpo de juizes afeto a esta instância será significativamente maior. Do mesmo modo, ao concentrar-se, na sede, a função de controlo financeiro no corpo de juizes com especial vocação para o efeito (câmara de auditoria), mais eficaz se tornará a ação do Tribunal num domínio de particular relevância como é o da contratação pública.

Ainda no plano organizacional, a preocupação em reforçar a abertura e a ligação do Tribunal aos demais órgãos de soberania e à sociedade civil está na origem da proposta de criação de um órgão de natureza consultiva com representatividade externa que poderá constituir um valioso contributo na identificação de áreas de risco e de domínios de intervenção relevantes, contribuindo assim para a definição da ação do Tribunal.

Propõem-se ainda ajustamentos ao processo de recrutamento de juizes. Procurando ir ao encontro do modelo de recrutamento de juizes adotado pelos demais tribunais superiores sem esquecer o perfil próprio que distingue o juiz do Tribunal de Contas, o objetivo é a atualização dos requisitos quantitativos e qualitativos de admissão já hoje exigidos; abrir a possibilidade de candidaturas a áreas relevantes para a atividade do Tribunal, atualmente não cobertas pela lei (v.g., auditoria e revisão de contas); simplificar as atuais áreas de recrutamento (que passariam de cinco para quatro); e a introdução da entrevista para defesa pública dos currículos e apreciação da idoneidade dos candidatos.

No domínio da fiscalização prévia, as sucessivas modificações que o seu regime sofreu ao longo dos anos, algumas fruto de circunstancialismos financeiros conjunturais, tornaram-no mais complexo, para além de alargar em muito o seu campo de aplicação, redundando na perda de alguma da sua eficácia. Em simultâneo, por falta de atualização, são evidentes desajustamentos face à evolução registada pela atividade contratual pública, de que é exemplo o limiar de dispensa que há muito se fixou em €350 000.

Assim, propôs-se a atualização daquele valor para €750 000 (proposta que veio, entretanto, a ser acolhida³⁶), valor este que continuará a ser objeto de atualização pela Assembleia da República, em harmonia com a opção do legislador orçamental e com a própria evolução da atividade contratual pública, que é demonstrativa do caráter residual dos contratos de valor inferior àquele limiar. Deixaria, assim, de fazer sentido a norma que atualmente prevê a possibilidade de os contratos de valor inferior a €950 000 poderem ser materialmente executados antes do visto, salvaguardadas que ficam as situações que, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não poderão aguardar pela decisão final do Tribunal.

Na mesma linha, foi proposta a revisão do regime de isenção, isentando-se de visto os contratos que formalizem modificações objetivas – não obstante a necessidade de remessa ao Tribunal para eventual auditoria – e os atos que operam a delegação de competências do Estado para as autarquias locais, e sujeitando a fiscalização prévia os contratos de arrendamento e os de limpeza, segurança e assistência técnica, considerando o elevado volume financeiro que representam e a existência de um verdadeiro mercado concorrencial que importa salvaguardar.

Tendo em vista reforçar a operacionalidade da fiscalização prévia, propôs-se ainda a consagração de um novo capítulo dedicado aos procedimentos, no qual se formaliza a fase preliminar de análise dos processos a cargo dos serviços de apoio, competindo sempre ao juiz titular do processo a decisão final, consagrando-se expressamente a figura do “indeferimento liminar” que operará se e na medida em que os processos não se encontrem devidamente instruídos, por forma a prevenir que todos obtenham registo de entrada, incluindo os que não reúnam os requisitos necessários para o efeito. Deste modo se acautelará o aproveitamento mais eficiente e eficaz dos recursos humanos e técnicos existentes. Ao mesmo tempo, evitar-se-ão as sucessivas devoluções de processos por motivo de ausência de elementos que se têm por essenciais.

³⁶ Vide art.º 7º da Lei 27-A/2020, de 24 de julho, que veio alterar o art.º 48º da LOPTC.

Ainda no plano da fiscalização prévia, foram sugeridas alterações ao regime do “visto com recomendações”. Por um lado, para obstar a eventuais confusões com as recomendações proferidas em sede de auditoria, de natureza profundamente distinta, propõe-se a eliminação da referida expressão. Por outro lado, com o objetivo de clarificar o respetivo regime, propõe-se que o Tribunal possa conceder o visto ponderados que sejam os princípios da adequação, da proporcionalidade e do interesse público, a gravidade da ilegalidade e respetivo impacto financeiro, bem como o histórico da entidade em processos similares.

Também no domínio do controlo financeiro a cargo da atual 2.^a secção e secções regionais se considerou importante introduzir alguns ajustamentos, com o intuito de adequar a respetiva operacionalidade às novas exigências, decorrentes, designadamente, da implementação do novo regime orçamental e contabilístico e da atribuição ao Tribunal da competência para certificar as contas do Estado. Entre as alterações propostas, destacam-se:

- A eliminação da possibilidade que a atual LOPTC prevê de se poder dispensar certas entidades da prestação de contas, dada a relevância que o respetivo exame terá no âmbito do processo de certificação das contas do Estado;
- A adoção de semântica mais coerente com o âmbito de ação do Tribunal em sede de verificação de contas, substituindo-se as expressões “verificação interna” e “verificação externa” por exame de âmbito limitado e auditoria de contas, respetivamente;
- A consagração do processo de certificação de contas, incluindo as dos órgãos de soberania de base eletiva, em conformidade com a vontade expressa pelo legislador orçamental em 2019³⁷;
- O alargamento do princípio de coadjuvação aos revisores oficiais de contas e contabilistas certificados, considerando o seu importante papel no âmbito do controlo interno previsto na Lei de Enquadramento Orçamental;
- A consagração expressa da possibilidade do Tribunal auditar a execução de programas ou políticas públicas por entidades sujeitas à sua jurisdição, em conformidade com a futura orçamentação

³⁷ O artigo 253.º da Lei do orçamento do Estado para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) estabeleceu competências específicas de controlo do Tribunal de Contas sobre as Contas dos órgãos de soberania de caráter eletivo, que passam pela emissão de um parecer e de um Juízo sobre as mesmas e que culminarão, aquando da plena vigência da Lei de Enquadramento Orçamental, na sua certificação legal pelo Tribunal.

por programas, tal como previsto na nova Lei de Enquadramento Orçamental;

- A legitimação do direito de os visados poderem reclamar dos relatórios de auditoria que contenham vícios resultantes da preterição de formalidade essencial ou de erro manifesto.

A responsabilidade financeira é outra das matérias que merece particular atenção, quer do ponto de vista substantivo quer adjetivo. Desde logo, à semelhança do que sucede noutros ramos do direito, a singularidade da responsabilidade financeira justifica a consagração de um regime processual próprio que identifique os princípios processuais fundamentais e a tramitação a que deve obedecer o respetivo exercício, em detrimento da recorrente aplicação subsidiária de regimes processuais típicos de outros ramos do direito.

No plano substantivo, a alteração mais relevante reside na proposta de abandono do modelo vigente, assente na dicotomia do regime da responsabilidade financeira: responsabilidade reintegratória e sancionatória, propondo-se a sua substituição por um modelo unitário, no qual cabe tanto uma como outra, com a conseqüente definição de um regime único, com ganhos claros em matéria de simplificação processual e procedimental. Assim, a efetivação de responsabilidades culminará com a aplicação de uma multa, sendo condição essencial que haja dano ou prejuízo para haver lugar a reposição ou a reparação. Quer se trate de dano quer de prejuízo, ambos têm de ser suscetíveis de avaliação pecuniária.

Importante será também clarificar o regime de imputação subjetiva atualmente regulado no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC³⁸. O legislador não pode continuar indiferente às dificuldades que neste domínio a jurisprudência vem revelando, em resultado da remissão para um diploma de 1933 há muito revogado e claramente descontextualizado, a que se alia a inexistência de motivos que justifiquem a manutenção de um regime que procede a discriminações positivas em função da natureza ou da titularidade do cargo.

Neste sentido, o projeto propõe a definição de um regime único, nos seguintes termos: “*Age sem culpa quem atuar em conformidade com as informações e ou pareceres prévios legalmente obrigatórios, desde que emitidos pelo serviço, departamento ou órgão legal ou regulamentarmente competente da entidade em que o responsável se insere ou de organismo público*”

³⁸ Questão já referida antes a propósito da necessidade de revisão do quadro legal, onde recordei a intervenção que fiz na Assembleia da República em novembro de 2016 sobre esta matéria.

externo competente em razão da matéria, e que tenha induzido à prática da infração.” Trata-se de uma proposta que visa alargar o regime de responsabilidade financeira dos membros do governo e dos titulares de órgãos autárquicos, tal como regulado na lei das finanças locais neste último caso, a todos aqueles que sejam responsáveis pela gestão ou utilização de dinheiros e outros valores públicos.

Paralelamente, por questões de equidade e salvaguarda do interesse público, foi proposto que as pessoas coletivas sejam subordinadas ao mesmo regime de responsabilidade das pessoas singulares, desde que beneficiárias de dinheiros ou outros valores públicos. Foi ainda proposto o alargamento do direito de iniciativa processual aos cidadãos, em conformidade com o direito de ação popular consagrado no artigo 52.º da Constituição da República. Confio que este projeto merecerá a devida atenção pelos órgãos do poder legislativo. O Tribunal deverá poder dispor em 2021 de um novo quadro legal para desenvolver a sua missão constitucional de forma mais eficaz e eficiente.

5 – Cooperação Institucional

A Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas³⁹ estabelece os princípios e formas de cooperação, designadamente com outras instituições homólogas do Tribunal de Contas, demais órgãos de soberania e das Regiões Autónomas, bem como órgãos integrantes do sistema de controlo interno.

Daí que a cooperação com a Assembleia de República, com os órgãos de controlo interno, assim como o aprofundamento e afirmação da projeção internacional do Tribunal de Contas através da cooperação com outras Instituições Superiores de Controlo tenham constituído uma área que privilegiei ao longo do meu mandato.

Assembleia da República

O Tribunal de Contas pode ser solicitado pela Assembleia da República a realizar auditorias às entidades sujeitas à sua jurisdição e poderes de controlo

³⁹ Vd. artigos 11.º (princípios e formas de cooperação) e 12.º (colaboração dos órgãos de controlo interno) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

financeiro⁴⁰, a emitir parecer sobre projetos legislativos em matéria financeira⁴¹, bem como a “*comunicar-lhe informações, relatórios ou pareceres relacionados com as respetivas funções de controlo financeiro, nomeadamente pela presença do seu Presidente ou de relatores em sessões de comissão (...)*”⁴². Por outro lado, a conta da Assembleia da República é objeto de parecer em cada ano⁴³.

Durante os quatro anos em que presidi ao Tribunal de Contas fui solicitado a participar em sessões trabalho de diferentes Comissões, em particular da Comissão de Orçamento e Finanças, mas igualmente da Comissão Parlamentar de Inquérito à CGD, da Comissão de Saúde, da Comissão de Obras Públicas e da Comissão do Poder Local.

Nessas sessões foram apresentados e debatidos os pareceres do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado e da Segurança Social, outros trabalhos e relatórios do Tribunal (p. ex., “*Controlo do Setor Empresarial do Estado pelo Ministério das Finanças*”; “*Acesso a Cuidados de Saúde no Serviço Nacional de Saúde*”; “*Operacionalidade de Infraestruturas de Transportes*”), bem como pela realização de auditorias solicitadas nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (nomeadamente sobre a “*Reprivatização e Recompra da TAP*”) ou para ser ouvido no âmbito da implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e sucessivos projetos de alteração.

A minha última intervenção⁴⁴ na Assembleia da República foi precisamente sobre este tema:

“Gostaria de saudar todos os presentes e de agradecer o convite formulado ao Tribunal de Contas para participar nesta audição no âmbito da apreciação, por esta Comissão, da proposta de lei relativa à 3ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (proposta de lei 37/XIV). Quero igualmente agradecer a possibilidade de participar por teleconferência,

⁴⁰ A Assembleia da República pode ainda solicitar ao Tribunal a auditoria de dois organismos do Sistema de Controlo Interno, sem prejuízo de poder solicitar auditorias suplementares (artigo 71.º, n.º3, da Lei de Enquadramento Orçamental).

⁴¹ Cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea g), e n.º 2, da LOPTC. Durante o meu mandato, o Tribunal foi solicitado uma única vez pela Assembleia da República, em setembro de 2020, para emitir parecer sobre propostas legislativas: a proposta de lei 41/XIV/1ª, que visava o estabelecimento de medidas especiais de contratação pública e alterar o código dos contratos públicos e o código de processo nos Tribunais Administrativos.

⁴² Cf. artigo 11.º, n.º 4, da LOPTC.

⁴³ Cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

⁴⁴ Intervenção inicial na audição do Tribunal de Contas promovida pela Comissão de Orçamento e Finanças, em 14-07-2020.

no que sou acompanhado pela Senhora Conselheira Ana Furtado, responsável pela área competente pela preparação do parecer sobre a conta geral do Estado e dos diferentes relatórios do Tribunal sobre a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

A efetiva implementação da LEO de 2015 e do SNC-AP, incluindo a certificação da Conta Geral do Estado pelo Tribunal de Contas, representam uma reforma estrutural das Finanças Públicas e estão, por isso, no centro das nossas preocupações.

Todavia, o exercício da competência consultiva do Tribunal sobre projetos legislativos em matéria financeira depende de solicitação da Assembleia da República ou do Governo nesse sentido (art.º 5º, n.º 2, LOPTC). Tal sucedeu em 2015 relativamente à proposta de lei que esteve na origem da LEO 2015. Não se tendo verificado tal solicitação sobre a proposta de alteração da LEO em apreciação nesta Comissão, não pode o Tribunal emitir parecer de sua própria iniciativa.

Assim, Senhor Presidente, a minha intervenção inicial nesta audição apenas reflete as constatações e recomendações que constam dos diferentes relatórios do Tribunal sobre a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e do SNC-AP, bem como dos mais recentes pareceres sobre a CGE.

O Tribunal vem acompanhando este processo de reforma da administração financeira do Estado desde 2016. Divulgou a sua apreciação através de sete relatórios de auditoria e em quatro Pareceres sobre a CGE, tendo alertado para alguns dos riscos que persistem e inviabilizam a aplicação atempada da nova LEO e do SNC-AP.

A este respeito, o Tribunal chamou a atenção para a necessidade de:

- *Uma liderança forte e de uma estratégia global que uma reforma desta dimensão exige (e que as próprias instâncias internacionais recomendam) desde logo, porque o modelo de governação escolhido para a implementação da LEO, apesar de estar em funcionamento desde 2017 e com meios financeiros alocados, não foi efetivamente operacionalizado nem o plano de implementação, apesar de alterado ao longo do tempo, foi cumprido: em Agosto de 2019, dos 21 projetos apenas 2 se encontram concluídos (vd. relatório 25/2019 – “Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019”);*

- *Uma clara definição de prioridades e o estabelecimento de um calendário realista que pondere adequadamente os riscos identificados para a operacionalização dos projetos que são pilares desta reforma;*
- *criação e efetivo funcionamento da Entidade Contabilística Estado;*
- *aprovação de legislação relativa à gestão financeira pública necessária à plena concretização da LEO; e*
- *operacionalização de uma eficaz orçamentação por programas.*

Aqui chegados, Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Deputados, a questão que se nos coloca é a de saber em que medida os riscos identificados e as recomendações formuladas pelo Tribunal foram de algum modo considerados.

No essencial, esta proposta traduz-se num novo adiamento (para o Orçamento de 2023) da maioria dos aspetos inovadores da LEO 2015, sem que exista evidência que o mesmo resulta de uma identificação dos riscos inerentes aos atrasos já verificados, da necessária hierarquização detalhada de prioridades e da prévia identificação das atividades concretas a desenvolver, das metas intermédias e dos produtos correspondentes.

Estes são passos essenciais para assegurar que o adiamento agora proposto conduzirá à efetiva implementação da LEO. Neste sentido, seria útil ponderar a clarificação na lei das diferentes etapas do período transitório. Na verdade, passados quatro anos após o início do processo de implementação da LEO 2015, o Tribunal constatou:

- *Ausência de progressos significativos e incertezas quanto à orientação da reforma, mesmo ao nível dos projetos estruturantes;*
e
- *Que o modelo de governação da UniLEO não foi operacionalizado nas suas dimensões essenciais de liderança, coordenação e monitorização (Vd. Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) 2018).*

Por outro lado, relativamente à Entidade Contabilística Estado (ECE) – elemento nuclear para concretização das Demonstrações Financeiras consolidadas do Estado – seria importante complementar este adiamento com um compromisso quanto à identificação de etapas fundamentais da implementação do modelo conceptual da ECE e muito útil a criação de uma ECE piloto antes de 2023, com vista a garantir os requisitos

técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da LEO (Vd. recomendação 14 – PCGE 2017).

São também significativos os atrasos na aprovação de diplomas complementares à LEO, às normas de consolidação da CGE, aos requisitos jurídicos do contabilista público e ao modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais.

A atual proposta mantém que a revisão da legislação seja efetuada em paralelo com os projetos de implementação. Porém, como o Tribunal tem salientado, a vertente enquadradora de opção política de alguns destes diplomas deveria anteceder e enformar o desenvolvimento dos projetos. O caso mais relevante é o da Lei de bases da contabilidade pública.

Todos estes desenvolvimentos são necessários para que a nova CGE (com um balanço e uma demonstração de resultados) em 2023, seja certificada pelo Tribunal, contribuindo para o aumento do rigor e credibilização das contas públicas.

Ao não acolher as recomendações do Tribunal (que antes referi) quanto à consagração de uma ECE piloto (o que agora se propõe para a orçamentação por programas) e quanto à aprovação da necessária legislação complementar, esta proposta de alteração não considera os riscos relevantes já identificados pelo Tribunal.

Olhando agora para outros aspetos da proposta de alteração em apreço, gostaria de salientar três aspetos:

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao processo de implementação da Orçamentação por programas, a importância que assume a identificação de um programa piloto e respetiva calendarização. No entanto, e tal como referido pelo Tribunal nos seus PCGE, será necessário assegurar que essa implementação piloto tenha um âmbito relevante tendo em vista a fixação, nos programas orçamentais, de objetivos com indicadores que permitam associar de forma desagregada os resultados obtidos com as respetivas receitas e despesas públicas, bem como o seu reporte, monitorização e avaliação na CGE (Vd. recomendação 3 - PCGE 2017).

Em segundo lugar, no que respeita ao regime a que se subordina o Quadro Plurianual de Despesa Pública, a alteração proposta para o artigo 35º, prevendo um maior número de possibilidades de alteração (por iniciativa da AR ou por proposta do Governo) dos limites fixados no Quadro Plurianual é suscetível de, por um lado, afetar a robustez e eficácia do planeamento orçamental de médio prazo, pois pode desvirtuar os limites fixados nas Grandes Opções do Plano; e de, por outro, fragilizar

este instrumento, nomeadamente quanto à sua dimensão disciplinadora, bem como a estabilidade e previsibilidade dos meios alocados.

O terceiro aspeto tem que ver com um dos pilares da reforma que se traduz na adoção de um sistema contabilístico para as administrações públicas segundo a base do acréscimo (SNC-AP). A elaboração de demonstrações financeiras previsionais contribui para a transparência da política orçamental, na medida em que revela o impacto económico e financeiro das decisões políticas para as gerações futuras (e não apenas os efeitos de tesouraria). Sem entrar na apreciação do mérito da proposta de eliminação das demonstrações financeiras previsionais (e ainda que se possa admitir que a mesma encontrará justificação na consideração de que a produção daquela informação financeira previsional possa ter, nesta fase, custos superiores às respetivas vantagens) a verdade é que não é conhecida evidência de que essa importante opção tenha sido tomada com base numa análise custo/benefício.

Esta proposta de alteração confirma a entrada em vigor da LEO em abril de 2020, mas volta a adiar a sua entrada em vigor quanto à orçamentação por programas (para 2024), assim como quanto à data para a criação da ECE e para a certificação das contas consolidadas pelo Tribunal de Contas (2023).

Tal significa que a LEO 2015 não terá plena aplicação antes do ciclo orçamental relativo ao ano de 2024, mas que o próximo orçamento para 2021 será o primeiro a ser preparado segundo a LEO 2015 (o que pressupõe um conjunto de informação previsional adicional), ainda que não venhamos a dispor de demonstrações financeiras consolidadas antes de 2023. Neste sentido, seria conveniente clarificar em norma transitória o calendário de concretização das diferentes etapas, incluindo o prazo para apresentação da CGE de 2020.

A Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 abriu caminho a uma nova forma de fundamentar a política orçamental através de uma prestação de contas mais completa, com informação sobre os valores dos ativos e passivos do Estado (balanço e demonstração de resultados), e com indicadores de desempenho dos programas orçamentais.

O sucesso da reforma orçamental é indissociável da efetiva aplicação do SNC-AP e da plena realização da reforma da administração financeira do Estado. É, pois, importante que as alterações agora propostas à LEO não venham comprometer tais reformas.”

Órgãos das Regiões Autónomas

A realização das sessões dos coletivos especiais⁴⁵ para aprovação dos pareceres às Contas das Regiões e das respetivas Assembleias Legislativas Regionais constituíram para mim um momento muito importante no relacionamento com as Secções Regionais do Tribunal e com as autoridades regionais.

Deste modo, fiz sempre a apresentação dos mesmos às correspondentes autoridades das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nomeadamente aos presidentes das respetivas Assembleias Legislativas, assim procurando assegurar que às recomendações do Tribunal fosse dado o devido acolhimento.

Órgãos de controlo interno

“As ações de controlo do Tribunal inserem-se num sistema de controlo, tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura e funcionamento têm lugar de relevo os órgãos e departamentos de controlo interno, em particular as inspeções e auditorias dos ministérios e serviços autónomos, cabendo ao Presidente do Tribunal promover as ações necessárias ao intercâmbio, coordenação de critérios e conjugação de esforços entre todas as entidades encarregadas do controlo financeiro, sem prejuízo da independência do Tribunal e das dependências hierárquicas e funcionais dos serviços de controlo interno”⁴⁶.

Existe, por outro lado, um especial dever de colaboração dos órgãos de controlo interno para com o Tribunal de Contas⁴⁷ que compreende a comunicação ao Tribunal dos seus programas anuais e plurianuais de atividades e respetivos relatórios de atividades, bem como o envio dos relatórios das suas ações e a realização de ações de controlo a solicitação do Tribunal.

Por seu turno, o presidente do Tribunal *“pode reunir com os inspetores-gerais e auditores da Administração Pública para promover o intercâmbio de informações quanto aos respetivos programas anuais e plurianuais de atividades e a harmonização de critérios do controlo externo e interno”⁴⁸,*

⁴⁵ A que se refere o artigo 42º da LOPTC e o artigo 72º do Regulamento do Tribunal.

⁴⁶ Art.º 11.º, n.º 3, da Lei 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

⁴⁷ Vide artigo 12º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC.

⁴⁸ Vide artigo 12º, n.º 4, da LOPTC.

sendo certo que existe um sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, instituído pelo Decreto-Lei 166/98, de 25 de junho, no qual o Tribunal de Contas tem o estatuto de observador.

Neste contexto, tomei a iniciativa de propor aos órgãos de controlo interno uma reunião, em setembro de 2018, que teve como objetivo suscitar a troca de impressões sobre as prioridades e perspetivas para futuros planos de ação. Foi uma reunião em que estiveram representadas as inspeções-gerais e as inspeções regionais, e que permitiu, pelo menos nalgumas áreas específicas (v.g., Defesa e Negócios Estrangeiros), perspetivar ou desenvolver trabalho bilateralmente.

O estabelecimento do sistema de controlo da administração financeira do Estado previsto na Lei de Enquadramento Orçamental⁴⁹ constitui uma oportunidade para o Tribunal aprofundar a colaboração com os órgãos do controlo interno, nomeadamente no âmbito do exercício das suas competências de controlo da execução orçamental⁵⁰ e de certificação da Conta Geral do Estado⁵¹.

Cooperação com outras Instituições Superiores de Controlo

A dimensão internacional da cooperação com outras instituições congéneres é desenvolvida sobretudo no âmbito de organizações multilaterais de que o Tribunal de Contas é membro ou de forma bilateral.

Durante o período em que assumi a presidência do Tribunal de Contas foi desenvolvida intensa atividade, com enfoque para a prioridade conferida à sua participação nas organizações internacionais de que é parte integrante, nomeadamente na Organização Internacional de ISC (INTOSAI), enquanto membro do seu Conselho Diretivo, na Organização Europeia de ISC (EUROSAI) e no Comité de Contacto da União Europeia (UE), para além da intensificação e aprofundamento de ações de cooperação com o Tribunal de Contas Europeu e, em especial, com a Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC-CPLP). Darei conta, a seguir, de forma sumária, das principais atividades

⁴⁹ Vide artigo 69º da Lei 151/2015, de 11 de setembro.

⁵⁰ O artigo 68º, nº 1, da Lei 151/2015, consagra novos objetivos para o controlo da execução orçamental face aos previstos na Lei 91/2001, de 20 de Agosto, como referi no ponto 4 a propósito da proposta de alteração da LOPTC.

⁵¹ Vide artigo 66º, nº 6, da Lei 151/2015.

desenvolvidas, sendo certo que em 2020 as atividades desta natureza foram limitadas pelo surto pandémico da COVID-19.

- Cooperação multilateral

Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia e do TCE

O Tribunal de Contas mantém relações de estreita colaboração e proximidade com o Tribunal de Contas Europeu (TCE) e participa ativamente no Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres de países membros da UE. Como interlocutor nacional do TCE, o Tribunal apoia a organização e acompanha a realização dos controlos do TCE sobre a aplicação dos recursos financeiros da União Europeia no nosso país.

O envolvimento do Tribunal nas atividades ligadas à auditoria no âmbito da União Europeia foi para mim uma prioridade, não só pela circunstância de a UE ser o quadro natural em que se inserem as finanças públicas portuguesas, mas igualmente pelo facto de ter desempenhado funções, como membro e presidente, no TCE durante mais de dezasseis anos.

Entre 2016 e 2019, o Tribunal acompanhou 68 auditorias do TCE e contribuiu para dois compêndios editados pelo Comité de Contacto: o “Compêndio de Auditoria sobre saúde pública”, com a auditoria de resultados ao acesso aos cuidados de saúde e o “Compêndio de Auditoria sobre desemprego dos jovens e a sua integração no mercado de trabalho”, com a auditoria ao Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem - “Impulso Jovem”.

O Tribunal realizou ainda auditorias paralelas com outras ISC da UE sobre “Riscos subjacentes à sustentabilidade das finanças públicas” (2019) e sobre “Prevenção da resolução bancária” (2020).

Sob a iniciativa do Tribunal de Contas, o Comité de Contato decidiu promover a atualização dos documentos de auditoria de contratação pública adotados em 2010 face à adoção (em 2014) das novas diretivas da UE sobre contratos públicos. Esta atualização foi realizada por uma equipa de representantes de 13 Instituições Superiores de Controlo (ISC) da UE liderada pelo Tribunal de Contas. Os documentos atualizados foram apresentados e discutidos num seminário promovido pelo Tribunal de

Contas da Grécia, tendo a versão final dos mesmos sido publicada em 2018⁵², após a sua aprovação pelo Comité de Contacto de Dubrovnik.

A “Rede de Auditoria da Estratégia Europa 2020”, coordenada pelo Tribunal de Contas desde 2012, é um fórum de partilha de experiências e conhecimentos na auditoria de temas relacionados com a Estratégia Europa 2020 e um instrumento muito útil na articulação do trabalho das ISC da EU neste âmbito, na partilha de informação, benchmarking e exercícios de mapeamento, bem como na organização de seminários. Em 2020 foi preparado, sob a direção do Tribunal de Contas, um relatório (a ser apresentado oportunamente ao Comité de Contacto para adoção) que visa proporcionar uma visão geral sobre os trabalhos de auditoria dos membros do Comité de Contacto sobre a estratégia Europa 2020.

INTOSAI

Em 2016, no XXII INCOSAI realizado em Abu Dhabi, o Tribunal de Contas foi eleito membro Conselho Diretivo da INTOSAI para o período 2107-2019, tendo sido reeleito em 2019, no XXIII INCOSAI em Moscovo, para um novo mandato para o período 2020-2025.

Empenhei-me pessoalmente nos trabalhos do “Fórum das ISC Jurisdicionais” juntamente com o Presidente Didier Migaud do Tribunal de Contas Francês, a fim de ser reconhecido pela comunidade das ISC a especificidade das Instituições Superiores de Controlo cujo mandato integra a jurisdição financeira. Na sequência dos trabalhos desenvolvidos, o Congresso de Moscovo aprovou um novo “pronunciamento profissional” sobre os princípios fundamentais das atividades jurisdicionais das ISC que viria a ser acolhido ao nível mais elevado dos princípios de organização e funcionamento das ISC⁵³, deste modo consagrando a relevância e especificidade das instituições que, como o Tribunal de Contas português, exercem atividades jurisdicionais.

Em março de 2018 assumi as funções de membro do Conselho Diretivo da Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (IDI) para um mandato de três anos, tarefa que cumpri com imenso prazer e que permitiu

⁵² Acessível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Publicacoes/ppa/Pages/Public-Procurement-Audit.aspx>

⁵³ Vide *INTOSAI P-50 – Princípios fundamentais das atividades jurisdicionais das ISC* acessível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-50-principles-of-jurisdictional-activities-of-sais/>

que pudesse contribuir para o desenvolvimento de uma nova estratégia de apoio ao desenvolvimento de capacidades das ISC pelo IDI⁵⁴ e para o aprofundamento das atividades da IDI junto da comunidade de ISC dos países africanos de língua portuguesa e de Timor-Leste.

EUROSAI

O Tribunal de Contas teve sempre um papel ativo no quadro da Organização Europeia das Instituições Superiores de Controlo (EUROSAI) desde a sua criação, em 1990, tendo sido membro do respetivo Conselho Diretivo entre 2005 e 2017, até ao Congresso de Istambul, data a partir da qual é membro observador ao Conselho Diretivo, dada a sua qualidade de membro do Conselho Diretivo da INTOSAI e de presidente da “*Task Force Auditoria & Ética*” (TFA&E) da EUROSAI.

A presidência desta *task force* tem sido um fator de grande prestígio e reconhecimento para o Tribunal de Contas. A atividade desenvolvida pela TFA&E na promoção da ética e da integridade nas Instituições Superiores de Controlo e no setor público (nomeadamente através da disseminação de boas práticas e de guias práticos sobre a implementação do Código da Ética da INTOSAI e da auditoria da ética nas organizações do setor público) foi objeto de reconhecimento em 2019 pela World Compliance Association e pela Universidade de Castilla de la Mancha com a atribuição da primeira edição do *Prémio de Integridade na Gestão Pública*.

No âmbito do Grupo de Trabalho para a Auditoria Ambiental, o Tribunal participou em duas auditorias coordenadas muito relevantes na perspetiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável: a auditoria sobre a “Eficiência Energética em Edifícios Públicos” e a auditoria sobre “Áreas Marinhas Protegidas”.

Para além de ter organizado seminários e reuniões de vários grupos de trabalho da EUROSAI [Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação, Equipa de Projeto sobre Auditoria aos Municípios e TFA&E], o Tribunal de Contas foi o anfitrião do Iº Seminário EUROSAI-AFROSAI dedicado ao tema “*Partilha de experiências sobre auditoria dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Uma visão de diferentes regiões*”.

⁵⁴ Através de 4 eixos fundamentais: ISC independentes, ISC bem administradas, ISC profissionais e ISC relevantes.



O cartaz do 1º Seminário EUROSAI - AFROSAI

Mais de 150 participantes de cerca de 50 países, entre eles da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, partilharam experiências no domínio das atividades de controlo dirigidas a aferir do grau de preparação dos países para a monitorização e cumprimento da agenda 2030 das Nações Unidas e de auditoria a objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) específicos. Perspetivando o futuro quanto à auditoria aos ODS, os participantes reconheceram, em linha com a Declaração de Moscovo, que as ISC têm um papel muito relevante na aferição do nível de realização dos objetivos da Agenda 2030 das Nações Unidas, designadamente promovendo a avaliação do desempenho dos governos na prossecução dos objetivos nacionais de forma a garantir a equidade intergeracional.

Neste sentido, a partilha de experiências entre as ISC da EUROSAI e da AFROSAI na implementação e reporte da auditoria aos ODS deverá ser prosseguida e aprofundada.

OISC – CPLP

O espaço de cooperação com as ISC dos países da Comunidade de língua portuguesa foi sempre prioritário ao longo destes quatro anos. Daí que tenha assumido, assim que cheguei ao Tribunal em 2016, o compromisso de levar a cabo o V.º Seminário da OISC-CPLP sobre a Agenda 2030 das Nações Unidas para o “Desenvolvimento Sustentável – que papel para os Tribunais de Contas?” que teve lugar na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas. Os trabalhos culminaram com a assinatura da *Declaração do Funchal*, que regista o objetivo comum dos Tribunais

de Contas da CPLP de desenvolver uma auditoria coordenada no âmbito dos ODS.

Em 2018 tive o privilégio de participar nos trabalhos da X Assembleia Geral OISC-CPLP, na cidade de Dili, em Timor-Leste, onde foi debatido o tema “O impacto da colaboração das Instituições Públicas e Privadas, na melhoria dos trabalhos das Instituições Superiores de Controlo”. A final, foi assinada a *Declaração de Dili* que reafirmou o compromisso da organização com o acompanhamento dos ODS. Em linha com o acordado no Funchal, a auditoria coordenada aos ODS teve início neste ano, em articulação com os Tribunais de Contas do Brasil, de Espanha e de vários países da América Latina.

Ao Tribunal de Contas está ainda cometida a responsabilidade de ser o Centro de Estudos e Formação da OISC-CPLP, tendo sido assegurada a realização de diferentes iniciativas de capacitação e formação, de que destacaria a organização, em conjunto com o ISCTE, de um curso de pós-graduação em Finanças Públicas para conselheiros e auditores do Tribunal de Contas de Angola.

- Cooperação bilateral

A cooperação bilateral foi desenvolvida privilegiando as relações com as ISC dos países de língua portuguesa e com as ISC de países membros da UE, bem como com outras instituições congéneres com funções jurisdicionais.

Os laços entre os Tribunais de Contas de Portugal e Espanha são especialmente estreitos, o que ficou bem patente na realização do IV Encontro, em 2018, que culminou com a assinatura da *Declaração de Trujillo*, documento orientador do aprofundamento das relações bilaterais ente os dois Tribunais, com enfoque no compromisso de realização de uma auditoria conjunta no âmbito dos recursos naturais, tendo já sido realizadas ou iniciadas ações articuladas, designadamente de auditoria no domínio das políticas e medidas de prevenção, combate e mitigação da desertificação e dos incêndios florestais.

No período a que presidi ao Tribunal foram aprofundadas as relações bilaterais com os Tribunais de Contas de Angola, Cabo Verde, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, o Tribunal de Recurso de Timor-Leste e o Comissariado de Auditoria de Macau, com cujos presidentes me reuni em

diversas ocasiões, tendo em vista o reforço das ações de formação e capacitação, assim como da cooperação em geral.

Do mesmo modo, visando o tratamento de questões comuns e o fortalecimento das relações de cooperação bilateral acolhi em Lisboa os presidentes do Tribunal de Contas Europeu e das ISC da Alemanha, Equador, Finlândia, Grécia, Letónia, Lituânia, Polónia e Roménia, bem como representantes das ISC do Brasil, Coreia do Sul, Espanha, França, Itália e Vietname. Na sequência destas visitas de trabalho foram estabelecidos protocolos de cooperação com a *Contraloria General* do Equador e com o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.

Pude ainda aprofundar as relações bilaterais com os Tribunais de Contas do Estado do Amazonas e do Estado da Bahia, no Brasil.

- Outras atividades de cooperação

OLACEFS

Na qualidade de membro aderente da Organização Latino-Americana e do Caribe de ISC (OLACEFS) o Tribunal participou na sua XXIX Assembleia Geral anual, em 2019, onde foram debatidas questões de ética e integridade.

Auditor externo de Organizações Internacionais

O Tribunal de Contas foi designado, em 2018, auditor externo da *Agência Europeia de Satélites Operacionais para a Monitorização do Tempo, Clima e Ambiente a partir do Espaço* (EUMETSAT) para um mandato de três anos, responsabilidade que desempenhei até setembro de 2020, no que fui apoiado por uma equipa de auditores muito dedicada e competente liderada pela Conselheira Maria da Luz Faria.

Peer review

Uma das primeiras atividades de cooperação realizada durante o meu mandato foi a ação de seguimento das recomendações formuladas na *peer review* efetuada em 2012 ao Tribunal de Contas francês. Esta ação foi concluída em setembro de 2017 com a apresentação do respetivo relatório, no *Palais Cambon*, ao Primeiro presidente Didier Migaud, magistrados e dirigentes do Tribunal de Contas francês.

ISC dos países membros da OTAN

O Tribunal participa ainda nas reuniões anuais dos Tribunais de Contas e Auditores Gerais dos países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

6 – *Intervenções públicas*

O período em que exerci a presidência do Tribunal de Contas proporcionou-me a oportunidade de me expressar em congressos, colóquios, conferências, seminários e outras iniciativas para que fui convidado a intervir ou em que tive a responsabilidade de pronunciar-me em razão das funções que exerci, sem esquecer as entrevistas e artigos publicados na comunicação social. Guardo na memória a entrevista ao “*Jornal de Negócios*”, em janeiro de 2019, e a “última entrevista”, ao “*Expresso*”, em junho de 2020.

Creio, porém, que devo partilhar aqui três intervenções públicas que ilustram temas que considere prioritários ou cuja consideração é relevante para o papel futuro do Tribunal de Contas: a reforma da contabilidade pública, a contratação pública e o visto prévio, e o controlo das finanças públicas à luz da equidade intergeracional.

CONFERÊNCIA “*REFORMA DA CONTABILIDADE PÚBLICA*”
Salão Nobre do Ministério das Finanças, Lisboa, 28 de abril de 2017

“A iniciar os trabalhos desta Conferência, gostaria de começar por agradecer o convite para proferir estas palavras iniciais e por felicitar os seus organizadores pela oportunidade que a todos proporciona de refletir sobre temática tão relevante, especialmente se tivermos presente o momento que se vive de transição para uma nova disciplina orçamental e contabilística.

Quer a nível nacional quer internacional, a realidade mostra que os sistemas contabilísticos são de extrema importância na tomada de decisões.

Tanto o Estado como a empresa necessitam de informação credível e fiável acerca da sua posição financeira, orçamental, económica e patrimonial. Para a empresa, essa informação é essencial para orientar a sua atividade; para o Estado, essa informação é fundamental para regular a economia e tributar as organizações, permitindo ainda o controlo da legalidade, a avaliação de resultados e a prestação de contas.

Tradicionalmente, a contabilidade pública apresentava como principal (e quase único) objetivo demonstrar que o Estado e as demais entidades do Sector Público Administrativo (SPA) aplicavam os meios financeiros que lhes haviam sido confiados pelas respectivas autoridades orçamentais, de acordo com a Lei.

No nosso país, o grande passo, como é sabido, foi dado com a adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos planos oficiais setoriais públicos (o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais; o POC-Saúde, POC-Educação e o POC-Segurança social), cujo principal objetivo foi promover a integração da Contabilidade Orçamental, Patrimonial e Analítica numa contabilidade pública moderna capaz de constituir um verdadeiro instrumento de gestão e, fundamentalmente, permitir um adequado controlo financeiro da execução orçamental numa perspetiva de caixa e de compromissos, bem como a obtenção expedita dos elementos indispensáveis para cálculo das grandezas relevantes na ótica da Contabilidade Nacional.

Com esta reforma pretendeu-se evoluir de um sistema de informação eminentemente orçamental, especificamente orientado para o controlo da legalidade financeira e a prestação de contas, para um sistema igualmente vocacionado para a tomada de decisão que privilegiasse a adoção de modernas técnicas de gestão. Apesar de muito se ter evoluído a verdade, porém, é que o processo de normalização contabilística do Estado e dos demais entes públicos carece de desenvolvimentos e aperfeiçoamentos. Esta situação resulta, por um lado, da necessidade de aprofundar o processo de convergência com as normas internacionais de contabilidade para o setor público (IPSAS), tendo em conta os desenvolvimentos com vista à adoção das European Public Sector Accounting Standards (EPAS) e, por outro, da subsistência de um sistema contabilístico cuja estrutura conceptual de base não permite ainda ter uma visão completa, agregada, consolidada e comparável das finanças públicas nacionais.

É necessário melhorar a compreensão da posição e das perspetivas financeiras do Setor Público; é fundamental que se confira ao gestor público a informação de que necessita para a tomada de decisões eficientes do ponto de vista financeiro; é essencial assegurar aos cidadãos que os seus representantes são efetivamente responsáveis pelo desempenho e pelos resultados alcançados. E isto porque no setor público essa infor-

mação constitui, antes de mais, um instrumento fundamental para promover a transparência e assegurar a prestação de contas (accountability).

Tudo isto naturalmente sem menosprezar as questões ligadas à sustentabilidade financeira, e por isso a avaliação do desempenho do setor público tem igualmente de focar-se no alcance dos objetivos em termos de serviço a prestar aos cidadãos em função dos recursos disponíveis.

A plena implementação do Sistema de Normalização Contabilística permitirá generalizar a base de acréscimo na contabilidade e relato financeiro a todo o Setor Administrações Públicas; fomentará a harmonização contabilística, institucionalizando o Estado como uma entidade que relata, mediante a preparação de demonstrações orçamentais e financeiras numa base individual e consolidada; desenvolverá o alinhamento entre a contabilidade pública e a contabilidade nacional; contribuirá para a satisfação das necessidades dos utilizadores da informação do sistema de contabilidade e relato orçamental e financeiro das Administrações Públicas; permitirá, enfim, uniformizar procedimentos, criando as condições necessárias ao processo de consolidação de contas.

Para isso é essencial, conforme vem insistindo o Tribunal de Contas nos seus sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, que o modelo contabilístico adotado se torne uma realidade efetiva para todas as entidades e organismos do Sector Administrações Públicas e que definitivamente se dê concretização à contabilidade na ótica do acréscimo (accrual) e ao processo de consolidação de contas, porque só assim poderemos falar em rigor e transparência nas contas públicas; só assim se conseguirá ter exata perceção dos passivos e das responsabilidades futuras e contingentes no quadro da governação.

Sendo estes os desafios que a reforma da administração financeira do Estado em curso encerra [e que no plano dos princípios estão bem presentes na nova Lei de Enquadramento Orçamental e no Decreto-Lei que instituiu o Sistema de Normalização Contabilística para o Setor Administrações Públicas], será importante ter presente que a sua implementação não constituirá tarefa fácil. Conforme constatou recentemente a OCDE no seu relatório de 2016 sobre “Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries”, a implementação do sistema de contabilidade na ótica do acréscimo levada a efeito recentemente em muitos

outros países da OCDE registou uma duração média de 10 anos (havendo, porém, casos extremos, como na Suécia, onde a reforma levou 20 anos a estar completamente implementada).

Entre as dificuldades apontadas ganham particular destaque as que resultam da adaptação dos sistemas de informação ao novo modelo contabilístico, sendo consideravelmente relevantes os custos financeiros e operacionais associados, as especificidades que alguns setores de atividade do Estado revestem, carecendo de tratamento diferenciado, bem como as dificuldades inerentes ao processo legislativo que se refletiu na adoção da legislação financeira necessária à sua plena concretização.

Condição primordial ao sucesso da reforma em curso será por isso ter consciência da complexidade que a sua plena implementação representa. Não é por acaso que em muitos dos países, conforme sublinha o mesmo relatório da OCDE, se optou por um calendário de implementação faseado, por forma a minimizar os riscos e a maximizar as probabilidades de sucesso na sua execução. Alguns países, como foi o caso da Dinamarca, adotaram uma fase-piloto, o que permitiu, através de um processo de avaliação regular, identificar atempadamente as condicionantes e os obstáculos existentes ao processo de transição para o novo modelo contabilístico.

Fundamental é igualmente assegurar que o processo de reforma seja dotado de uma liderança forte, que em nome de uma estratégia global assegure a uniformização de princípios e critérios de atuação, capaz de moldar comportamentos e atitudes. É que a mudança que se pretende operar não é apenas uma mudança legislativa ou de modelo. Trata-se de uma mudança estrutural que altera radicalmente comportamentos e atitudes, constituindo uma nova forma de estar e pensar a Administração e os seus interlocutores.

No exercício do seu dever de controlo externo e independente das finanças públicas, o Tribunal de Contas vem acompanhando o processo de reforma da administração financeira do Estado, na qual se insere o novo normativo contabilístico. Neste âmbito, o Tribunal já alertou para a subsistência de alguns riscos que, no curto prazo, podem inviabilizar a aplicação atempada do novo sistema. Referimo-nos, em concreto, à manutenção de uma certa indefinição quanto à coordenação global do processo de transição e à ausência de uma estratégia de implementação consistente; à necessidade de revisão de diplomas relativos à arquitetura

financeira do Estado, essenciais ao desenvolvimento das soluções a implementar; à monitorização das medidas que permitirão adaptar os sistemas locais de contabilidade ao Sistema de Normalização Contabilística, designadamente ao nível do controlo das operações; e à situação das entidades piloto, que não chegaram a atuar como tal, inviabilizando a recolha de informação útil à preparação do processo de transição das restantes entidades.

Também no que respeita à nova Lei de Enquadramento Orçamental, o Tribunal alerta para o risco de não estar assegurada a sua plena aplicação no prazo legalmente previsto (setembro de 2018), face à ausência de definição dos procedimentos que deverão presidir à criação e funcionamento da Entidade Contabilística Estado, bem como de aspetos-chave do processo de consolidação orçamental, designadamente no que respeita à identificação das entidades abrangidas, à definição de políticas contabilísticas uniformes, aos critérios de mensuração compatíveis e à identificação de operações comuns.

O Tribunal congratula-se com o facto de algumas das recomendações formuladas no âmbito da auditoria ao processo de implementação do novo sistema contabilístico terem encontrado acolhimento na Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, que veio estabelecer a estratégia de disseminação e implementação do Sistema de Normalização Contabilística, da reforma da contabilidade e contas públicas em geral.

Esta é, aliás, uma temática relativamente à qual o Tribunal de Contas é particularmente sensível porque da sua concretização dependerá a certificação legal de contas, incluindo a da Conta Geral do Estado.

Para o efeito, afigura-se-me igualmente essencial que a Administração seja dotada de um modelo de auditoria e controlo interno eficaz, que funcione de forma articulada e com base em princípios comuns, por forma a permitir ao auditor externo que é o Tribunal de Contas basear-se no respetivo tratamento das demonstrações orçamentais e financeiras. Por outro lado, é igualmente relevante considerar o processo de prestação de contas perante o Tribunal, à luz de todos estes desenvolvimentos.

Estamos, porém, conscientes das dificuldades e dos riscos inerentes a este processo de transição, mas igualmente cientes das vantagens que essa transição encerra: a adoção de um modelo de gestão orientado sobretudo para os resultados, suscetíveis de avaliação por recurso a um

conjunto de indicadores de desempenho adequados e à adoção de regras contabilísticas que permitirão aferir da qualidade das opções financeiras tomadas.

Uma gestão assente nos resultados exige maiores responsabilidades de quem gere a coisa pública, mas igualmente maior exigência para quem fiscaliza. Estejamos todos à altura deste grande desafio.”

CONFERÊNCIA “O TRIBUNAL DE CONTAS, A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA”

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, Ponta Delgada, 7 de julho de 2017

“A iniciativa de organizar este Seminário, à qual prontamente aderi, tem na sua génese a intenção de criar um espaço de debate fora do âmbito estrito do Tribunal de Contas, associando à reflexão sobre temática tão relevante como é a dos contratos públicos, a comunidade científica e académica, bem como todos os profissionais que têm de proceder à aplicação das regras da contratação pública.

O objetivo é podermos refletir sobre as virtudes e as fragilidades do processo de contratação pública, quer na ótica do gestor público quer na de quem tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento da lei, sem esquecer, naturalmente, as mudanças que se anunciam em matéria de regime. Esta é uma preocupação que resulta do reconhecimento de que a contratação pública constitui um instrumento para a boa governação, potencialmente geradora de maior eficiência quando bem gerida, contribuindo assim para uma sociedade mais justa e inclusiva.

Ganha por isso cada vez maior expressão o princípio de que o esforço fiscal exigido à sociedade encontra justificação na medida em que o interesse público seja efetivamente prosseguido, no respeito pela lei e orientado por padrões de qualidade. Isto porque se espera que a atuação do Estado e dos demais entes públicos não se limite, apenas, ao cumprimento da lei e à observância dos procedimentos. Os cidadãos esperam que os dinheiros públicos sejam bem utilizados e geridos, atendendo a critérios de economia, eficiência e eficácia, e que o mérito da gestão se traduza no incremento da qualidade dos serviços que lhes são prestados e na melhoria da sua qualidade de vida.

Deste modo, exige-se que a Administração atue sempre em nome dos cidadãos; exerça as suas competências tendo em vista a satisfação dos interesses da coletividade; observe a legalidade vigente; adote, de entre as medidas necessárias e adequadas, as menos gravosas ou dispendiosas para o erário público; proceda com isenção e perfilhe critérios uniformes na prossecução do interesse público.

Deve, porém, reconhecer-se que a contratação pública constitui uma das áreas mais complexas das finanças públicas. Seja em razão da legislação que lhe está associada, nem sempre de fácil apreensão, seja pela existência de entidades com estatutos jurídicos diferenciados, pouco claros quanto à respetiva disciplina financeira, seja pela ausência de um adequado sistema de controlo interno (SCI) que reduza o risco de incumprimento das leis em vigor.

Não é por isso difícil perceber a especial ligação que a contratação pública tem com o Tribunal de Contas, quer no plano técnico quer jurisdicional. Integrado no poder judicial, ao Tribunal de Contas estão cometidas tarefas que se revelam essenciais à prossecução dos objetivos de disciplina e rigor na realização da despesa pública.

Considerando os poderes de fiscalização de que o Tribunal se encontra investido, ganha nesta sede especial importância o papel desempenhado pela fiscalização prévia. E o certo é que esta forma de fiscalização constitui um fator essencial de disciplina, permitindo uma análise independente da adequação da decisão de contratar aos normativos em vigor.

Não é por isso de estranhar que o legislador, numa opção clara de uniformizar critérios e reforçar a disciplina a que se subordina a despesa pública, tenha sujeitado à mesma disciplina de controlo todas as entidades que independentemente da sua natureza, pública ou privada, empresarial ou administrativa, tenham a seu cargo a gestão ou a utilização de dinheiros ou outros valores públicos.

Para além de poder fiscalizar os contratos numa fase anterior à sua execução, o Tribunal de Contas dispõe igualmente de poderes para acompanhar a respetiva execução, incidindo sobre contratos visados e sobre os que estão dispensados do visto por força da lei.

Trata-se de um instrumento de controlo complementar à fiscalização prévia que, ao permitir identificar os riscos de execução de projetos, poderá contribuir para uma melhor avaliação das necessidades e a consideração, em projetos futuros, de estratégias alternativas que garantam melhores resultados.

Porque o controlo da atividade contratual tende a identificar-se não apenas com a verificação da legalidade, mas também com o controlo do respeito por critérios económicos ou de gestão, a intervenção do Tribunal tem vindo ser encarada mais numa perspetiva preventiva, corretiva e pedagógica do que propriamente sancionatória.

Os resultados da fiscalização prévia sustentam este nosso entendimento, verificando-se a recusa do visto em cerca de 1% dos processos analisados pelo Tribunal, uma diminuição, nos últimos anos, da expressão financeira dos processos visados com recomendações, a par de um aumento significativo de pedidos de esclarecimento.

Esta tendência tem permitido suprir, de forma atempada, ilegalidades e irregularidades detetadas pelo Tribunal num número significativo de casos, conduzindo até, em algumas situações, à redução dos encargos assumidos pelas respetivas entidades.

Importa, porém, sublinhar que o Tribunal não se substitui ao gestor. É a este que cabe a responsabilidade de, ab initio, obstar a que os processos sujeitos a visto enfermem de ilegalidades ou irregularidades.

Constata-se, porém, na generalidade das situações, uma deficiente instrução dos processos por parte das entidades remetentes, sendo significativamente elevado o número de processos em que o Tribunal teve de pedir esclarecimentos ou solicitar o envio de documentos em falta. A confirmar o que vimos dizendo, no ano de 2016, num universo total de 2881 processos analisados e findos, representando um volume financeiro global de cerca de 4,6 mil milhões de euros, o Tribunal formulou 3771 pedidos com esta finalidade. Este padrão também se verificou na Secção Regional dos Açores [155 pedidos de esclarecimento para 106 processos analisados em 2016].

De entre os problemas mais frequentes, destacam-se a adoção de modelos de avaliação de propostas que não permitem a respetiva comparabilidade, a substituição de empréstimos, sem demonstração da melhoria

dos encargos a médio e longo prazo ou a adoção de medidas que colocam em causa o cumprimento de planos de saneamento financeiro. Em resultado dos esclarecimentos prestados muitos dos processos foram visados, na maioria das situações após a celebração de adendas aos contratos ou substituição dos mesmos. Nalguns casos, registou-se também a redução dos encargos a assumir pela entidade pública outorgante.

Pode afirmar-se como muito positivo o papel que o Tribunal de Contas tem desempenhado no controlo da lei e dos regulamentos financeiros a que se subordina a contratação pública. Tal facto não deve, porém, inibir-nos de questionar como deve ser olhado o futuro e os novos desafios que o processo de reforma da administração financeira do Estado encerra. Como é sabido, a reforma em curso preconiza a adoção de um modelo de gestão pública orientado sobretudo para os resultados, suscetíveis de avaliação por recurso a um conjunto de indicadores de desempenho que permitirão aferir da qualidade das opções financeiras tomadas.

Ganha assim cada vez mais significado, dada a sua plena consagração na Lei de Enquadramento Orçamental, a observância de regras relativas à sustentabilidade financeira, à equidade intergeracional, à estabilidade orçamental ou à boa gestão financeira, o que exige maiores responsabilidades de quem gere a coisa pública e representa novos desafios para quem fiscaliza. Faz por isso sentido que se reflita sobre como poderá o Tribunal considerar o controlo de mérito da própria decisão de contratar, orientando a sua fiscalização por padrões de qualidade e critérios de oportunidade, salvaguardada que seja a liberdade de decisão política e o respeito pelo princípio da separação de poderes. Trata-se, no fundo, de avaliar o impacto financeiro e orçamental da decisão financeira, com o intuito de assegurar o cumprimento das exigências de disciplina orçamental e de sustentabilidade das finanças públicas, promovendo uma melhor e mais eficaz atuação dos entes públicos.

Resta-me agradecer a presença de todos e desejar que este Colóquio constitua um forte contributo para uma reflexão séria sobre a atividade contratual pública, dissipando dúvidas quanto ao regime jurídico-financeiro a que está subordinada e encontrando caminhos para uma gestão mais rigorosa dos recursos públicos, de modo a que a sua aplicação seja exclusivamente feita na prossecução do interesse público, procurando-se os melhores resultados ao menor custo.”

SEMINÁRIO “OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A JUSTIÇA INTERGERACIONAL”

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 19 de junho de 2018

É com muito gosto que me associo a esta iniciativa conjunta do Centro de Investigação Teoria e História do Direito da Universidade de Lisboa e do Instituto Rui Barbosa, a quem quero agradecer, nas pessoas do Senhor Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto e do Senhor Professor Doutor Sebastião Helvécio Castro, o convite para participar neste IV Seminário Iberoamericano de Direito e Controlo, para abordar o tema “os Tribunais de Contas e a Justiça Intergeracional”.

Este é, inegavelmente, um tema do maior relevo e atualidade, quer sob a ótica do direito e da justiça, quer sob o prisma das finanças públicas e do controlo financeiro público, apresentando-se a garantia da justiça intergeracional como um dos desafios que se colocam aos Tribunais de Contas do século XXI.

O Tribunal de Contas português é um órgão de soberania cujo estatuto, missão e principais competências estão plasmados na Constituição: fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, analisar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras.

O Tribunal de Contas dispõe, assim, de mandato constitucional para administrar a justiça financeira em nome do povo (das gerações presentes e futuras). Como tribunal especializado cabe-lhe defender o direito dos cidadãos a uma gestão dos recursos financeiros públicos pautada por critérios de legalidade, racionalidade e integridade.

Para além do seu significado jurídico, o estatuto jurídico-constitucional do Tribunal de Contas revela a confiança que os cidadãos nele depositam, e a aptidão que lhe reconhecem para ajudar a concretizar a promessa, inscrita no artigo 1.º da Constituição, de construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”.

Recorde-se, a este propósito, a posição expressa pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através das suas Resoluções de 22 de dezembro de 2011 e de 19 de dezembro de 2014, que reconhecem a importância dos

tribunais de contas (e instituições congêneres) na promoção da transparência, da accountability e de uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos financeiros públicos, em benefício dos cidadãos.

Os cidadãos são a razão de ser do Tribunal de Contas e são eles os principais destinatários do seu trabalho. Não apenas os cidadãos do presente, mas também os do futuro, para quem se transmitirão os custos de compromissos financeiros assumidos no presente.

As gerações futuras têm direito a dispor de recursos suficientes que lhes permitam ter condições de vida, pelo menos, ao nível das do presente, e que lhes possibilitem fazer as suas próprias escolhas, em liberdade.

A preservação dos recursos financeiros das gerações futuras requer uma gestão financeira responsável, no presente, em obediência aos princípios da equidade intergeracional e da sustentabilidade financeira.

Estes dois princípios fundamentais, que decorrem da Constituição, têm hoje, também, expressa consagração legal, não podendo deixar de ser considerados pelo Tribunal de Contas na sua atividade como auditor público e jurisdição financeira.

Na verdade, a atual Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) inclui no seu elenco de princípios orçamentais o princípio da equidade intergeracional (artigo 13.º).

Este princípio vincula todo o setor das administrações públicas, e impõe uma distribuição equitativa “de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual”.

Decorre deste princípio a exigência de que o relatório e os elementos informativos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado contenham informação sobre os impactos futuros das despesas e receitas públicas, sobre os compromissos do Estado e sobre responsabilidades contingentes.

Ainda nos termos da LEO, a verificação do respeito pelo princípio da equidade intergeracional implica a apreciação da incidência orçamental de diversas matérias, nomeadamente:

- *Dos investimentos públicos;*
- *Dos encargos com os passivos financeiros;*
- *Das necessidades de financiamento das entidades do setor empresarial do Estado;*
- *Dos compromissos orçamentais e das responsabilidades contingentes;*
- *Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de carácter plurianual;*
- *Das pensões;*
- *Da receita e da despesa fiscal, nomeadamente a que resulte da concessão de benefícios tributários.*

A garantia da justiça intergeracional liga-se também, necessariamente, à sustentabilidade das finanças públicas. De acordo com a LEO a sustentabilidade das finanças públicas consiste na “capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública”.

O princípio da sustentabilidade financeira exige o respeito pelos limites do défice orçamental e da dívida pública plasmados na LEO, os quais resultam das regras da União Europeia nesta matéria, designadamente das previstas no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto.

A evolução registada, nesta matéria, no direito da União Europeia [com os designados “six-pack” (que inclui o “Semestre Europeu”) e “two-pack”, e com a assinatura do Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação, que inclui o Pacto Orçamental], foi no sentido do reforço dos mecanismos de prevenção e de correção de desequilíbrios orçamentais aptos a ameaçar a sustentabilidade financeira dos Estados membros, em particular dos que integram a União Económica e Monetária.

O incumprimento dos mencionados princípios orçamentais da equidade intergeracional e da sustentabilidade financeira, ou de outros princípios orçamentais, constitui circunstância agravante da inerente responsabilidade financeira (artigo 31.º, n.º 1, LEO), cuja efetivação compete em exclusivo ao Tribunal de Contas. Por esta razão, a LEO determina que a verificação do referido incumprimento deve ser de imediato comunicada ao Tribunal de Contas (artigo 31.º, n.º 2).

Para além do seu papel como jurisdição financeira sempre que ocorra violação de normas financeiras, o Tribunal de Contas desenvolve também uma atividade fundamental de fiscalização da execução orçamental, com destaque para o seu papel como auditor público, que lhe permite realizar auditorias de qualquer natureza, em ordem a contribuir para a boa gestão dos recursos públicos, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas.

Porém, como sabemos, a justiça intergeracional e a sustentabilidade não têm apenas uma dimensão financeira. Elas compreendem igualmente outras dimensões, designadamente de natureza económica, social e ambiental.

Importa salientar, a este propósito, que os Tribunais de Contas de hoje não centram exclusivamente a sua atividade nos aspetos estritamente financeiros e contabilísticos da governação pública. A sua ação estende-se a todas as atividades que envolvem a mobilização de dinheiros públicos, nos mais diversos domínios das políticas públicas – saúde, educação, emprego, segurança social, ambiente, recursos naturais, etc.

Hoje, os Tribunais de Contas, enquanto auditores públicos, são instituições que alertam para os riscos, fornecem garantias e formulam recomendações tendo em vista uma gestão financeira eficaz, eficiente, responsável, transparente e que garanta que os cidadãos sabem como é utilizado o seu dinheiro.

É desta forma que podem contribuir para a existência de políticas públicas sustentáveis e que respeitem o princípio da justiça intergeracional, com impacto na sociedade e nas condições de vida dos cidadãos (do presente e do futuro), assim contribuindo igualmente para restabelecer a confiança dos cidadãos nas instituições.

É neste quadro que assumem relevo para a atividade dos Tribunais de Contas os dezassete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos na Agenda 2030 das Nações Unidas.

Estes são objetivos de uma comunidade de mais de sete mil milhões de pessoas que poderão, juntas, alcançar algo que seja maior do que a soma dos desafios diários que enfrentam nos respetivos países. Pretendem fornecer soluções globais para os desafios globais que afetam todos os países do mundo: saúde, educação, igualdade de oportunidades, energia

sustentável, crescimento económico inclusivo e redução das desigualdades, infraestruturas resilientes, qualidade do ambiente e consumo sustentável: todos estes objetivos são tão relevantes para as sociedades europeias como para qualquer outro lugar do mundo.

Como observou, em 2015, o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, aquando do lançamento da Agenda 2030, ela “obriga-nos a olhar para além das fronteiras nacionais e interesses de curto prazo e agir em solidariedades de longo prazo. Não podemos mais permitir-nos pensar e agir em silos”. Estamos, sem dúvida, perante um elenco ambicioso de objetivos, os quais, ao mesmo tempo que se apresentam como imprescindíveis para um desenvolvimento sustentável, são também indispensáveis para garantir a justiça intergeracional.

A definição de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com a extensão e o conteúdo com que tal é feito na Agenda 2030, aponta para a necessidade de se aliar a racionalidade da gestão dos recursos ao respeito pelos valores e princípios fundamentais dos Estados Democráticos de Direito.

Deste modo, entrelaçam-se as dimensões financeira, económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, as quais, por sua vez, são indispensáveis para a garantia da justiça intergeracional. Como refere o atual secretário-geral da ONU, António Guterres, em artigo publicado no passado sábado no jornal Público: “os objetivos do desenvolvimento sustentável representam o (...) caminho para um mundo mais justo, pacífico e próspero, assente num planeta mais saudável, mas são também uma convocatória à solidariedade intergeracional”.

Mas que podem os auditores públicos fazer neste sentido? Que pode fazer o Tribunal de Contas?

São diversas as vias através das quais o Tribunal de Contas pode contribuir para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Desde logo, o Tribunal de Contas está em condições de contribuir especificamente para a concretização do objetivo 16 (construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas), na medida em que, através da sua atividade como auditor público, as suas recomendações visam a melhoria da gestão financeira pública e, assim, para a existência de instituições públicas mais eficazes e responsáveis. Para o efeito, pode lançar

mão de qualquer tipo de auditoria, seja ela financeira, de conformidade ou de desempenho.

Mas pode também, o Tribunal de Contas, contribuir para a prossecução de outros objetivos, designadamente os que estão ligados à saúde, à educação e ao ambiente, através das auditorias que realiza nestes domínios.

Expressão da importância para o controlo financeiro externo e independente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foi a assinatura, em setembro de 2017, da declaração do Funchal. Nesta declaração, as Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (considerando que os ODS abrem novas oportunidades para o controlo financeiro externo e independente), comprometeram-se a considerar a realização de auditorias coordenadas, no âmbito dos ODS (por exemplo, entre outros, os ligados ao uso sustentável dos ecossistemas terrestres, à igualdade de Género, à Saúde e Bem Estar, e ao desenvolvimento de Instituições Sólidas).

Também no domínio bilateral, os Tribunais de Contas de Portugal e Espanha (na sequência do seu IV encontro bilateral em Trujillo realizado em abril deste ano) acordaram desenvolver, no quadro da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI), ações conjuntas no âmbito da implementação dos objetivos da Agenda 2030, conscientes que os mesmos comportam novos e desafiantes campos para o controlo financeiro e para as atividades de auditoria. Em particular, os dois Tribunais de Contas elegeram como domínios prioritários para futuras ações de cooperação a implementação dos objetivos da Agenda 2030 relacionados com a disponibilidade e gestão sustentável da água (objetivo 6) e com o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, a gestão sustentável as florestas e o combate à desertificação (objetivo 15).

Ao contribuir para a boa governação, para a prestação de contas e para a responsabilidade nas finanças públicas, o Tribunal de Contas pode também contribuir, de forma relevante, para a sustentabilidade e para a justiça intergeracional. Estas questões são especialmente prementes em domínios como os da Segurança Social, Saúde e Educação, os quais são merecedores de uma atenção particular, considerando os impactos que a evolução demográfica previsivelmente terá nos mesmos. Trata-se de áreas em que a sustentabilidade financeira se entrecruza com a problemática da efetivação de direitos sociais, e nas quais o Tribunal de Contas

pode desempenhar um papel de alerta para os riscos para as finanças públicas que decorrem dos impactos referidos.

Gostaria, antes de concluir, de fazer referência à atividade de fiscalização prévia desenvolvida pelo Tribunal de Contas. Através dela, o Tribunal fiscaliza a conformidade dos atos e contratos públicos que envolvam despesa pública ou a assunção de compromissos financeiros. Neste âmbito tem assumido particular relevo a aplicação dos princípios e regras da contratação pública, e dos princípios gerais de direito administrativo.

Mas talvez esta fiscalização pudesse ir além de um controlo de estrita legalidade, tomando em linha de conta aspetos substantivos da contratação em causa, designadamente a sua conformidade com os ODS.

Neste sentido, seria relevante considerar, na avaliação das propostas, em que medida as mesmas consideram os impactos ambientais, económicos, sociais ou outros relevantes na situação concreta, ou se essa avaliação e subsequente adjudicação se funda, basicamente, no critério preço. Esta é uma matéria que talvez merecesse uma maior atenção por parte do legislador e um esforço de sensibilização das entidades públicas por parte do Tribunal de Contas.

Uma última palavra para a importância de que se reveste a comunicação do Tribunal de Contas com os cidadãos e com as entidades fiscalizadas, que se nos afigura ser uma condição indispensável para o sucesso da sua missão.

Espero que estes tópicos possam contribuir, de alguma forma, para a reflexão que este seminário propõe em torno do tema “Justiça Intergeracional”, salientando o papel relevante que os Tribunais de Contas podem desempenhar na sua garantia, enquanto instituições ao serviço do Estado de Direito e dos Cidadãos, do presente e do futuro. “

7 – A presidência do Conselho de Prevenção da Corrupção

A presidência do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) é inerente à presidência do Tribunal de Contas. Foi uma experiência muito enriquecedora que, conjuntamente com os demais Conselheiros, o Secretário-Geral e os membros do núcleo de apoio técnico, permitiu dar continuidade ao projeto iniciado sob a presidência do Presidente Guilherme d’Oliveira Martins e

concretizar novos projetos ao longo deste período de quatro anos, de que me permito destacar os que a seguir indico.

Recomendações

Foram emitidas quatro recomendações:

- Em maio 2017 – nova recomendação sobre *Permeabilidade da lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas*⁵⁵;
- Outubro 2019 – atualização, em virtude das alterações introduzidas ao Código dos Contratos Públicos, da recomendação de 2015 sobre *Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública*⁵⁶;
- Janeiro 2020 – atualização da recomendação de 2012 sobre *Gestão de Conflitos de Interesses no setor público*⁵⁷, na sequência da adoção do chamado “pacote da transparência” em 2019 e do estudo do CPC, de 2018, relativo à “Gestão dos Conflitos de Interesse - Setor Público”;
- Maio de 2020 – nova recomendação sobre *Prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19*⁵⁸.

Uma referência particular à recomendação sobre *Permeabilidade da lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas* que tive ocasião de apresentar, em junho de 2018, no seminário “Qualificar o apoio ao Centro do Governo”, promovido pela Presidência do Conselho de Ministros (PCM) e em que participaram a Ministra Maria Manuela Leitão Marques e o Secretário de Estado Tiago Antunes, para além de cerca de meia centena de secretários-gerais de ministérios, diretores gerais e altos funcionários da administração do Estado. Foi uma oportunidade única para sensibilizar para esta matéria e sublinhar quão importante é que os órgãos legislativos ponderem os riscos legais suscetíveis de provocar incerteza na elaboração, interpretação e aplicação de cada diploma legal.

⁵⁵ https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20170504.pdf

⁵⁶ https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20191002.pdf

⁵⁷ https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20200108.pdf

⁵⁸ https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20200506.pdf.

A Assembleia da República deu seguimento a esta recomendação do CPC através de Resolução em que “recomenda ao Governo a prevenção de riscos de corrupção durante a pandemia” [vd. Resolução n.º 4/2021 (D.R., I Série, de 25.01.2021)].

Para assegurar que as iniciativas legislativas, sobretudo das áreas financeiras, acautelem riscos de fraude, corrupção e conflitos de interesses, propôs o lançamento de um projeto piloto. A realização de um “teste de integridade” de cada projeto de ato normativo através do qual se responde a cinco questões essenciais sobre o mesmo: necessidade, simplicidade, imparcialidade, risco e transparência, devendo tal ponderação ser objeto de referência nas respetivas notas justificativas. Esta ideia foi muito bem acolhida pela PCM que elaborou, em cooperação com o CPC, um questionário de avaliação para este efeito.

Entretanto, esta recomendação do CPC veio a ser expressamente consagrada como um instrumento de prevenção da corrupção no âmbito da “Estratégia nacional de combate à corrupção 2020-2024”, apresentada pelo Governo em setembro de 2020, nos seguintes termos: “*Na mesma linha de reforço da transparência inscrevem-se outras iniciativas, também no campo da produção legislativa, como o aprofundamento da experiência, já em curso, de avaliação da permeabilidade das leis aos riscos de fraude, corrupção e infrações conexas, com a exigência de uma avaliação prévia das medidas de política na perspetiva da corrupção (...)*”⁵⁹.

Novos projetos e iniciativas

De entre as iniciativas e projetos desenvolvidos durante este período gostaria de destacar três: o prémio CPC – Ciência, o projeto “Mais Vale Prevenir” e o protocolo de cooperação com o Comité Olímpico.

- *Prémio CPC – Ciência* (2107)

Esta iniciativa do CPC foi impulsionada pelo interesse público de que se reveste a promoção do estudo e investigação de matérias relacionadas com a sua missão, bem como pela importância para o CPC de fomentar o diálogo institucional e a cooperação com universidades e centros de investigação na definição de projetos comuns tendo em vista aprofundar o conhecimento do fenómeno da corrupção e a identificação de soluções preventivas⁶⁰. A primeira edição deste prémio teve lugar em 2018, tendo o mesmo sido atribuído ao ensaio “*Prevenção da Corrupção e infrações*

⁵⁹ “Estratégia nacional de combate à corrupção 2020-2024”, pág. 31, acessível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDaxMQAAAnRDZFAUAAA%3D>

⁶⁰ A correspondente deliberação do CPC é acessível em: <https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao-cpc-20170504.pdf>

*conexas associadas à utilização das interfaces cérebro-máquina*⁶¹ da autoria de Miguel e Carla Pais Vieira, investigadores do Instituto de Ciências da Saúde – Porto.

- “*Mais Vale Prevenir*” (2017-18)

Este projeto de educação para a cidadania promovido pelo CPC visa chegar às crianças e aos jovens através de todos os grupos profissionais que exercem funções nas escolas (professores e demais funcionários) tendo envolvido, entre 2017-18 e 2019-20, mais de 90 estabelecimentos de educação e ensino (escolas e agrupamentos escolares), cerca de 350 docentes e mais de 5 000 alunos. Com esta iniciativa o CPC procura chamar a atenção de toda a comunidade escolar para os impactos negativos causados à sociedade pela fraude, pela corrupção ou pelo suborno, sublinhando a importância de adotar princípios e valores éticos e de incentivar comportamentos íntegros, aptos a reconhecer e rejeitar a corrupção. O projeto “*Mais Vale Prevenir*” é um dos projetos educativos do CPC referidos como boa prática de “*Education for public integrity*”⁶² que contribui para consciencializar os mais novos para as causas e as consequências da fraude e da corrupção e para consolidar valores que garantam transparência, honestidade, responsabilidade e integridade.

- *Protocolo com o Comité Olímpico de Portugal* (2019)

Em dezembro de 2019 teve lugar a assinatura do protocolo de colaboração entre o CPC e o Comité Olímpico de Portugal (COP) dirigido à prevenção da corrupção no desporto, designadamente através de ações junto da comunidade escolar. A primeira iniciativa desenvolvida ao abrigo deste protocolo foi o Concurso Nacional “Jogo Limpo Contra a Corrupção”, especialmente dirigido às escolas de todo o país, visando selecionar um “slogan” que será utilizado em ações e iniciativas promovidas pelo COP, designadamente no âmbito dos Programas de Integridade no Desporto e de Educação Olímpica. Este concurso reuniu mais de centena e meia de propostas, de escolas de todo o país, tendo a frase “*Jogo limpo,*

⁶¹ O CPC promoveu a edição digital do trabalho premiado, acessível em: https://www.cpc.tcnatas.pt/projetos/cpc_ciencia/edicao_01/premio_cpc-ciencia_2018.pdf

⁶² *OECD Public Integrity Handbook*, “Civic education programmes cultivate the knowledge, skills and behaviour to uphold public integrity”, box 5.4, acessível em: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac8ed8e8-en/1/3/5/index.html?itemId=/content/publication/ac8ed8e8-en&csp_=676f6ac88ad48a9ffd47b74141d0fc42&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e7678

mente limpa!” da autoria de Mariana Reis, do Agrupamento de Escolas José Relvas, de Alpiarça, sido a selecionada pelo Júri nacional em abril de 2020⁶³.

Numa outra dimensão da prevenção da corrupção, as audições realizadas, em 2020, ao presidente da Associação Nacional de Municípios e ao vice-presidente da CIP – Confederação Empresarial de Portugal permitiram identificar o interesse mútuo em explorar a concretização de protocolos de cooperação. Se tal se vier a concretizar, será uma excelente oportunidade para a promoção de uma cultura de integridade junto dos que trabalham nas autarquias locais e junto das empresas, sobretudo das pequenas e médias empresas.

O 10º aniversário do CPC

Em 2018 o Conselho de Prevenção da Corrupção completou uma década de atividade. Para celebrar este aniversário o Conselho promoveu, conjuntamente com o Tribunal de Contas, uma conferência internacional sob o tema “*Integridade na Gestão Pública*”, em cuja sessão de abertura participaram o Presidente da Assembleia da República e a Ministra da Justiça, tendo eu proferido nessa ocasião a seguinte intervenção⁶⁴:

“A integridade é hoje reconhecida como um dos pilares de uma boa governação. Isso mesmo tem sido sublinhado por diversas organizações internacionais, como a OCDE, a qual tem dedicado uma atenção especial a este tema.

São diversos os documentos produzidos pela OCDE tendo por objeto a integridade. Entre eles, merece destaque a Recomendação para a Integridade Pública, de 2017, e para cuja elaboração o Tribunal de Contas contribuiu, enquanto Integrity Officer de Portugal e também como Presidente da Task Force da EUROSAI sobre Auditoria e Ética.

Um dos elementos estruturantes da Recomendação para a Integridade Pública é o da accountability, assinalando a importância de uma efetiva prestação de contas.

⁶³ Os resultados desta iniciativa conjunta do CPC e do COP podem ser consultados em: https://www.cpc.tcontas.pt/imprensa/noticias/2020/noticia_2020-04-30_01_cpc.html

⁶⁴ Intervenção na sessão de abertura da Conferência *Integridade na Gestão Pública*, em 05-12-2018.

Os Tribunais de Contas, como instâncias garantes da accountability, desempenham um papel de inegável relevo na promoção da integridade pública e na prevenção da corrupção.

A importância que o Tribunal de Contas português reconhece à integridade e à ética na gestão pública está bem patente no trabalho que tem desenvolvido na presidência da Task Force sobre Auditoria e Ética, da Organização Europeia de Tribunais de Contas (EUROSAT).

No contexto internacional, podemos mencionar também a Agenda 2030, das Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aí definidos, entre os quais se inclui o Objetivo 16, que aponta no sentido da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, na garantia do acesso à justiça para todos e na construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Entre as metas definidas conta-se a redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas.

A corrupção constitui um obstáculo ao desenvolvimento sustentável e à garantia dos direitos humanos, penalizando, de forma mais acentuada, as pessoas que se encontram numa situação de fragilidade. Na promoção de um desenvolvimento sustentável, entrelaçam-se as dimensões financeira, económica, social e ambiental, as quais, por sua vez, são indissociáveis da promoção da paz, da justiça e de instituições sólidas e eficazes.

Os Tribunais de Contas têm um papel de relevo a desempenhar no esforço conjunto de construção de instituições mais sólidas e eficazes e de sociedades mais justas. Mas a promoção da integridade e a prevenção da corrupção, para ser eficaz, requer uma ação coordenada entre várias instituições.

O Conselho de Prevenção da Corrupção, cujo 10º aniversário de existência hoje assinalamos, é expressão dessa estratégia de coordenação, tendo sido criado com a função específica de contribuir para a prevenção do fenómeno. A sua composição pluri-institucional permite diferentes visões no domínio da prevenção da corrupção, o que sem dúvida enriquece os resultados do seu trabalho.

Para o exercício da sua missão, o Conselho de Prevenção da Corrupção tem cooperado com diversas entidades, nacionais e internacionais. No

plano nacional, ganham particular relevo o Ministério Público e os Tribunais que, nos termos da lei, comunicam as decisões relativas à sua ação quanto aos crimes e aos delitos associados ao fenómeno da corrupção e à má gestão pública. Quanto às organizações internacionais, destacaria a ONU, a OCDE e o GRECO do Conselho da Europa, cujas recomendações o Conselho acompanha, incluindo a sua efetiva aplicação pelo Estado português. Esses elementos informativos têm sido de grande importância para se conhecerem as principais áreas e fatores de risco na gestão pública.

O Conselho de Prevenção da Corrupção realiza audições a personalidades da administração pública e da sociedade civil, para, a partir dos seus testemunhos e experiências, melhor conhecer e aprofundar a questão da corrupção e da integridade na vida pública.

A ação mais direta do Conselho de Prevenção da Corrupção na gestão pública e nas entidades que a executam tem sido concretizada através da emissão de Recomendações e do acompanhamento da sua execução pelas entidades às quais se destinam.

Nas suas Recomendações, o Conselho tem vindo a assinalar a necessidade de todos os organismos do setor público produzirem, adotarem e divulgarem planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas. Em sentido convergente, o Conselho recomenda a adoção de instrumentos concretos de gestão e prevenção de conflitos de interesses.

Estas recomendações tiveram já consagração legislativa na lei do setor público empresarial, no Código dos Contratos Públicos e no Decreto-Legislativo Regional dos Açores que aprovou o orçamento da Região para 2018. Por outro lado, conduziram a outro tipo de iniciativas setoriais, nomeadamente, nos Ministérios da Justiça e da Saúde.

Também o processo legislativo foi, recentemente, objeto da atenção do Conselho, considerando a permeabilidade da lei e dos respetivos processos de elaboração, adoção e execução, a riscos de fraude e corrupção.

Refira-se também a emissão de pareceres a solicitação da Assembleia da República e do Governo sobre projetos de diplomas legais, em que o Conselho tem procurado chamar a atenção para a necessidade de identificação dos riscos e de criação de medidas que os previnam.

No acompanhamento da execução das suas Recomendações, o Conselho tem dedicado especial atenção à verificação da existência e conformidade metodológica dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, com a colaboração do Tribunal de Contas e dos órgãos de controlo interno da Administração.

Cerca de 1250 entidades, de todas as áreas do setor público, comunicaram já ao Conselho os respetivos planos de prevenção de riscos. Neste contexto, o Conselho tem realizado diversas “visitas pedagógicas”, a entidades aleatoriamente selecionadas - mais de 70, envolvendo cerca de 7000 dirigentes e técnicos - o que, para além de permitir o conhecimento das dificuldades concretamente sentidas no processo de elaboração e adoção dos instrumentos de gestão de riscos, tem contribuído para o reforço de uma cultura de integridade na Administração Pública.

A comunicação com a sociedade e o envolvimento desta na promoção de uma cultura de integridade, são também aspetos muito relevantes na atividade do Conselho, o qual tem procurado estimular e mobilizar os cidadãos, sobretudo os grupos etários mais jovens, em torno das questões da educação para os valores da cidadania, visando promover uma cultura de integridade.

Neste domínio, o projeto Imagens Contra a Corrupção (que vai já na sétima edição) tem permitido que escolas, agrupamentos e comunidades escolares, envolvendo milhares de professores e alunos, participem em projetos conjuntos subordinados a temáticas como a ética, a integridade ou a prevenção da corrupção.

Ainda neste âmbito, gostaria de sublinhar dois projetos recentemente iniciados: o projeto Mais vale prevenir e o Prémio CPC-Ciência, que procuram estimular outras dimensões do processo formativo dos cidadãos.

O primeiro envolvendo toda a comunidade escolar em ações formativas e de sensibilização sobre as questões da cidadania, da ética, da integridade e também da boa gestão pública; e o segundo estimulando os alunos do ensino superior a refletir e a investigar sobre estes temas, potenciando eventuais contributos inovadores para o controlo e prevenção da corrupção.

Esta é apenas uma ilustração, necessariamente breve, dos projetos e ações que o Conselho de Prevenção da Corrupção tem vindo a desenvolver, animado pela convicção de que os resultados do seu trabalho

constituem efetivos contributos para a promoção de uma cultura de integridade.

Nada disto teria sido possível sem o trabalho desenvolvido pelos Membros do Conselho de Prevenção da Corrupção que, ao longo desta década, se empenharam em afirmar o Conselho à luz da sua missão.

Permitam-me que mencione o inestimável contributo do seu primeiro Presidente, Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins, que nos dá a honra de moderar o 1.º Painel desta Conferência, e que evoque a memória do Senhor Prof. José da Silva Lopes, primeiro Membro cooptado do Conselho.”

Uma das ideias que retirei dos debates desta conferência, e que referi na minha intervenção final, foi a de que seria “ (...) *desejável, em linha com a recomendação do GRECO do Conselho da Europa, que a promoção da integridade pública, bem como a prevenção e o combate à corrupção sejam objeto de uma estratégia nacional, na qual se integrem e enquadrem as iniciativas do Conselho de Prevenção da Corrupção, por forma a maximizar a intervenção dos recursos disponíveis nas diferentes valências: legislativa, preventiva e repressiva*”⁶⁵.

Esta conferência foi encerrada pelo Senhor Presidente da República que sublinhou ser necessário ir mais longe na prevenção da corrupção, sobretudo através da ação educativa que começa nos mais jovens dos jovens, por forma a que os valores da ética prevaleçam, sendo certo que a prevenção é um desafio e um “*combate de todos - dos que fazem as leis, dos que aplicam a justiça e dos que educam: na família, nas escolas, na sociedade, no trabalho*”⁶⁶.

8 – Um ano sem precedentes

O ano de 2020 foi um ano sem precedentes. É o ano do surgimento do coronavírus SARS-COV2 em Portugal e do desenvolvimento da pandemia da COVID 19.

⁶⁵ Em setembro de 2020 o governo apresentou a ‘*Estratégia nacional contra a corrupção: 2020-24*’ preparada por um grupo de trabalho criado na dependência direta da Ministra da Justiça, no qual participaram representantes do CPC.

⁶⁶ Discurso de encerramento, acessível em: <https://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=157561>

Esta circunstância influenciou decisivamente os meus últimos seis meses à frente do Tribunal de Contas, que foram marcados pelo confinamento obrigatório, pela incerteza quanto à evolução da crise sanitária e pela necessidade de antecipar riscos e de assegurar uma gestão da mudança apta a garantir que o Tribunal continuava a exercer responsabilmente a sua missão.

Neste contexto, dirigi a seguinte mensagem em 3 de abril de 2020 a todos os colegas do Tribunal:

“Foi ontem renovada, pelo Senhor Presidente da República, a declaração do estado de emergência. Tal significa que devemos manter inalteradas as regras e procedimentos adotados para o teletrabalho, no âmbito do Plano de Contingência do Tribunal de Contas, assim dando cumprimento às medidas de isolamento e restrição do direito de deslocação, necessárias para reduzir o risco de contágio e de propagação do Coronavírus.

Ao mesmo tempo, foram igualmente tomadas as medidas necessárias para podermos continuar a cumprir a missão do Tribunal, com a especial preocupação de evitar encargos ou restrições para as administrações e entidades auditadas, tendo em conta o atual contexto, em que a intervenção pública está prioritariamente dirigida para a prevenção e o combate a esta pandemia e à preservação da saúde e segurança de todos.

Esta situação exigiu que nos tivéssemos de adaptar. A maioria de nós trabalha agora em casa, exceto aqueles que exercem funções críticas ou cuja presença nas instalações do Tribunal é absolutamente necessária. (...) A experiência das últimas semanas revelou que os que fazem o Tribunal de Contas – na sede e nas secções regionais - demonstram, todos os dias, um elevado sentido de serviço, dedicação e profissionalismo.

Mas vamos ter de continuar a nossa adaptação. As circunstâncias excecionais causadas pelo surto de coronavírus afetam as finanças públicas do nosso país, quer pela tendência recessiva a nível europeu e mundial quer pelo conjunto de medidas adotadas pela Assembleia da República e pelo Governo para minimizar o impacto desta crise nos domínios social, económico e orçamental.

Estes desenvolvimentos exigem que o Tribunal empreenda desde já uma reflexão profunda sobre as implicações da COVID-19 no Plano Estratégico e Trienal, bem como no Plano Anual 2020, tendo em vista identificar eventuais ajustamentos e alterações que se revelem necessários, por forma a que a nossa Instituição continue a ser relevante e credível num

futuro que será necessariamente diferente. Oportunamente pedirei conselho à Comissão Permanente sobre esta matéria, antes de reunir o Plenário Geral.

Agradeço, pois, o empenho, o profissionalismo e o sentido de responsabilidade de todos, Senhores Juízes Conselheiros, Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos, Senhores Dirigentes e todos os Colaboradores do Tribunal de Contas, neste momento excepcional e difícil. Bem hajam!”

O plano de ação para 2020 seria ajustado em maio tendo em conta o impacto da COVID 19 nas atividades da Instituição. Ponderados os riscos e identificadas oportunidades, foi conferida prioridade ao investimento na transformação digital do Tribunal e ao recurso ao relacionamento desmaterializado nas várias vertentes da sua atuação, bem como à avaliação do impacto transversal da pandemia nas finanças públicas.

A intervenção que fiz no *Webinar* sobre “Controlo Externo das Finanças Públicas - Que Futuro para o Mundo pós-COVID19?”⁶⁷, sob o tema “*necessidade de lideranças inovadoras para fazer face às incertezas do mundo pós-COVID 19 – desafios e oportunidades que impõem uma mudança de paradigma ao controlo externo das contas públicas*” ilustra bem o que venho de referir. Nesta intervenção comecei por abordar os impactos da pandemia COVID 19 (em geral, em Portugal, nos ODS), para depois refletir sobre o papel das ISC num “novo normal” pós-COVID, com ênfase para a experiência vivida no Tribunal de Contas.

“O impacto direto da pandemia do novo coronavírus, combinado com as medidas de resposta de emergência tomadas para combatê-la afetou, de forma sem precedentes, milhões de pessoas em todas as regiões do globo, de países de elevado rendimento a economias emergentes e a regiões e países mais pobres, mergulhando o mundo no que poderá constituir a pior recessão dos últimos 100 anos.

A COVID-19 originou uma ampla crise global, sanitária, económica e social, que certamente terá impactos negativos no progresso das metas relativas à Agenda 2030 com graves consequências no cumprimento de alguns dos seus objetivos e indicadores.

⁶⁷ Este webinar foi promovido pelo programa Pro PALOP-TL ISC / PALOP-TL EU. A minha participação teve lugar em 18 de setembro de 2020.

Os mais afetados serão os mais vulneráveis: idosos, portadores de doenças crônicas, crianças e mulheres desprotegidas, pessoas que já viviam na pobreza, assim como jovens em início de carreira e populações deslocadas de refugiados e migrantes.

Antes de se conseguir obter medicamentos e vacinas seguras para combater o vírus SARS-CoV-2 acessíveis à população mundial e até que a imunidade de grupo seja alcançada, os países permanecerão altamente vulneráveis a novos surtos. Para além de investimentos de maior dimensão, esta crise realça o valor da informação em tempo real e sublinha que a deteção precoce de novos surtos de Covid-19 pode constituir a diferença. São também essenciais medidas sólidas para aprofundar os programas de prevenção, robustecimento do sistema de saúde e resiliência a pandemias.

Após as fases de emergência, os governos e seus parceiros, incluindo a Comunidade Internacional, estão a criar medidas de estabilização e a estabelecer estratégias para desenvolver planos de recuperação, garantindo o financiamento necessário para responder aos impactos negativos na economia e na sociedade originados por esta crise global de saúde pública.

A recuperação dos impactos socioeconómicos da pandemia deve basear-se em políticas nacionais fortalecidas e alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Isso é fundamental para mitigar esse embate negativo da doença, em particular nos enfraquecidos sistemas de saúde pública, na pobreza e na segurança alimentar, porém, poderá exigir transformações pontuais de alguns ODS. A verdade é que a Agenda 2030 adquiriu recentemente uma importância ainda maior e mais relevante do que nunca sob o princípio “não deixar ninguém para trás”. Para tal, passou a incluir objetivos, metas e um quadro de indicadores, que podem apoiar a adoção de medidas de resposta a esta emergência e o planeamento no sentido de uma maior resiliência a choques futuros, especialmente sobre como lidar com as mudanças climáticas e superar as graves desigualdades exacerbadas pela pandemia.

A recuperação económica terá de se concentrar na sustentabilidade ambiental e social e numa coesão social mais forte - precisamos melhorar os sistemas universais de saúde e bem-estar, fortalecer a educação com base em tecnologias de comunicação modernas, acelerando as ferramentas digitais nas escolas, educação e formação à distância e expandir os sistemas públicos de segurança social. A COVID-19 aumentou inclusivamente a necessidade de acelerar e expandir a “inclusão digital”,

com medidas para diminuir a circulação de pessoas e manter a distância social, por exemplo através de soluções digitais de saúde para reduzir a pressão e os custos nos hospitais e aumentar o acesso a cuidados de saúde, bem como desenvolver novos serviços governamentais digitais e o comércio eletrónico.

Por outro lado, não podemos continuar a ignorar as graves consequências a nível global da exploração do nosso planeta (alterações climáticas, extinção da fauna e flora, pandemias), que causam empobrecimento e comprometem a vida das próximas gerações.

A situação epidemiológica em Portugal evoluiu de forma significativa nos últimos três meses. Entre 16 de junho e 16 de setembro de 2020, o número de total de casos aumentou 75% (passou de + 37300 para + 65600); o número de recuperados cresceu 91% (de +23200 para +44500); e o número de óbitos subiu 23% (de 1520 para 1878).

O impacto da pandemia nas finanças públicas portuguesas quantificado no Programa de Estabilização económica e social e no orçamento revisto para 2020 traduz-se numa despesa global extraordinária de mais de 5,4 mil milhões de euros, metade da qual financiada pela União Europeia.

O orçamento revisto em junho pela Assembleia da República antecipa os seguintes impactos principais: déficit de 12,6 mil milhões de euros em 2020 (6,3% PIB) em vez de superavit de 533 milhões; estimativa de queda do PIB em 2020: - 6,9% (em vez de 1,9% do crescimento); aumento da taxa de desemprego: 9,6% (em vez de 6,1%); aumento da dívida pública para 134% do PIB; aumento das despesas: 4,4 mil milhões; e redução da receita: 8,7 mil milhões (4,4% PIB). Por seu turno, ontem mesmo, o Conselho das Finanças Públicas antecipou para 2020 uma contração do PIB de 9,3%, um défice orçamental de 7,2% do PIB e 137,6% do PIB de dívida pública bruta.

De acordo com últimas contas nacionais trimestrais divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística, no 2º trimestre de 2020 o PIB registou uma forte contração de 16,3%, refletindo o impacto da pandemia de COVID-19. Esta contração reflete o contributo negativo da procura interna, com contração significativa do Consumo Privado e do Investimento. O contributo da procura externa líquida também foi mais negativo no 2º trimestre, com decréscimo mais significativo nas Exportações (-39,5%) do que nas Importações (-29,9%), em grande parte devido à quase interrupção do turismo de não residentes.

Até ao final de julho de 2020, o orçamento das administrações públicas registou um défice de 8.3 mil milhões de euros, mais 7.8 mil milhões de euros do que no período homólogo de 2019. Esta evolução deve-se a um aumento de 5,3% na despesa aliada à queda de 10,5% na receita.

A execução orçamental já destaca os efeitos da pandemia Covid-19 sobre o desempenho económico, bem como as medidas das políticas de mitigação. Do lado das receitas, o decréscimo das receitas fiscais (13,8%) e das contribuições sociais (1,2%) tem um impacto na receita de 672M. Do lado da despesa, as medidas COVID-19 explicaram 63% do aumento: lay-off (€ 752M) e setor da saúde (€ 252M). Por outro lado, de acordo com a Instituto de Gestão da Dívida Pública, a dívida direta do Estado Português era de € 259 mil milhões no final de agosto passado (mais € 4.4 mil milhões do que em julho).

Para além das medidas de confinamento e das medidas de natureza orçamental e de apoio à economia, às empresas e às famílias, cujo impacto acabo de referir, quero salientar outras medidas, excecionais e temporárias, com relevância para a atividade do Tribunal de Contas, nomeadamente a descentralização da competência para a autorização de despesas; maior abertura a concursos públicos não competitivos (ajuste direto); simplificação das regras de funcionamento dos órgãos colegiais; flexibilidade nos prazos de prestação de contas; maior discricionarieidade administrativa na tomada de decisão, embora limitada pelos princípios da boa administração pública, por ex. o de interesse público (neste caso, centrado na saúde pública); isenção da sujeição ao controlo prévio pelo Tribunal de Contas dos contratos públicos relativos ao combate à crise epidemiológica.

Será o papel das ISC questionado pelas mudanças causadas pela pandemia? Que papel as Instituições Superiores de Controlo (ISC) devem desempenhar neste contexto? Como deverão adaptar-se para se manterem relevantes? Como podem melhor contribuir para a implementação dos ODS?

É certo que houve mudanças profundas num contexto de grande incerteza e volatilidade. Isso impõe a necessidade de antecipar consequências e prevenir riscos, o que requer uma maior capacidade de gestão do risco e de promoção da mudança necessária. É ainda essencial focar a atenção na capacidade de os auditores atingirem os objetivos propostos nas várias ações de controlo planeadas.

Os fóruns recentemente organizados pela comunidade de auditores públicos através das suas organizações internacionais – INTOSAI, EUROSAI, AFROSAI, OLACEFS, IDI, entre outras - revelam a vontade de contribuir ativamente para o sucesso desta reconstrução ambiciosa e crucial de uma nova sociedade sustentável.

Avaliar medidas de contingência é certamente uma prioridade, mas não o suficiente para conseguir uma recuperação sustentável. Uma abordagem virada para o futuro pode ajudar-nos a enfrentar melhor os desafios e oportunidades trazidos por este “novo normal” para o trabalho das ISC.

À medida que a comunidade internacional, as organizações regionais e os países planeiam a recuperação pós-Covid-19, será importante colocar os ODS no centro da definição de políticas. Que medidas podem ser tomadas para identificar o impacto do COVID-19 no cumprimento dos ODS nos seus diversos aspetos, especialmente na saúde, segurança social, na economia e no seu desenvolvimento sustentável? Quais são os principais desafios para auditar políticas e programas em relação às metas da Agenda 2030 após a crise sanitária COVID-19?

O Coronavírus não contribui para resolver as crises de clima e biodiversidade. Ao invés, está a aumentar gravemente as desigualdades de rendimento e outras formas de desigualdade (por exemplo, a ONU estima que no final de 2020 a pandemia da COVI 19 terá contribuído para que mais 70 milhões de pessoas se encontrem em situação de extrema pobreza). Por outro lado, evidenciou a incapacidade dos países se protegerem da pandemia global, caso não possuam sistemas de saúde fortalecidos.

A este propósito gostava de referir os “Six SDGs Transformations” (as seis transformações para alcançar os ODS) propostos num relatório de desenvolvimento sustentável sobre os ODS e a COVID-19 recentemente publicado pela Universidade de Cambridge⁶⁸. A sua essência recai no reconhecimento de que todos os 17 ODS são atingíveis através de grandes transformações sociais centradas em seis pilares: (1) educação e competências; (2) saúde e bem-estar; (3) energia limpa e indústria; (4) uso sustentável da terra; (5) cidades sustentáveis; e (6) tecnologias digitais. Estas seis transformações, guiadas pelos princípios gêmeos de “não

⁶⁸ Vide Sachs, J., e outros (2020), *The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020*, Cambridge: Cambridge University Press, acessível em: https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/2020_sustainable_development_report.pdf

deixar ninguém para trás” e “garantir a circularidade e a dissociação”, oferecem um enquadramento detalhado sobre como desenvolver estratégias integradas para uma melhor recuperação e reconstrução pós-pandemia.

De acordo com esta perspetiva, para concretizar essas transformações a curto prazo, a prioridade absoluta é controlar a propagação do vírus em todos os países, incluindo os mais pobres, fortalecer e tornar resilientes os sistemas de saúde pública, promover boas práticas de higiene entre a população e prosseguir com os outros ODS. Todavia, a médio prazo, a relação entre mercados e governos precisa de ser reequilibrada, passando os governos a desempenhar um papel mais central na economia através de investimentos públicos, redistribuição de rendimentos e regulamentação da indústria para garantir a sustentabilidade ambiental e social. Como resultado da pandemia as despesas públicas terão que aumentar drasticamente nos próximos anos para mitigar as consequências da crise económica, social e sanitária.

Por estas razões, a auditoria da implementação dos ODS pelas ISC à luz deste novo contexto será robustecida se considerar, por exemplo, os seguintes aspetos e temas:

- Análise e comparação da realidade antes e depois da COVID-19.*
- Avaliação do impacto da pandemia na implementação global da agenda 2030 (todos os níveis do governo e/ou toda a sociedade).*
- Identificar em que medida as prioridades, mesmo em termos dos ODS específicos considerados mais relevantes pelos países, podem ter mudado na sua circularidade e dissociação e de que forma necessitaram de ser reformuladas com uma nova visão para o futuro do desenvolvimento sustentável e dos ODS;*
- Observar a construção de alternativas e os seus impactos na economia, saúde, educação e outros setores, ou seja, verificar como a crise pandémica alterou as prioridades previamente estabelecidas e forçou a criação de medidas urgentes e por vezes combinadas.*
- Avaliar a preparação dos governos para reorganizar as políticas que se destinam a promover a recuperação e analisar em que medida esta se coaduna com a implementação dos ODS e com a Agenda 2030.*

- Conferir ênfase na garantia da transparência, integridade e responsabilidade no uso dos recursos financeiros e na avaliação do impacto no cumprimento das medidas dos ODS.
- Verificar a existência de avaliações de riscos iniciais e contínuos e medidas para mitigar esses riscos e se são estabelecidas definições claras de responsabilidades, bem como sistemas de controlo eficazes e oportunos, em especial quanto aos programas de recuperação económica pós-Covid-19.
- Promover auditorias cooperativas e desenvolver maior cooperação com unidades de auditoria interna devido ao aumento dos riscos de fraude e/ou corrupção (por exemplo, na contratação pública).
- Incentivar a inovação e o desenvolvimento da comunicação, as tecnologias digitais e os dados estatísticos de desempenho das ISC, por forma a que sejam oportunos e de qualidade.

Na sequência da pandemia Covid-19, o Tribunal de Contas português aprovou um plano de contingência que contemplou o teletrabalho com recurso a tecnologias de acesso remoto e reforçou a utilização de tecnologias digitais de informação e comunicação com e pelos auditados e stakeholders. A tramitação dos processos de fiscalização prévia, por exemplo, foi objeto de desmaterialização (envio obrigatório em formato digital, por email, de todas as peças do processo pelas entidades requerentes) tendo sido conferida prioridade ao desenvolvimento de uma plataforma dedicada.

Houve igualmente a necessidade de proceder a um reajustamento dos instrumentos de planeamento estratégico (2020-2022) e operacional (2020) que levou a que o Tribunal de Contas tenha mudando o enfoque do seu trabalho para aspetos relacionados com a COVID-19. Fizemos isso de duas maneiras: decidindo realizar novas tarefas com prioridade para as áreas mais afetadas pela crise sanitária e para as medidas para a superar; ajustando o âmbito e o calendário de ações em curso ou planeadas. Decidimos também cancelar outras tarefas planeadas em função do ónus que poderiam causar às entidades públicas envolvidas no combate à crise sanitária ou por se terem tornado supérfluas.

Tendo em conta o desejável equilíbrio entre a necessidade de responder rapidamente à crise e de salvaguardar a responsabilidade e a transparência na gestão de bens e recursos públicos, a pandemia é tratada pelo Tribunal sob diferentes perspetivas, designadamente através de:

- *auditorias de desempenho direcionadas aos setores mais afetados (saúde, segurança social, trabalho e emprego);*
- *acompanhamento da execução orçamental e avaliação da evolução das finanças públicas como um todo;*
- *adaptação do foco das auditorias previamente planeadas, para considerar uma análise do impacto da Covid-19;*
- *implementação de diferentes métodos de controlo dos contratos isentos de fiscalização prévio em virtude da pandemia;*
- *identificação dos riscos na gestão de situações de emergência, tendo em vista alertar o setor público para a adequada gestão dos mesmos;*
- *utilização da obrigatoriedade de prestação de contas para caracterizar e relatar os efeitos da Covid-19 na contabilidade e prestação de contas pelas entidades públicas;*
- *promoção do uso mais frequente de ferramentas digitais para analisar toda a informação já acessível nas bases de dados governamentais, por forma a não sobrecarregar os ministérios onde se concentra a maior parte das medidas (Saúde e Segurança Social).*

No domínio da contratação pública, o Tribunal, para além de identificar riscos e tendências, pretende verificar se o que foi contratado chegou realmente ao destino e acompanhar a implementação dos sistemas de controlo e informação das várias entidades públicas, por forma a garantir que os contratos públicos de resposta à pandemia estão devidamente fundamentados e salvaguardam o interesse público nestas circunstâncias de emergência.

As ajudas públicas também integram a lista de prioridades de controlo do Tribunal, uma vez que todos os apoios concedidos no âmbito do despedimento simplificado, subsídios e outras medidas de apoio às famílias e empresas terão um volume financeiro significativo (cerca de 1,1 mil milhões até julho de 2020). Também é importante analisar se quem beneficiou destes apoios tinha direito aos mesmos.

A gestão deste montante sem precedentes de apoio financeiro público deve ser transparente, rigorosa e responsável. O Tribunal deve assegurar que tal transparência, rigor e responsabilidade sejam realmente eficazes. A transparência é a principal ferramenta para compensar o abrandamento dos procedimentos de contratação e a sua não submissão à concorrência. A transparência quanto à decisão de contratação, seus

fundamentos e publicidade são essenciais para um efetivo escrutínio a posteriori.

Neste contexto, foram já realizados diversos trabalhos de que destacaria os seguintes três:

- um, que identifica os principais riscos na utilização de recursos públicos na gestão da crise e das medidas de emergência (concessão de auxílios públicos; enfraquecimento dos controlos; sistemas de informação; transparência e prestação de contas). O Tribunal de Contas considera necessário que todas as entidades que gerem dinheiros públicos estejam atentas aos riscos identificados e que ponderem a aplicação de medidas que os previnam e mitiguem;*
- outro, sobre “COVID19 - Medidas e Relatórios nos Três Primeiros Meses”, que conclui que a resposta à pandemia, nos primeiros três meses, foi rápida e intensa, com várias políticas públicas e medidas adotadas pelo Governo e por mais de 100 entidades públicas e privadas, incluindo o Serviço Nacional de Saúde, com o objetivo de mitigar os seus efeitos, tanto no domínio da saúde como ao nível da atividade económica. Ainda assim, o Tribunal alerta que o planeamento, a implementação e a gestão dessa resposta pública de emergência requerem atenção redobrada na produção e uso da informação e respetiva coordenação;*
- e um outro, que faz o primeiro ponto de situação do acompanhamento dos contratos extraordinários garantidos pelo Estado para fazer face às necessidades urgentes decorrentes da pandemia.*

Considerando as prioridades estratégicas de Portugal na implementação da Agenda 2030, o Tribunal de Contas decidiu incluir como uma das principais prioridades do Plano Estratégico 2020-2022 “Auditar a implementação em Portugal da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Assim, neste âmbito, outras auditorias estão em curso e/ou planeadas tendo em vista:

- A eficácia das medidas de implementação do ODS 9 (indústria, inovação e infraestrutura).*
- A política de reciclagem de resíduos plásticos (auditoria cooperativa com EUROSAI WGEA) - no âmbito dos ODS 11 e 12.*
- A gestão e proteção de áreas protegidas (esta auditoria é presidida pelo Tribunal de Contas da União - Brasil, e está a ser realizada no âmbito da OLACEFS) - ODS 15.*

- *O grau de cumprimento das metas estabelecidas na área de recursos naturais e meio ambiente (ODS 6, 7, 11, 12, 13, 14 e 15).*
- *Os sistemas de gestão de coordenação e controlo das informações sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16).*
- *As políticas municipais para fixar jovens e famílias (ODS 11).*

Estas ações do Tribunal pretendem contribuir para o desenvolvimento de instituições públicas mais sólidas, transparentes e saudáveis, contribuindo assim para a implementação do ODS 16 (Paz, justiça e instituições fortes). Estão previstas ainda outras auditorias, tanto para a resposta global na área da Saúde (ODS 3), como para as medidas excecionais no âmbito do Emprego (ODS 8) e da ação Social (ODS 10). Destaca-se também uma auditoria específica centrada no ensino à distância, que assistiu a um notável aumento nesses tempos de distância física e social (ODS 4).

Pretende-se que estas ações sejam atempadas e direcionadas a fim de identificar e analisar as medidas tomadas em cada área específica, quer em relação aos ODS quer para com as medidas de mitigação da Covid-19, com especial foco na identificação dos riscos de não cumprimento dos objetivos da Agenda 2030.

Temos intensificado (nos últimos três anos) o nosso trabalho de auditoria em áreas relacionadas com a prossecução dos ODS, nomeadamente as auditorias realizadas sobre Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal; o Programa Nacional de Ação de Combate à Desertificação em Portugal; e Compras Públicas Ecológicas.

Também o Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2018 contém um capítulo inteiramente dedicado à Agenda 2030 e aos ODS, que analisa a preparação do Governo para a sua implementação, bem como em que medida os diferentes programas orçamentais contribuem para os ODS.

Como certamente recordam, o Tribunal de Contas Português organizou também a primeira iniciativa conjunta no âmbito da cooperação EURO-SAI-AFROSAI: um Seminário acerca da partilha de experiências sobre auditoria dos ODS – sendo o tema “Uma visão de diferentes Regiões”.

Este evento decorreu em Lisboa, em novembro de 2019, tendo as ISC presentes reconhecido, entre outros aspetos, que é fundamental avaliar o desempenho dos governos no cumprimento dos objetivos e metas naci-

onais, contribuindo assim para garantir que as necessidades das gerações futuras sejam consideradas na definição de políticas; e que a experiência resultante da avaliação de programas e políticas públicas tem um impacto positivo no trabalho das ISC na avaliação da implementação dos ODS, especialmente através dos stakeholders e do uso de dados e indicadores não financeiros.

Concluindo, diria que a minha experiência nestes últimos seis meses à frente do Tribunal de Contas (inérita desde logo pelo confinamento obrigatório) foi marcada por um período de grande incerteza (quanto à evolução da crise sanitária) e volatilidade (por exemplo, do quadro legal da situação de emergência). Isso requereu a capacidade de anteciparmos as necessidades e os riscos, bem como de assegurar a gestão da mudança necessária a garantir que o Tribunal continuava a exercer responsabilmente a sua missão, com o envolvimento e adesão de todos: conselheiros, dirigentes, auditores e demais funcionários.

Neste sentido, estamos a preparar o programa de trabalho do Tribunal para os próximos anos. Especial atenção será dada à estratégia de auditoria do programa de recuperação económica que se estima ascenda a cerca de 58 mil milhões de euros na próxima década.

As ISC devem controlar de forma efetiva as políticas públicas pós-COVID-19, a sua implementação e execução; o seu alinhamento com os ODS; a existência de estratégias específicas, prevendo metas e indicadores adequados e compatíveis com os ODS; e a existência de acompanhamento, medição e avaliação sistemática dos resultados.

O acompanhamento das recomendações de auditorias anteriores (impacto; medidas tomadas) e as auditorias de acompanhamento no novo contexto podem ser muito úteis. A transparência no uso dos recursos públicos é agora ainda mais relevante, cabendo às Instituições Superiores de Controlo a enorme responsabilidade em garanti-la neste “novo normal” pós COVID.”

Apesar deste contexto difícil foi possível concluir, como mencionei, o processo de adoção dos Códigos de Conduta dos Juizes Conselheiros e dos Serviços de Apoio do Tribunal, o que permitiu dar passos decisivos, em 2020, para o estabelecimento de um sistema de controlo ético e para o início de uma nova etapa em matéria de ética e integridade para todos os que exercem funções no Tribunal de Contas. Por outro lado, deu-se início aos trabalhos tendentes à reorganização dos serviços de apoio e à atualização da estratégia

para a gestão dos recursos humanos. Porém, não consegui obter resultados até ao termo do meu mandato.

9 – Reflexão final e agradecimento

O que são quatro anos na história de uma instituição como o Tribunal de Contas? Um ponto na linha do tempo.... Quatro anos passam num ápice! Fico sempre com a sensação que muito ficou por fazer ou que, porventura, se pudesse dispor de mais tempo, poderia ter feito de forma diferente. Por isso, é importante que preste as minhas contas, que apresente o meu balanço do que foi feito e do que ficou por fazer. Foi o que procurei fazer neste texto que já vai longo.

Prestar contas é também dar testemunho. Dar testemunho das sementes que foram lançadas ao longo do meu mandato à frente do Tribunal de Contas para modernizar a instituição, posicionando-o para dispor dos recursos humanos, tecnológicos e materiais necessários ao desenvolvimento da sua missão, tornando-o mais apto para ajudar o nosso país a enfrentar os enormes desafios com que se defronta e melhor organizado para se afirmar como jurisdição financeira do Séc. XXI e auditor público eficaz merecedor da confiança dos portugueses.

Tenho consciência que a concretização de muitos projetos dependerá da forma como essas sementes sejam regadas, para que todos possam beneficiar dos respetivos frutos maduros.

Muito do que foi realizado ao longo do meu mandato beneficiou grandemente da existência de sólidas fundações construídas pelos meus antecessores e permitam-me que sublinhe os três presidentes que me antecederam: António Sousa Franco, Alfredo José de Sousa e Guilherme d’Oliveira Martins.

Nada do que foi feito teria sido possível sem o contributo, o envolvimento e o apoio de todos: juizes conselheiros, procuradores-gerais adjuntos, diretor-geral, subdiretores-gerais, dirigentes, auditores e demais funcionários.

Seja-me permitido que evoque a saudosa memória da Conselheira Laura Tavares da Silva e que faça uma referência particular aos Vice-Presidentes Conselheiros Ernesto Cunha e António Martins, sempre disponíveis e cuja intervenção foi sempre orientada pela valorização do Tribunal de Contas,

bem como a todos os que comigo trabalharam de forma direta, no meu gabinete e na Direção-Geral, em especial o Conselheiro José Tavares, sempre presente e de uma disponibilidade total como diretor-geral e chefe do gabinete, a quem reitero o público agradecimento que fiz e a quem renovo os votos de maior sucesso como meu sucessor na presidência do Tribunal de Contas.

A toda esta equipa, profissional, dedicada e de grande competência, quero testemunhar o meu profundo reconhecimento pela boa e leal cooperação de que sempre beneficiei. Bem hajam!

É ela que, todos os dias, faz o Tribunal de Contas, afirmando-o como órgão de soberania investido nos poderes de controlo financeiro externo independente, a quem cabe assegurar, no interesse dos cidadãos, o exercício pleno da auditoria pública e da jurisdição financeira: agindo com rigor, independência, integridade e sempre com transparência, sempre prestando contas!

Vítor Caldeira

Lisboa, 15 de março de 2021

**TOMADA DE POSSE DO
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS¹**

José F. F. Tavares

¹ Palácio de Belém, 7 de outubro de 2020.

Senhor Presidente da República,
Senhor Presidente da Assembleia da República
Senhor Primeiro-Ministro
Senhores Presidentes dos Tribunais Superiores
Senhores Membros do Governo
Senhora Procuradora-Geral da República
Senhora Provedora de Justiça
Senhores Presidentes do Tribunal de Contas que me antecederam
Senhor Vice-Presidente do Tribunal de Contas
Demais Autoridades presentes

Minhas Senhoras e Meus Senhores

É com profundo sentido de interesse público que perante Vossa Excelência Senhor Presidente da República assumo o cargo de Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, para que se dignou nomear-me, sob proposta do Governo, nos termos constitucionais.

É uma honra presidir a uma Instituição que acaba de completar 630 anos de História e que dirige a sua atividade a mais de 6000 entidades públicas através de um modelo de funcionamento colegial.

Começo por exprimir o meu apreço, respeito e amizade pelos anteriores Presidentes do Tribunal com quem tive a honra de trabalhar, em diferentes funções e condições:

- O Senhor Professor António de Sousa Franco, que aqui recordo com muita saudade;
- O Senhor Presidente Alfredo José de Sousa;
- O Senhor Presidente Guilherme d' Oliveira Martins;
- E o Senhor Presidente Vítor Caldeira.

A todos o Tribunal muito deve, na sua senda de evolução permanente e serviço ao País.

Não esqueço que exerci, durante muito tempo, as funções de Diretor-Geral do Tribunal. Estas funções permitiram-me conhecer os Senhores Conselheiros e Procuradores-Gerais Adjuntos e o inextinguível profissionalismo dos Dirigentes e Trabalhadores que apoiam o Tribunal de Contas, na Sede e nas

Secções Regionais dos Açores e da Madeira, e que trabalham incessantemente para promover um adequado controlo das finanças públicas. A todos manifesto o meu agradecimento e a grande esperança e confiança que neles deposito para o Futuro.

O meu compromisso alicerça-se na solidez deste percurso profundamente enraizado no serviço e interesse público, que se combina com um ímpeto e desejo de modernidade, inovação e evolução institucional.

Um Tribunal que conjugue tradição e institucionalismo com a procura de modernidade e excelência, numa sistemática busca de respostas direcionadas para a boa governação pública, a prevenção do desperdício, da fraude e da corrupção.

Um Tribunal de Contas que exerça com plenitude as suas várias valências de controlo financeiro: a fiscalização prévia, a concomitante e a sucessiva, a que acresce a capacidade de efetivar responsabilidades financeiras.

Um Tribunal de Contas que se fortaleça e qualifique, com meios que lhe permitam avançar para novos desafios, em que avulta a já preconizada certificação legal da Conta Geral do Estado, mas que passa também pelo avanço em diversos domínios da auditoria pública.

Um Tribunal de Contas que atue com sabedoria e solidez, nos tempos que estamos a passar, garantindo um controlo da gestão dos recursos públicos e da utilização de todos os recursos públicos, sejam nacionais ou oriundos da União Europeia.

A todos os Senhores Juizes Conselheiros que compõem o Tribunal manifesto a minha vontade de continuar a construir soluções e consensos a bem da missão que nos está constitucionalmente cometida. O Tribunal, concretizado em cada um dos Senhores Conselheiros e aglutinado no colégio, é uma Instituição central do Estado de Direito. E é um Tribunal uno nas suas 5 Secções.

Dirijo-me igualmente aos Senhores Procuradores Gerais Adjuntos, cuja ação no Tribunal é da maior importância e enriquecimento.

Promover a prestação de contas, a qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas é a nossa visão, aquilo que pretendemos atingir. Independência,

Integridade, Responsabilidade e Transparência são os valores que nos norteiam.

Fortalecer-nos-emos pela qualificação, partilha de experiências e conhecimentos com as instituições congéneres no plano europeu e internacional e, em particular, no âmbito das Instituições congéneres da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Nos Estados modernos, a função de controlo financeiro por um Tribunal de Contas ou Instituição congénere é uma das melhores garantias da gestão da coisa pública. Ela é exigida pelo legítimo interesse dos contribuintes em conhecer com a maior transparência possível o destino dos seus impostos.

Ao longo do meu mandato e através de ações concretas, sempre fundadas no diálogo, sempre lutarei por um Tribunal independente, imparcial, isento, com altos padrões éticos e profissionais, atento ao Mundo que o rodeia e com um forte sentido pedagógico relativamente às entidades públicas sob a sua jurisdição e controlo.

Uma Instituição sólida, geradora de confiança e relevante na sua ação!

É nessa convicção que assenta o compromisso de honra que acabo de tomar, de cumprir com lealdade as funções que me são confiadas.

Agradeço, muito sensibilizado, a presença de Vossas Excelências.

Muito obrigado!

**O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL NO
FÓRUM DAS ISC, COM FUNÇÕES JURISDICIONAIS E NA
CONSTRUÇÃO E APROVAÇÃO DO P-50 DA INTOSAI¹**

José F. F. Tavares

¹ Brasil, 24 de novembro de 2020.

O Fórum das ISC com Funções Jurisdicionais

Uma experiência internacional inovadora e seu impacto no Tribunal de Contas de Portugal

VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS



José F.F. Tavares
Presidente

1. A ideia e seu nascimento

Declaração de Paris

2. O trabalho de “advocacia” na comunidade das ISC (INTOSAI)

Conforme já referido a propósito da “Declaração de Paris” o **modelo Tribunal** foi, durante praticamente todo o tempo em que a INTOSAI teve a função de “emissor oficial de normas profissionais” / *Standard setter* **esquecido**, ou pelo menos, relegado para um plano secundário na **preparação e aprovação do acervo de normas profissionais**.

Este modelo e respetivas características são referidos de forma consistente na Declaração de Lima e na Declaração do México (Atualmente P1 e P10 do quadro de normas da INTOSAI), mas já surgem atenuados na ISSAI 100 (Princípios fundamentais de Auditoria) e na ISSAI 400 (Auditoria de Conformidade).

Na verdade, embora **cerca de um terço dos membros da INTOSAI sejam Instituições dotadas de mandatos jurisdicionais**, a atividade de normalização tem vindo a ser dominada por características anglo-saxónicas, alinhadas com o modelo de Auditoria Geral.

Assim, a matriz das normas profissionais da INTOSAI é essencialmente anglo-saxónica e não tem em conta a natureza jurisdicional destas Instituições. Foi neste contexto que o Fórum iniciou um trabalho que simultaneamente visava a promoção e divulgação do modelo Tribunal e, por outro lado, a sensibilização das Instituições dotadas destas funções para as vantagens e benefícios de os seus procedimentos, produtos e atividades serem enquadradas no plano dos standards da INTOSAI.

3. A Importância da existência do P 50

E porque é que é importante a existência de uma norma, neste caso ao nível mais alto da estrutura normativa da INTOSAI – **um Princípio?**

É importante porque

- Constitui uma **referência** para a auditoria pública;
- Contribui para uma maior **confiança** dos *stakeholders* nas conclusões e decisões das ISCs;
- Permite reforçar a **legitimidade** e a **autoridade** profissional dos membros e colaboradores da ISC em cada País;

O facto de existir uma norma internacional que envolve a atividade jurisdicional permite, pois, melhorar a efetividade e eficácia destes trabalhos.

Por exemplo, a **parte jurisdicional** é ainda a única cujos **indicadores**, incluídos no Quadro de Medição do Desempenho das ISC (o SAI/PMF) já por pressão e influência deste fórum, **não estão baseados em ISSAIs**, em Tomadas de Posição Profissional da nossa Organização mundial, a INTOSAI.

Com a aprovação do P-50, fica aberto o caminho para a revisão e atualização deste importante documento, crucial para as ISC em fase de capacitação, designadamente no que toca à obtenção dos financiamentos necessários. Aliás, um forte apelo à existência deste Standard surgiu no âmbito do Objetivo Estratégico 2 da INTOSAI, cujos programas de capacitação institucional têm sempre carecido de uma compreensão cabal do modelo Tribunal, em prejuízo deste tipo de ISC.

Também relevante é o **efeito dissuasor** que a existência do P-50 constitui, só por si, nas possibilidades ou tentativas de inibição, redução ou “cortes” de competências ou de fatores de independência das nossas Instituições.

Neste âmbito, a existência de uma posição internacionalmente reconhecida sobre os princípios a que uma ISC com funções jurisdicionais deve obedecer funciona como uma **importante referência/benchmark** nos sensíveis momentos de **alterações no quadro legal** das Instituições.

4. O Grupo de Trabalho para a elaboração da norma.

Foi neste ambiente que o Fórum concordou por unanimidade na necessidade de criar um Grupo de Trabalho mais restrito, cuja missão seria a de ajudar a integrar no quadro normativo da INTOSAI as atividades jurisdicionais.

Portugal foi desde o início membro ativo deste Grupo de Trabalho, que contou também com a participação das ISC do **Chile, Equador, França, Grécia, Marrocos, Peru, Senegal, Togo, Turquia, Itália, Espanha e Brasil.**

Assim, os representantes destas instituições prepararam a proposta para o FIPP, a respetiva defesa, o primeiro projeto e seus sucessivos aperfeiçoamentos, a versão para exposição no site da INTOSAI e recolha de sugestões e comentários, a consideração destes e a emissão da versão final para aprovação no Congresso de Moscovo, em 2019.

5. O papel do Tribunal de Contas nos trabalhos

A vontade de valorizar o modelo Tribunal na Comunidade Internacional das Instituições Superiores de Controlo, que se aglutina na INTOSAI, já existia no Tribunal de Contas de Portugal há muito tempo. Encontrei ecos dessa vontade num encontro dos Tribunais de Contas de Portugal e de Espanha em 2003, em que o presidente Alfredo José de Sousa expressava,

“Recorde-se que ambas as instituições supremas de controlo desenvolvem a par de uma ampla função de auditoria uma função jurisdicional. Ambas pertencem à minoria das Instituições Superiores de Controlo na Europa que têm funções jurisdicionais. Curiosamente, eu chamava à colação esta constatação que desde sempre me tem causado estranheza nas organizações internacionais. São frequentíssimas as realizações de Seminários e de outros eventos entre as Instituições Superiores de Controlo

no âmbito da EUROSAI e cujo tema exclusivo é a Auditoria nas suas diversas vertentes.

Nunca houve eventos iguais ou idênticos em que as Instituições Superiores de Controlo que têm também funções jurisdicionais, se debruçassem sobre a sua problemática e a comparassem entre si, quer na sua extensão quer na sua complexidade. Tanto quanto me é dado aperceber, aquilo que se faz no Tribunal de Contas de Portugal em matéria de função jurisdicional é diferente do que se faz em Espanha, em Itália, na Bélgica, na Grécia, no Luxemburgo. E, sobretudo o que se faz em França, que foi a mãe das Instituições Supremas de Controlo com função jurisdicional.¹”

Foi, pois, com um **espírito muito construtivo e vontade de atingir um bom resultado** que o Tribunal de Contas de Portugal se posicionou no Grupo, trabalhando em conjunto com todos mas formulando e defendendo posições próprias que, aprez-me referi-lo, foram na sua maioria, consideradas e estão agora espelhadas no INTOSAI P-50.

As principais linhas de força da nossa intervenção fundaram-se nos seguintes critérios:

- I. A ideia de que a **diversidade** de sistemas e regimes das ISC com funções jurisdicionais é um **ativo a preservar**, optando-se em conformidade por uma abordagem das atividades jurisdicionais numa **ótica de princípios gerais**;
- II. Ser firme no objetivo de **não deixar o documento ser “colonizado” por qualquer um dos modelos específicos** preexistentes;
- III. Aproveitar os ensinamentos recolhidos na nossa Instituição para melhoria do processo jurisdicional, promovendo a respetiva inclusão na norma em preparação;
- IV. Insistir na constatação de que as ISC com funções jurisdicionais são **instituições capacitadas e dotadas de mandato para realizar todo o tipo de auditorias** – financeiras, de desempenho, de conformidade, e/ou combinadas – tal como as dos demais modelos; A estas funções tradicionais de auditoria **acresce o poder de efetivar e sancionar a responsabilidade relacionada com a prática de infrações financeiras.**

¹ Slide com a citação

Nesta linha, foram atingidos importantes acordos de princípio, que acabaram por passar por toda o princípio entretanto aprovado em 2019:

- a. Que o documento deveria ser **principle-based**, não entrando nos pormenores procedimentais, de mecânica do processo, permitindo assim que todas as ISC jurisdicionais se revissem na “norma” e que a diversidade fosse mantida;
- b. Que deveria haver uma **definição**, ainda que flexível e adaptável, do que deve ser considerado como **atividade jurisdicional**;
- c. Que se incluíam, sob a égide de um **princípio da eficácia** da atividade jurisdicional – aspetos relativos às vantagens da **existência de um quadro jurídico sancionatório e de processo autónomo e completo**; e sobre quem devem ser, de um ponto de vista ideal, os **responsáveis – contáveis, gestores e eleitos**;
- d. Que a “norma” sob a atividade jurisdicional seria **autónoma** das IS-SAI da **auditoria de conformidade**;
- e. Que se deveria **expurgar** a norma de todas as **menções que implicassem uma designação de procedimento, processo ou interveniente**, de novo para que todas as ISC jurisdicionais se revissem na “norma” e se possam a ela adaptar (Por exemplo, em vez de “Rapporteur”, pode escrever-se “o responsável pelo processo”, ou coisa similar; ou, em vez de “fase de instrução”, “processo que culmina na atividade jurisdicional”);
- f. Que se **separaria**, em termos de estrutura e de conteúdo, o **controlo jurisdicional das contas das demais atividades jurisdicionais**, cuja tradução máxima é a responsabilização financeira dos gestores de recursos públicos;
- g. Que se poderia **incluir um anexo contendo” boas práticas”** inerentes às atividades jurisdicionais, desenhadas de entre os vários sistemas existentes;

Na verdade, quando olhamos para o INTOSAI P -50 conseguimos vislumbrar com satisfação a maior parte destas características no seu conteúdo.

6. O INTOSAI P – 50

Outro aspeto importante a salientar é o **nível** em que a **norma** sobre Princípios das atividades jurisdicionais das Instituições Superiores de Controlo foi colocada.

Também neste ponto uma proposta de Portugal feita na reunião de 2018 realizada em Santiago do Chile, para que esta fosse entendida como um Princípio geral no quadro das normas, foi acompanhada pelos demais membros do Grupo e aceite pelas instâncias da INTOSAI responsáveis pelos Standards, em especial pelo FIPP – *Forum for INTOSAI Professional Pronouncements*.

Significa isto que a Norma está incorporada no **nível mais alto do quadro organizativo**, logo a seguir aos princípios fundamentais, sendo, pois, considerada como um **princípio-base**, ou seja, aqueles que promovem o esclarecimento do papel da ISC na sociedade bem como os requisitos de alto nível fundamentais para o seu funcionamento e conduta adequados.

Também o **conteúdo do INTOSAI P-50** responde, quanto a nós, adequadamente, às necessidades das nossas Instituições.

A norma assenta em **12 princípios fundamentais** que constituem o património comum destas Instituições na vertente do exercício da jurisdição:

1. Princípio da **consagração legal do regime da responsabilidade** – A Lei define o regime das infrações e respetivas sanções aplicáveis aos responsáveis previstos também na Lei;
2. Princípio da **Independência dos membros das ISC** que exercem funções jurisdicionais – Os membros das ISC envolvidos nas atividades jurisdicionais beneficiam de garantias legalmente previstas que asseguram de forma clara a sua independência em relação às autoridades públicas;
3. Princípio da **liberdade de acesso à informação** – A Instituição possui poderes e direitos legais que lhe garantem o acesso à informação;
4. **Princípio da prescrição** – Uma infração só pode ser perseguida e sancionada dentro de um prazo razoável a partir do seu cometimento ou descoberta;
5. **Princípio da dupla jurisdição** – Qualquer julgamento feito pela Instituição pode ser contrariado e reconsiderado e está sujeito a recurso e/ou anulação de acordo com a legislação nacional;
6. **Princípio do direito a um julgamento justo** – A Instituição assegura que os responsáveis têm direito a um julgamento justo garantido por procedimentos legalmente definidos;
7. **Princípio do julgamento e processo de decisão imparcial** – A imparcialidade do processo de julgamento tem que ser garantida pelas leis e regulamentos que governam as atividades e procedimentos da Instituição;

8. **Princípio da efetividade das atividades jurisdicionais** – A Instituição assegura que o exercício das atividades jurisdicionais resulta em julgamentos implementados e notificados. O sancionamento pessoal dos demandados tem que ser efetivo;
9. **Princípio da não acumulação de sanções pela mesma infração – non bis in idem** – Um responsável não pode ser condenado pela mesma infração com diversas sanções da mesma natureza;
10. **Princípio do controlo da qualidade** – A Instituição garante a qualidade dos procedimentos jurisdicionais através da manutenção de um sistema eficiente de gestão e controlo da qualidade;
11. **Princípio do julgamento em tempo razoável** – A Instituição deve terminar o processo jurisdicional dentro de um prazo razoável.
12. **Princípio da comunicação com os cidadãos** – A Instituição deve assegurar que os julgamentos, bem como qualquer decisão judicial, seja tornada pública, respeitando o segredo e as restrições relacionadas com a confidencialidade legalmente prevista e com a proteção dos dados pessoais.

O Princípio comporta ainda dois aspetos que reputo da maior importância, por contribuírem para uma melhor compreensão destas funções: **a definição de conceitos fundamentais** e **a identificação** e diferenciação entre as várias **funções/ atores** envolvidos no seu desenvolvimento.

Estamos assim perante uma norma internacionalmente reconhecida, essencial para a credibilidade, qualidade e profissionalismo deste contexto específico de atuação de muitas ISCs: as funções jurisdicionais.

Mas não esqueçamos que o **INTOSAIP – 50 tem que ser lido e compreendido em conjugação com os princípios incluídos e tratados e convenções internacionais aplicáveis ao setor da Justiça.**

7. O Tribunal de Contas e as funções jurisdicionais

Tenho orgulho em referir que no Tribunal de Contas de Portugal temos as condições legais e organizacionais para cumprir todos os princípios incluídos no INTOSAI P – 50. **E que efetivamente os cumprimos.**

A história do Tribunal de Contas e a sua ação pública ao longo dos séculos constitui um património de valor inestimável, que preservamos e do qual procuramos retirar os melhores ensinamentos, a fim de enfrentarmos o presente e de trilharmos com confiança o caminho do futuro.

Como disse Kierkegaard, “*a vida só pode ser compreendida olhando para trás, mas tem de ser vivida olhando para a frente*”.

Hoje, o Tribunal é um órgão de soberania e uma organização de referência, com uma clara missão constitucional: fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, analisar a boa gestão financeira e **efetivar responsabilidades por infrações financeiras**.

Estas missões, designadamente a de efetivação de responsabilidades, ligam-se à competência genérica de todos os tribunais para “**administrar a justiça em nome do povo**”, estando assim investido pela Constituição da missão de assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e de sancionar a violação da legalidade democrática.

Como **tribunal especializado**, cabe-lhe defender o direito dos cidadãos a uma gestão dos recursos financeiros públicos pautada por critérios de legalidade, racionalidade e integridade.

E cabe-lhe, igualmente, **sancionar** a violação da legalidade democrática com expressão financeira.

É oportuno, a este propósito, recordar a posição expressa pela **Assembleia Geral das Nações Unidas**, através das suas Resoluções de 22 de dezembro de 2011 e de 19 de dezembro de 2014, que reconhecem a importância dos tribunais de contas (e instituições congéneres) na promoção da transparência, da accountability e de uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos financeiros públicos, em benefício dos cidadãos.

Os **cidadãos são a razão de ser do Tribunal de Contas** e são eles os principais destinatários do seu trabalho.

A Lei Fundamental Portuguesa reconhece, pois, o Tribunal de Contas como órgão de soberania e Tribunal Supremo, atribuindo-lhe o **exclusivo da jurisdição financeira**.

O legislador, concretizando e desenvolvendo a norma constitucional, prevê que o Tribunal de Contas “fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras” (artigo 1.º, n.º 1, da LOPTC), podendo incorrer nestas quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença [artigo 5.º, n.º 1, al. e), da LOPTC].

O Tribunal tem também competência para emitir Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Mais recentemente, a lei veio também atribuir-lhe competência para a certificação da Conta Geral do Estado.

É também de salientar a competência do Tribunal para fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros provenientes da União Europeia.

Estão sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal todos os serviços e organismos públicos, as entidades privadas concessionárias de serviços e obras públicas, bem como as entidades privadas que tenham participação de capitais públicos ou recebam dinheiros públicos.

A Constituição e a lei garantem **a independência do Tribunal e dos seus Juizes**. São garantias de independência do Tribunal o autogoverno, a inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus Juizes e a exclusiva sujeição destes à lei. Os Membros do Tribunal decidem segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções.

No exercício das suas funções, o Tribunal de Contas tem direito à **coadjuvação de todas as entidades públicas e privadas, nos mesmos termos dos tribunais judiciais**. Os serviços de controlo interno estão ainda sujeitos a um especial dever de colaboração com o Tribunal de Contas.

Neste âmbito, o Presidente do Tribunal de Contas pode reunir com os inspetores-gerais e auditores da Administração Pública para promover o **intercâmbio de informações** quanto aos respetivos programas anuais e plurianuais de atividades e a harmonização de critérios do controlo externo e interno, tendo em vista assegurar a coerência do sistema de controlo financeiro.

As **decisões jurisdicionais do Tribunal de Contas são obrigatórias** para todas as entidades públicas e privadas, estando assegurado **o devido processo legal – *due process of law*** - no âmbito da função jurisdicional, incluindo os direitos dos visados ao contraditório, à constituição de advogado, à audiência pública de julgamento e ao recurso das decisões proferidas em 1.^a instância.

Um aspeto que importa realçar é que **a função jurisdicional não prejudica, nem limita, o exercício da função fiscalizadora. Pelo contrário, a experiência portuguesa diz-nos que estas funções se interligam e complementam, reforçando-se mutuamente.**

O Tribunal de Contas dispõe, portanto, de um amplo mandato, tal como sucede com a maioria das EFS com natureza jurisdicional.

A missão e as competências do Tribunal de Contas têm reflexo na sua organização.

A Instituição Superior de Controlo de Portugal é caracterizada pela colegialidade. Ela é constituída pelo seu Presidente e por 18 Conselheiros (16 na sede e 2 nas Secções Regionais).

Nos termos da Constituição da República, o Presidente do Tribunal de Contas é nomeado pelo Presidente da República, para um mandato de 4 anos, renovável, não existindo limite para o número de mandatos.

Os Conselheiros do Tribunal de Contas são recrutados mediante concurso curricular, são nomeados por tempo indeterminado e têm honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas iguais aos dos juizes do Supremo Tribunal de Justiça.

O Tribunal está organizado em 3 Secções/Salas especializadas, na sua Sede (em Lisboa), e 2 Secções/Salas de âmbito genérico, uma na Região Autónoma dos Açores e outra na Região Autónoma da Madeira.

As competências das Secções/Salas especializadas são as seguintes:

A **1.ª Secção** exerce o controlo a priori e o controlo concomitante de atos e contratos que envolvam despesa pública ou a assunção de compromissos financeiros que ultrapassem o valor definido anualmente na lei do orçamento;

A **2.ª Secção** é responsável pelo controlo (concomitante e a posteriori) das contas das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, bem como pela realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza (financeiras, de conformidade e de resultados);

A **3.ª Secção** tem a seu cargo a função de efetivação de responsabilidades financeiras; **é nesta Secção que são julgados os responsáveis por infrações financeiras.**

Centremos agora a nossa atenção na **efetivação de responsabilidades financeiras.** Nas diversas ISC de matriz jurisdicional, o exercício desta função

apresenta modelações e particularidades que as diferenciam, conforme sobejamente referido ao longo desta apresentação.

Permitam-me que destaque, no caso português, algumas dessas particularidades, quer ao nível substantivo, quer ao nível processual.

- A organização do Tribunal revela um aspeto que se nos afigura da maior importância: **as funções de auditoria e de julgamento não se confundem, embora se relacionem.** Um juiz que intervenha na fase de fiscalização, controlo ou auditoria não intervém na fase de julgamento, e vice-versa.
- No caso de o Tribunal, no exercício da função de fiscalização (na 1.^a ou 2.^a Secções), detetar indícios de infrações financeiras, menciona esses factos e a respetiva imputação aos agentes no relatório de auditoria e notifica o Ministério Público junto do Tribunal para que este possa requerer a efetivação das responsabilidades financeiras pela secção competente do Tribunal, que, assim, irá julgar os responsáveis (especificidades das RA).
- É o **Ministério Público que tem a legitimidade processual ativa** junto da Secção de julgamento do Tribunal. Ainda assim, a lei prevê as condições em que outros órgãos podem, subsidiariamente ao Ministério Público, requerer o julgamento.
- **Mas o que importa salientar é que: (1) o Membro do Tribunal que julga não tem qualquer intervenção na fase de fiscalização; (2) o impulso processual para o julgamento por infrações financeiras é externo ao Tribunal (em regra, pertence ao Ministério Público), embora tenha que ter como fundamento algum relatório produzido pelo Tribunal, no âmbito da função fiscalizadora, ou dos órgãos de controlo interno.**
- Este aspeto evidencia a articulação existente entre as funções de fiscalização e jurisdicional, bem como a preocupação do legislador com a garantia do devido processo legal no âmbito da jurisdição financeira.
- Uma palavra, ainda, relativa aos tipos de responsabilidade financeira previstos no ordenamento jurídico português. O Tribunal de Contas pode condenar os responsáveis por infrações financeiras ao pagamento de uma multa – responsabilidade sancionatória.
- Nos casos mais graves, de que são exemplo o alcance ou o desvio de dinheiros públicos, o Tribunal pode ainda condenar os responsáveis à reposição das quantias envolvidas na infração – responsabilidade reintegratória.

- Em qualquer caso, só pode haver condenação se os agentes tiverem agido com culpa.
- A lei garante o direito de recurso, para um coletivo de juizes da 3.^a Seção do Tribunal, das decisões proferidas em primeira instância por um juiz singular. Nos recursos é sempre obrigatória a constituição de advogado.

8. Os desafios da jurisdição financeira para o futuro

O modelo jurisdicional de ISC revela potencialidades inegáveis, em larga medida relacionadas com a colegialidade das suas decisões e com o mandato alargado de que dispõem.

Mas **este modelo comporta também desafios** que não devem ser ignorados, o que aconselha à partilha de experiências e à reflexão acerca das soluções mais eficazes em cada país.

A dinâmica das sociedades exige uma permanente atenção aos novos desafios e um contínuo esforço de adequação da lei, dos instrumentos e das práticas institucionais. Assim é, também, no domínio do controlo financeiro externo, afigurando-se da maior importância a abertura à sociedade, tendo em vista a identificação dos principais problemas e fragilidades do controlo financeiro e da jurisdição financeira, e, a partir daí, ponderar as diversas soluções possíveis para o seu aperfeiçoamento.

O **INTOSAI-P 50 e os seus desenvolvimentos previstos**, especialmente o guia de boas práticas que se encontra em preparação, podem apoiar as ISC deste modelo na sua própria reflexão sobre a **efetividade da jurisdição financeira neste século XXI**.

No Tribunal de Contas, após um interessantíssimo ciclo de seminários subordinados a este tema, em que intervieram reputados académicos, outros Tribunais, representantes das entidades sob jurisdição, jovens juristas, e outros elementos da sociedade civil, identificaram-se pistas e os principais objetivos de uma eventual reforma da jurisdição financeira. Finalizo apontando alguns destes objetivos, que me parecem poder ser também adotados, com os necessários ajustamentos, por Instituições irmãs de outros países:

- Uma **jurisdição financeira forte e atual**, encetando um esforço de **simplificação e clarificação**;

- Um **quadro legal global e integrado** que preveja a responsabilização de todos os que gerem, utilizam ou beneficiam de dinheiros ou bens públicos;
- Uma melhor **articulação entre o exercício de funções de auditoria e a efetivação de responsabilidades financeiras**;
- Ponderação sobre as vantagens de uma **cláusula geral de responsabilização financeira** e sobre a possibilidade de responsabilização por ofensa aos princípios da economia, eficiência e eficácia;
- Consideração do **alargamento do âmbito da legitimidade** processual ativa no processo de responsabilidade financeira e aprofundar a intervenção do Ministério Público.

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA¹

¹ A Crónica da Jurisprudência, elaborada no Departamento de Consultadoria e Planeamento – Unidade de Apoio Técnico – Consultadoria e Informação (UAT-CI), inclui a lista selecionada de sumários de acórdãos, sentenças, decisões, relatórios de auditoria e outros, do Tribunal de Contas, proferidos no período compreendido entre janeiro de 2017 a dezembro de 2020, 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.

Acórdão nº 001/2019 - PG

Processo nº: 9/2017-3ªS

Recurso Ordinário nº: 1/2019

**Recurso Extraordinário de Fixação de Jurisprudência nº: 5/2019
13/12/2019**

Sumário:

1. A presente fixação de jurisprudência tem como objeto duas questões analítica e juridicamente autónomas:
 - 1.1. Aplica-se à fase de recurso ordinário de processo de responsabilidade financeira o artigo 99.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)?
 - 1.2. Qual o âmbito do poder de cognição do Tribunal que julga um recurso ordinário apenas interposto pelo condenado em processo de responsabilidade quando o Ministério Público pretende que sejam apreciadas questões não suscitadas pelo recorrente?
2. Subjacente à autonomia dos dois temas identificados apresenta-se um princípio nuclear da epistemologia judiciária relativo à destrinça conceptual no julgamento de recurso entre âmbito do poder cognitivo do tribunal (aspeto enunciado no ponto 1.2) e direito de contraditório do recorrente em face de determinadas ações processuais do MP, sendo a segunda a única matéria objeto de estatuição na norma do n.º 3 do artigo 99.º da LOPTC (mencionada no ponto 1.1), «se no parecer o Ministério Público suscitar novas questões, é notificado o recorrente para se pronunciar no prazo de 15 dias».
3. A abertura de vista ao MP na fase de recurso quando não é o recorrente, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, constitui a via procedimental estabelecida nesse diploma para permitir ao referido órgão de justiça responder ao recurso interposto.
4. A componente dialética do exercício em igualdade processual do direito de resposta pelos sujeitos processuais é independente de o mesmo ser proporcionado por via de notificação ou abertura de vista — dimensão matricial revelada na identidade do prazo, 15 dias, estabelecido nos números 1 e 2 do artigo 99.º da LOPTC.

5. Sempre que o MP suscite na sua resposta ao recurso questões novas o artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC reconhece ao recorrente um direito de reação, devendo ter a possibilidade de o exercer antes de as questões serem apreciadas pelo Tribunal.
6. Solução própria da LOPTC sustentada em valores que conformam normas de outros regimes processuais, nomeadamente, o artigo 638.º, n.º 8, do CPC sobre o direito de o recorrente reagir a pedidos de alargamento do recurso em processo civil, à luz de dimensões axiológicas que devem conformar a decisão judicial mesmo na falta de regra especial sobre o direito de resposta, atenta a norma principialista do artigo 3.º, n.º 3, do CPC, que deriva de um modelo de *fairness* processual com tutela constitucional expressa no n.º 4 do artigo 20.º da Constituição, sobre o direito fundamental de que as causas sejam objeto de decisão mediante *processo equitativo*.
7. Isto é, a norma do n.º 3 do artigo 99.º da LOPTC apenas impõe que sendo suscitadas *questões novas* pelo MP o recorrente tem direito de responder ao MP (nomeadamente para, querendo, destacar a eventual inadmissibilidade legal do pretendido alargamento do poder cognitivo do Tribunal).
8. A estatuição da norma do n.º 3 do artigo 99.º da LOPTC é, assim, irrelevante para efeitos de delimitação do poder de cognição do Tribunal de recurso, cingindo-se a regular a tramitação processual sem introduzir qualquer elemento para a resposta às seguintes questões:
 - 8.1. Pode o MP ampliar o objeto do recurso interposto pelo condenado em processo de efetivação de responsabilidades?
 - 8.2. Na afirmativa, quais os requisitos e limites dessa prerrogativa?
9. Isto é, o artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC condiciona, apenas ao nível da tramitação, a ampliação do objeto do recurso pelo Tribunal ao exercício do direito do contraditório, mas não regula qualquer prerrogativa processual do MP para ampliar o objeto do recurso, nem compreende qualquer elemento relevante para efeitos de delimitação material do poder cognitivo do Tribunal de recurso.
10. Constatação que decorre linearmente da exegese da norma do n.º 3 do artigo 99.º da LOPTC à luz dos critérios clássicos da hermenêutica jurídica (incluindo o gramatical) e da interpretação sistemático-teleológica das normas dos artigos 99.º, n.º 3, e 100.º, n.º 2, da LOPTC, pois apenas

esta última regula a ampliação pelo MP do objeto de recurso interposto por entidade fiscalizada em processo de fiscalização prévia de forma articulada referindo a estrita aplicação do artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC quanto ao exercício processual do direito ao contraditório pelo recorrente.

11. A única possibilidade de ampliação do objeto do recurso por via de impulso assumido em parecer/resposta do MP especificamente prevista na LOPTC tem abrigo no n.º 2 do artigo 100.º desse diploma, norma restrita à ampliação do objeto do recurso sobre questões relevantes para a concessão ou recusa do visto em processos de fiscalização prévia.
12. Artigo 100.º, n.º 2, da LOPTC cuja previsão não deixa margem para dúvidas sobre a respetiva inaplicabilidade aos processos de efetivação de responsabilidade financeira, sendo a mesma teleologicamente fundamentada na especificidade do processo de fiscalização prévia em primeira instância em que a margem de conformação processual por parte do MP é nula (ao invés do que sucede no julgamento contraditório sobre a efetivação de responsabilidades financeiras).
13. No âmbito de processos jurisdicionais de responsabilidade financeira, a interposição de recurso ordinário contra sentença proferida em primeira instância é uma faculdade das partes que tem de ser exercida num prazo perentório legal de 15 dias.
14. A fase de recurso, cujo objeto é delimitado pelo recorrente nas respetivas conclusões [artigos 97.º, n.º 1, da LOPTC, 635.º, n.ºs 1, 2 e 4, 639.º, n.ºs 1 e 2, 640.º, n.ºs 1 e 2 Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC], apresenta-se conformada pelo princípio do pedido, tendo as partes um poder dispositivo quanto à interposição e delimitação do recurso repercutido na força de caso julgado da totalidade (quando não é interposto qualquer recurso) ou de parte(s) da sentença [não abrangida(s) pelo(s) recurso(s) interposto(s)].
15. A função delimitadora das conclusões das alegações do recorrente deve, assim, ser compreendida no contexto da regulação do recurso como instrumento de impugnação de decisões jurisdicionais que permite uma reapreciação delimitada apenas de algumas das questões, selecionadas pelas partes, que integraram o julgamento realizado pela primeira instância.

16. Neste contexto, a delimitação pelo recorrente das matérias objeto de reapreciação pela segunda instância indiretamente salvaguarda a potencial força de caso julgado do julgamento das questões não abrangidas pelo recurso, em especial num processo conformado pelo contraditório, lealdade e igualdade das partes em que o exercício do direito de recurso deve ser assumido num prazo perentório (sob pena da perda desse direito findo o aludido prazo estabelecido no artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC).
17. Em matéria de recurso, o princípio do dispositivo tem, nomeadamente, implicações a três níveis:
 - 17.1. A reapreciação pela segunda instância depende da interposição de recurso por parte processual no prazo perentório estabelecido na lei para o efeito;
 - 17.2. As conclusões do recurso delimitam o objeto do mesmo, não incidindo em princípio sobre outras questões;
 - 17.3. Em regra, o recorrente (ao interpor recurso) não pode suscitar *questões novas* que não foram apresentadas perante o tribunal de primeira instância.
18. Plano em que o MP quando, em alguma medida, discorda da decisão proferida pelo tribunal de primeira instância e entende que a mesma deve ser reparada tem o dever de interpor recurso, existindo para o MP como para outros sujeitos processuais algumas vinculações inerentes ao não exercício de direitos nos prazos perentórios legais.
19. A posição do respondente no recurso relativo a sentença condenatória proferida em processo de efetivação de responsabilidade reintegratória, seja o demandante (em particular o MP) ou o demandado na ação, deve ser confirmada pelo princípio da igualdade de armas e tratada de forma equivalente à das partes recorridas no quadro de sentença proferida em processo civil, cujas regras são supletivamente aplicáveis por força do artigo 80.º da LOPTC.
20. Na sequência de processo dialético em primeira instância, o recorrido pode ter um interesse legítimo de que o Tribunal que vai julgar o recurso interposto por outra parte aprecie questões que não foram julgadas pela primeira instância relativamente às quais, em face do dispositivo da sentença recorrida, essa parte ficou impedida de interpor recurso por falta de *interesse em agir* — por exemplo, ao autor que conseguiu a condenação do demandado no montante do pedido não é reconhecido *interesse em*

agir para efeitos de recurso sobre a apreciação de um dos fundamentos da ação que não foi conhecido pela primeira instância, mas sendo colocados em causa pelo demandado os fundamentos adotados pelo tribunal recorrido aqueles que não foram conhecidos passam a poder ter interesse para sustentar a posição dessa parte.

21. O referido interesse legítimo do recorrido de que o Tribunal de recurso aprecie questões que não foram julgadas pelo tribunal recorrido nem integram as conclusões do recorrente está na base da norma do artigo 636.º do CPC sobre a *ampliação do âmbito do recurso a requerimento do recorrido* e que pode ser invocada tanto pelo demandante (MP ou outra entidade) como pelo demandado no quadro de recurso sobre efetivação de responsabilidades financeiras, visando questões novas (no sentido de não apreciadas pela sentença recorrida nem enunciadas pelo recorrente):
 - 21.1. Ao abrigo do n.º 1 do artigo 636.º, quando tendo sido invocados por essa parte determinados fundamentos em prol da sua posição perante o tribunal recorrido este não os apreciou por os ter considerado prejudicados pelo julgamento de outros;
 - 21.2. Com base no n.º 2 do artigo 636.º, «pode ainda o recorrido, na respetiva alegação e a título subsidiário, arguir a nulidade da sentença ou impugnar a decisão proferida sobre pontos determinados da matéria de facto, não impugnados pelo recorrente, prevenindo a hipótese de procedência das questões por este suscitada».
22. Qualquer uma das partes (demandante ou demandado) na posição de recorridos também pode suscitar *questão* que não tenha sido apreciada pela primeira instância nem suscitada pelo recorrente desde que a mesma seja suscetível de ser conhecida oficiosamente pelo tribunal de recurso ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC (normas processuais civis aplicáveis por força do artigo 80.º da LOPTC), isto é, quando apesar de a questão não ter sido apreciada pelo tribunal recorrido nem suscitada pelo recorrente se demonstre que a lei *permite ou impõe* ao tribunal o respetivo *conhecimento oficioso* (por exemplo aplicação de lei nova com efeitos retroativos).
23. Os deveres de lealdade processual a que se encontram sujeitas as partes do processo, incluindo o MP, articulam-se com o recurso como remédio jurídico (inconfundível com um novo julgamento) e o respetivo corolário relativo à obrigação de as partes suscitarem tempestivamente as questões relevantes no caso concreto perante o tribunal *ad quo* não podendo, em

regra, as mesmas ser apresentadas, mesmo pelo recorrente, pela primeira vez perante o tribunal *ad quem*.

24. As consequências de desequilíbrio do sistema gerado pelo reconhecimento ao MP da prerrogativa de deixar para o momento da resposta ao recurso a oportunidade para suscitar *questões novas* que não suscitou perante o tribunal de primeira instância afigura-se particularmente grave se se tiver em atenção a delimitação subjetiva do recurso, pois ao admitir essa prerrogativa irrestrita ao MP estar-se-ia paradoxalmente em nome da objetividade do MP a promover decisões contraditórias quanto a diferentes demandados no mesmo processo.
25. A especificidade institucional do MP que, ao nível dos parâmetros de decisão, tem o dever estatutário de se pautar por critérios de estrita objetividade e legalidade não afeta o princípio processual de que esse órgão do Estado quando discorde de decisões jurisdicionais proferidas em processo contraditório em que o MP interveio como demandante e pretenda a respetiva reapreciação por outra instância tem de, como as outras partes, interpor o pertinente recurso, desde que tenha *interesse em agir* para o efeito.
26. Em processos jurisdicionais conformados pela dialética entre demandante e demandado, como sucede com os de efetivação de responsabilidades financeiras, a desigualdade de armas entre sujeitos processuais não pode ser falaciosamente iludida com a tese da vinculação a critérios de objetividade do MP, a qual não afasta a arquitetura reguladora do exercício da respetiva função pública relativa à ação de responsabilidade financeira (de que é titular) e ao imperativo constitucional de um processo equitativo e contraditório, sendo constitucionalmente inadmissível reconhecer ao MP um privilégio de não vinculação externa pelos efeitos da inércia e ausência de impulsos processuais sujeitos pela lei a prazos perentórios comuns aos de outras partes processuais (como os que se encontram estabelecidos para a interposição de recurso).
27. Em face do exposto, fixou-se a seguinte jurisprudência:
 - 27.1. Se o Ministério Público suscitar *questões novas* em resposta a recurso interposto pelo condenado contra sentença proferida em processo de responsabilidade financeira, o recorrente tem o direito de exercer o contraditório ao abrigo do artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC.

27.2. Nos recursos ordinários apenas interpostos pelo condenado em processo de efetivação de responsabilidade financeira, o poder cognitivo do Tribunal *ad quem* só deve abranger *questões novas* promovidas pelo Ministério Público na pronúncia formulada no quadro do artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC se as mesmas forem suscitadas com suporte no artigo 636.º, n.ºs 1 e 2, do CPC ou incidirem sobre matéria de conhecimento oficioso pelo Tribunal atentas as disposições conjugadas dos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC (normas processuais civis aplicáveis ao abrigo do artigo 80.º da LOPTC).

28. Em face da referida jurisprudência, o recurso do MP foi julgado improcedente pois a questão *nova* suscitada pelo MP cujo conhecimento não foi admitido afigura-se insuscetível de enquadramento nos artigos 636.º, n.ºs 1 e 2, e 608.º, n.º 2 (este conjugado com 663.º, n.º 2) do CPC, com a agravante de essa questão não ter sido sequer suscitada pelo MP perante o tribunal de primeira instância (rejeitando-se, assim, a tese do acórdão fundamento e do voto de vencido segundo a qual o MP pode ampliar livremente o objeto de recurso interposto pela contraparte ao abrigo do artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC, norma que, como se referiu acima, se apresenta irrelevante para a delimitação do poder cognitivo do tribunal de recurso).

AMPLIAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO / CASO JULGADO / CONHECIMENTO OFICIOSO / DEVER DE LEALDADE / FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA / IGUALDADE DAS PARTES / MINISTÉRIO PÚBLICO / OBJETO DE RECURSO / PARECER / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / PROCESSO CIVIL / RECURSO ORDINÁRIO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA

Conselheiro Relator: Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Parecer e Relatório sobre a Conta da Presidência da República - PG

Processo nº 7/2019 - AUDIT

10.07.2019

ASSUNTO: Parecer e Relatório sobre a conta da Presidência da República - Ano económico de 2018

Conselheiro Relator: Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

ANO 2018 / CONTA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / PARECER /
TRIBUNAL DE CONTAS

Parecer e Relatório de Auditoria sobre a Conta da Assembleia da República - PG

Processo nº 8/2020 - AUDIT

08.07.2020

ASSUNTO: Parecer e Relatório de Auditoria sobre a conta da Assembleia da República – Ano económico de 2019

Conselheiro Relator: José Fernandes Farinha Tavares

ANO 2019 / CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA / PARECER /
TRIBUNAL DE CONTAS

1ª SECÇÃO – CONTROLO PRÉVIO E CONCOMITANTE

Sumário:

1. Estando vedado à entidade adjudicatária ser concorrente no concurso público que conduziu ao contrato de empreitada em apreço, por força do artigo 8.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto (regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos), bem assim como em qualquer outro concurso, por todo o tempo em que a familiar de sócios dessa entidade estivesse a desempenhar funções como Vereadora no município, é irrelevante a atitude da autarca de se ausentar das sessões no momento das deliberações relativas àquela empresa, uma vez que a ilegalidade decorrente da sua participação no concurso estava já verificada, não podendo ser sanada pela aludida ausência.
2. Irrelevante é, ainda, a renúncia ao respetivo cargo para sanar a ilegalidade intrínseca ao próprio concurso, já que em caso algum esse concurso poderia ter tido a participação da sociedade adjudicatária, conforme se infere do disposto naquela disposição legal.
3. A inobservância de princípios basilares da contratação pública constitui ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato e, por essa via, se alcança a verificação do fundamento de recusa de visto consagrado no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC.
4. Porém, o artigo 14.º da Lei n.º 64/93 contempla uma sanção mais gravosa do que aquela que se poderia configurar à luz do regime da contratação pública: «A infração ao disposto no [...] artigo [...] 8.º (...) determina a nulidade dos atos praticados (...)».
5. Da nulidade dos atos procedimentais praticados em violação das normas que impediam a participação da sociedade adjudicatária no concurso em presença decorre, consequencialmente, a nulidade do próprio contrato, nos termos do artigo 283.º, n.º 1, do CCP. E, por sua vez, a ocorrência de nulidade do contrato integra o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AUTARQUIA LOCAL / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE EMPREITADA / IMPEDIMENTO / INCOMPATIBILIDADE / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / RENÚNCIA / SANÇÃO DO VÍCIO / TITULAR DE CARGO POLÍTICO / VEREADOR

Conselheiro Relator: Mário António Mendes Serrano

Acórdão n.º 010/2018 – 1.ª S/SS

Processo n.º: 2829/2017

09/02/2018

Sumário:

1. Para a formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão, ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes podem adotar o ajuste direto – artigo 16.º do Código dos Contratos Públicos (na versão, tal como as demais normas do CCP a seguir citadas, anterior às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, aplicável no presente caso). Contudo, a escolha do ajuste direto só pode ser efetuada tendo em atenção o valor ou, excecionalmente, por um critério material, enquadrável numa das situações descritas nos artigos 24.º a 27.º do mesmo normativo.
2. No presente caso a opção pelo procedimento pré-contratual do ajuste direto foi enquadrado pela entidade adjudicante na alínea g) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, alegando para justificar tal opção que a adjudicatária foi a vencedora de um concurso de ideias.
3. Porém, ainda que o referido concurso possa ser considerado como uma “concurso de conceção”, este tem como finalidade primordial “a seleção de um ou de mais trabalhos de conceção, ao nível de estudo prévio ou similar, designadamente nos domínios artístico, do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, da arquitetura, da engenharia ou do processamento de dados” (artigo 219.º, n.º 1 do diploma em referência), com ou sem pagamento de prémios, e não a celebração de um contrato de prestação de serviços, após apresentação de propostas, decisão de adjudicação e mediante o pagamento de um preço.

4. O artigo 27.º, n.º 1 alínea g) do CCP estabelece os critérios materiais que justificam a opção pelo ajuste direto nos contratos de aquisição de serviços (sem limitações ao respetivo valor) e de acordo com o qual este procedimento pode ser adotado quando o contrato, na sequência de um concurso de conceção, deva ser celebrado com o concorrente selecionado nesse concurso, desde que tal intenção tenha sido manifestada nos respetivos termos de referência e de acordo com as regras neles estabelecidas.
5. Não tendo sido manifestada, nos termos de referência do concurso e de acordo com as regras nele estabelecidas, a intenção de ser celebrado com o concorrente selecionado, o contrato conducente à execução do objeto do concurso, é legalmente inadmissível a celebração do contrato submetido a fiscalização prévia por ajuste direto, ao abrigo do disposto na citada alínea g), do n.º 1, do artigo 27.º do CCP.
6. Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, pode adotar-se o ajuste direto, qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, quando por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada.
7. Porém, não encontramos na argumentação apresentada qualquer facto que permita considerar que por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, se possa recorrer ao ajuste direto nos termos da citada alínea e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP.
8. O não cumprimento das exigências formais do procedimento pré-contratual (procedimento concursal aberto, em vez de adjudicação direta) determina a «preterição total do procedimento legalmente exigido», prevista no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do atual Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7/1 (sucedâneo do artigo 133.º do anterior CPA, para que remete a versão originária do n.º 2 do artigo 284.º do CCP).
9. A nulidade constitui fundamento legal para recusa de visto, nos termos previstos na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
10. A preterição dos procedimentos pré-contratuais legalmente devidos, traduzida na adoção ilegal de procedimentos com convite a uma única entidade, quando era exigível a adoção de um procedimento concorrencial, consubstancia uma prática suscetível de alterar o resultado financeiro do

contrato, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, constitui, igualmente, motivo de recusa de visto.

AJUSTE DIRETO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONCURSO DE CONCEÇÃO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO / TRABALHOS DE CONCEÇÃO

Conselheiro Relator: Alziro Antunes Cardoso

Acórdão n.º 011/2018 – 1.ª S/SS

Processo n.º: 2951/2017

21/02/2018

Sumário:

1. A intervenção em sede de procedimento administrativo de uma pessoa que vai ser direta e especificamente abrangida por ato de designação para um cargo proferido nesse âmbito exige a respetiva apreciação em face do princípio da imparcialidade na administração pública, conformado, em primeira linha, pelo artigo 266.º da Constituição.
2. Os presidentes de câmara municipal (CM) são qualificados como titulares de cargos políticos, não existindo inerência, nem incompatibilidade legal entre esse cargo político e o de membro do conselho de administração de empresa local.
3. No plano legal, a norma supletiva sobre o mandato dos titulares dos órgãos de gestão ou de administração das empresas locais consta do Estatuto do Gestor Público que determina que o mandato seja, em regra, exercido pelo prazo de três anos e, por seu turno, o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, não exige uma regra de coincidência entre a duração dos mandatos dos titulares dos órgãos sociais e a duração dos mandatos dos órgãos autárquicos.
4. As garantias de imparcialidade refletem-se em vários institutos que não se podem confundir entre si, nomeadamente os regimes sobre incompatibilidades e impedimentos, enquanto as primeiras, em princípio, são permanentes, os impedimentos são incidentais e reportam-se, nomeadamente, à existência de interesses pessoais, diretos ou indiretos do agente que determinam que a lei estabeleça de forma taxativa que, por não se

encontrar assegurada a sua isenção, fica proibido de participar nos processos em que se verificam as causas de impedimento.

5. O procedimento administrativo de criação de empresa municipal (EM) em que, simultaneamente, se opta por consagrar uma solução estatutária segundo a qual, em regra, o presidente do conselho de administração da EM será a pessoa titular do cargo de presidente de CM e se procede à concreta designação desse cidadão como presidente do conselho de administração da nova EM compreende uma decisão em que o titular do cargo de presidente da CM tem interesse pessoal, pelo que estava impedido de participar na mesma e devia ter sido substituído no exercício do respetivo cargo de eleito local nas várias etapas relevantes para essa designação, nos termos do disposto pelos artigos 69.º, n.º 1, alínea *a*), 70.º, n.ºs 1, 2 e 5, do Código de Procedimento Administrativo e artigo 4.º, alínea *iv*), do Estatuto dos Eleitos Locais.
6. As intervenções em etapas determinantes de procedimento administrativo sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas de pessoa abrangida por impedimento legal constitui uma mácula que atinge a decisão final, o que determina a anulabilidade dos atos praticados, nos termos do disposto pelos artigos 76º, n.º 1, e 163.º, n.º 2, do CPA, e na medida em que a decisão compreenda um potencial efeito no resultado financeiro da atividade do ente administrativo tal vício justifica, por si só, a recusa de visto ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea *c*), da LOPTC.
7. O Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAL) aprovado em 2012 teve como finalidade principal limitar as possibilidades de derrapagem financeira dos municípios em consequência do financiamento de empresas locais financeiramente inviáveis, com previsões e estatuições normativas diferenciadas tendo por referência a distinção tripartida de momentos na diacronia da existência de uma empresa: (1) criação, (2) funcionamento (incluindo o seu financiamento durante a respetiva *vida jurídica*), e (3) dissolução.
8. O artigo 173.º da Lei n.º 7-A/2016, de 20 de março, introduziu um novo número 15 ao artigo 62.º do RJAL por força do qual as empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura não estão sujeitas às causas de *dissolução obrigatória* previstas nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 desse artigo 62.º.

9. O impacto social do imperativo legal de *dissolução obrigatória* de determinada entidade apresenta-se inconfundível com a preservação dos limites gerais à criação de novas empresas locais, e eventuais restrições à imperatividade legal de determinadas causas *dissolução obrigatória* para empresas locais de um específico setor não interferem com o programa legal subjacente aos artigos 6.º, 20.º e 32.º e 36.º do RJAEL abrangente desse setor, o qual não pode ser derogado por valorações colidentes com o mesmo defendidas por órgãos de autarquias locais.
10. O artigo 62.º, n.º 15, do RJAEL compreende uma estatuição que se aplica apenas ao âmbito da respetiva previsão normativa (causas de *dissolução obrigatória* previstas nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 desse artigo 62.º), pelo que, à luz de uma interpretação metodologicamente vinculada e atenta aos elementos literal, sistemático, lógico, histórico e teleológico das normas dos artigos 6.º, n.º 1, 20.º, n.ºs 1 e 6, 32.º, n.ºs 1, 2 e 3, 36.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1, alíneas *c*) e *d*), do RJAEL estas aplicam-se sem restrições a empresas locais de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura.
11. Os requisitos relativos ao procedimento de criação de novas entidades, nomeadamente de comprovação de mais-valia e conveniência económico-financeira de uma nova entidade com gestão subtraída à gestão direta face à especificidade técnica e material da atividade a desenvolver, são indissociáveis do princípio geral da racionalidade económica das empresas municipais legalmente expresso no artigo 6.º, n.º 1, da RJAEL, sendo as exigências procedimentais estabelecidas no artigo 32.º, números 1 e 2, do RJAEL um instrumento nuclear para a avaliação da legalidade da criação do novo ente que, em sede de fiscalização prévia, incumbe ao Tribunal de Contas ao abrigo do artigo 23.º, n.º 2, do referido diploma.
12. As normas conjugadas dos artigos 6.º, n.º 1, e 32.º, n.ºs 1 e 2, do RJAEL determinam a obrigatoriedade de o estudo técnico sobre a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira de uma nova empresa local discriminar concretas e mensuradas vantagens e desvantagens comparativas sobre os modelos de gestão alternativos, nomeadamente, por confronto com a gestão direta a cargo dos serviços do Município e a transferência (parcial ou total) para uma entidade existente no universo empresarial do município cujo objeto social permita a assunção da atividade que se pretende que venha a constituir o objeto da nova empresa.

13. A efetiva análise comparativa não pode sustentar-se em valorações genéricas exigindo uma demonstração objetiva com enunciação de parâmetros comparadores, sob pena de nulidade por força do disposto no artigo 32.º, n.º 1, do RJAEL, preceito que também exige que a prognose futura sobre receitas próprias constante dos estudos técnicos integre projeções com suporte em elementos fundamentados, fidedignos e credíveis.
14. A avaliação da autosustentabilidade financeira de uma nova empresa local de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, em face dos obrigatórios estudos técnicos que devem acompanhar a deliberação sobre a sua criação integra o âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, sendo nula a deliberação que aprove a criação de uma nova empresa que se apresente à partida dependente de subsídios à exploração, e da celebração dos necessários contratos-programa, para suportar mais de 80% dos gastos com recursos humanos e operacionais previstos para os quatro primeiros anos de funcionamento, por força das disposições conjugadas dos artigos 6.º, n.º 1, 20.º, n.ºs 1 e 6, e 23.º, n.º 2, do RJAEL.
15. O preenchimento das nulidades previstas nos artigos 20.º, n.º 6, e 32.º, n.º 1, do RJAEL impõem a recusa do visto por força do disposto no artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC.
16. A criação de uma nova entidade empresarial compreende custos financeiros que implicam, ainda, que a deliberação que preenche a nulidade prevista no artigo 20.º, n.º 6, ou no artigo 32.º, n.º 1, do RJAEL constitua violação da norma financeira prevista no artigo 4.º, n.º 2, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a qual prescreve que são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que envolvam, determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei, o que também impõe a recusa de visto ao abrigo da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ANULABILIDADE / ATIVIDADE CULTURAL / ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / AVALIAÇÃO FINANCEIRA / DISSOLUÇÃO / EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL / IMPEDIMENTO / MANDATO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO / RECUSA DE VISTO / TITULAR DE CARGO POLÍTICO

Conselheiro Relator: Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Sumário:

1. Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, estão sujeitas a visto: "As minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração".
2. No plano processual, a competência do TdC de fiscalização prévia é conformada pelo princípio do pedido, cujo exercício compete às entidades sujeitas subjetivamente a essa fiscalização, nos termos do artigo 81.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.
3. Atendendo a que em face do disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC, e as instruções constantes da Resolução n.º 14/2011, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, cabe à entidade fiscalizada o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, não compreendendo o processo de fiscalização prévia qualquer investigação direta do Tribunal, e tendo ainda em conta os princípios da cooperação, boa fé processual e os critérios que se devem observar em caso de dúvida, conformados pelo disposto nas normas dos artigos 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (aplicáveis *ex vi* do artigo 80.º da LOPTC), aceita-se a posição da entidade fiscalizada quanto à submissão da minuta a fiscalização prévia.
4. Encontram-se parcialmente excluídos da aplicação do CCP, estando isentos da aplicação da Parte II, os “contratos cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação” (cf. artigo 5.º, n.º 1, do CCP).
5. Atento o seu conteúdo, o intitulado “Protocolo”, cuja minuta foi submetida a fiscalização prévia, consubstancia um contrato público, oneroso e sinalagmático, vinculando-se as partes ao cumprimento das prestações no mesmo previstas.

6. Estando em causa prestações fungíveis e suscetíveis de ser submetidas à concorrência, o denominado “Protocolo” consubstancia um verdadeiro contrato de aquisição onerosa de serviços, não se vislumbrando qualquer possibilidade de o mesmo se subsumir à previsão do citado n.º 1 do artigo 5.º do CCP.
7. Não se verificando nenhuma das exceções previstas no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, deveria ter sido observado o Código dos Contratos Públicos, incluindo a parte II, ou seja, atento o seu valor e estando a entidade adjudicante abrangida pelo artigo 2.º, o protocolo deveria ter sido precedido de concurso público ou concurso limitado com prévia qualificação, com publicação dos respetivos anúncios no Jornal Oficial da União Europeia (cf. artigos 1.º, n.º 2, 2.º n.º 1, alínea c) e 20.º, n.º 1, alínea a), todos do CCP).
8. A ausência do concurso equivale à preterição total do procedimento legalmente exigido, facto que determina a nulidade do protocolo cuja minuta foi submetida a fiscalização prévia, nos termos dos artigos 161.º, n.º 2, alínea l), do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e 283.º, n.º 1, do CCP.
9. Nos termos do estabelecido nos artigos 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.
11. O protocolo é omissivo quanto à definição do prazo de execução das prestações [artigo 96.º, n.º 1, alínea e), do CCP] e quanto à indicação da deliberação da Assembleia Municipal que autoriza a despesa plurianual [artigo 96.º, n.º 1, alínea h), do CCP], pelo que, nos termos do artigo 96.º, n.º 7, do CCP, é nulo por falta de elementos essenciais.
12. As deliberações da assembleia municipal, bem como o próprio protocolo e respetivo Anexo não previram a totalidade dos encargos plurianuais, o que ocorre por falta de previsão de um termo de vigência no instrumento em apreço, facto que impossibilita, de todo, o cálculo global da despesa plurianual, ainda que de forma estimada, para efeitos dos artigos 22.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e artigo 6.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

13. A despesa autorizada não se mostra em conformidade com os princípios e regras orçamentais previstos nos artigos 17.º e 18.º, n.ºs 1 e 2, na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprovou a nova Lei de Enquadramento Orçamental.
14. Estando a celebração do protocolo sujeito ao CCP, o município não apresentou a avaliação custo/benefício, a que se referem as alíneas a) a g) do n.º 3 do artigo 36.º, do referido Código.
15. As nulidades mencionadas, bem como a violação direta das normas financeiras constantes dos artigos 22.º, n.º 6, do Decreto Lei n.º 197/99, de 8 de junho, 6.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, 17.º e 18.º da LEO, e 36.º n.º 3, alíneas a) a g), do CCP), constituem fundamento de recusa de visto, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3, do artigo 44.º da LOPTC.

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATADAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CUSTO BENEFÍCIO / ENCARGO PLURIANUAL / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / MINUTA / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PROTOCOLO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Alziro Antunes Cardoso

Acórdão n.º 038/2018 – 1.ª S/SS

Processo n.º: 1996/2018

03/10/2018

Sumário:

A. Da sujeição do contrato a visto do Tribunal de Contas

1. Nos termos do artigo 44.º, n.º 1 da LOPTC, «a fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria».
2. Os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia são os enunciados no n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, sendo de considerar, porém, as isenções e as

dispensas de visto previstas, respetivamente, nos artigos 47.º, n.º 1 e 48.º, n.º 1, ambos da referida lei.

3. Ora, no caso, estamos perante uma modificação a um contrato visado, pelo que, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, al. d) da LOPTC, a mesma apenas estará sujeita a visto se implicar um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras.
4. E em boa verdade, tal acontece, uma vez que o referido contrato prevê um encargo para o Estado no montante de 15.580.000,00€, acrescido de IVA.
5. O contrato está, assim, sujeito a fiscalização prévia, sendo que, por exceder o valor de 950.000,00€, o mesmo não pode produzir quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade deste Tribunal, por força do estatuído no artigo 45.º, n.º 4 da LOPTC.

B. Do cumprimento do Novo Regime Jurídico das PPP (NRPPP)

6. Através do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, foi aprovado o novo regime jurídico das parcerias público-privadas (NRPPP), que procedeu, por um lado, à definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP e, por outro lado, criou a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP).
7. Prevê o artigo 20.º do NRPPP, sob a epígrafe «Acréscimo e redução de encargos», no seu n.º 2, al. a), que carece de despacho prévio de concordância dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do projeto em causa, a emitir no prazo de 20 dias a contar da data da receção do parecer da UTAP, qualquer decisão do parceiro público, no âmbito da execução do respetivo contrato e das condições aí fixadas, suscetível de gerar um acréscimo dos encargos para o setor público que exceda, em termos anuais, 1 milhão de euros brutos ou em termos acumulados, 10 milhões de euros brutos, em valores atualizados.
8. O parecer prévio da UTAP é, assim, pressuposto prévio de “qualquer decisão” do parceiro público – e não apenas de decisões unilaterais – suscetível de gerar encargos adicionais para o Estado ou redução de encargos para o parceiro privado. Daqui não resulta qualquer dispensa de pa-

recer técnico da UTAP nos casos em que os encargos para o Estado resultam de modificações a contratos de PPP resultantes de processos de negociação. Nem faria sentido que assim fosse, pois o que interessa para o caso é que a decisão geradora de encargos seja devidamente fundamentada e suportada em estudos técnicos, independentemente dessa decisão ter natureza unilateral (autoritária ou imposta) ou ser uma decisão negociada.

9. Segundo o n.º 1 do artigo 21.º do NRPPP, quando, nos termos de contrato de parceria já celebrado, se verifiquem ou sejam invocados factos suscetíveis de fundamentar a reposição do equilíbrio financeiro do contrato ou a renegociação do mesmo, deve ser constituída, para o efeito, uma comissão de negociação.
10. Porém, o n.º 6 do citado artigo permite que, em casos excecionais, devidamente fundamentados, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do projeto em causa possam dispensar a constituição dessa comissão de negociação.
11. A dispensa de formalização de uma comissão de negociação, como a que ocorreu por força do n.º 6 do artigo 21.º do NRPPP, não dispensa a necessidade de serem asseguradas as tarefas que, em prol do interesse público, continuam a ser essenciais para o processo negocial entre o parceiro público e o parceiro privado. Isto traduz a ideia de que a dispensa de “forma” não pode ser lida como integrando, simultaneamente, uma dispensa de “substância”.
12. Finalmente, prevê o artigo 23.º do NRPPP que os decisores políticos devem assentar a sua decisão com base num relatório fundamentado sobre os resultados do processo negocial, o qual deve ser acompanhado dos instrumentos jurídicos necessários à concretização da proposta de decisão apresentada.
13. A dispensa de constituição formal de uma comissão de negociação não dispensa a necessária existência de evidências documentais sobre o processo negocial, de modo a salvaguardar os princípios da legalidade, da transparência e da prossecução do interesse público.

C. Das consequências decorrentes da violação do NRPPP

14. O presente aditamento contratual foi celebrado sem que, previamente, tenha sido dado cumprimento ao procedimento administrativo previsto nos artigos 20.º a 23.º do NRPPP.
15. O total desrespeito pelo regime procedimental disposto nos artigos 20.º a 23.º do NRPPP equivale, para todos os efeitos, à ausência total do procedimento legalmente exigido, o que, nos termos do disposto no artigo 161.º, n.º 2, al. 1) do CPA configura, como já se afirmou em anteriores Acórdãos do Tribunal de Contas, uma situação de nulidade do respetivo contrato, a qual, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, configura um motivo de recusa de visto ao respetivo contrato.
16. Por outro lado, constata-se a violação direta de normas financeiras, nomeadamente o disposto nos artigos 42.º, n.º 8 da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto e 18.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Leis de Enquadramento Orçamental).
17. Ora, a violação direta de normas financeiras configura, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, motivo de recusa de visto ao respetivo aditamento contratual.
18. Finalmente, todo o historial inerente a este processo, de grande opacidade – que não é, no entanto, justificável apesar da inegável urgência que lhe subjaz – e de ausência de informação, não permite sindicar se a solução apresentada é a que melhor serve o interesse público, desde logo porque não é seguro que este aditamento contratual seja absolutamente necessário, ou, se ainda que fosse, se não seria preferível auscultar o mercado ao invés de validar, sem mais – como parece ter sucedido – o orçamento apresentado.
19. Deste modo, o valor contratual a que se chegou não está devidamente fundamentado, pelos motivos explanados neste acórdão, tendo, pois, aplicabilidade neste caso, o motivo de recusa de visto contemplado na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, ou seja, a existência de ilegalidades que alteram ou, pelo menos, são suscetíveis de alterar o respetivo resultado financeiro.

D. Da produção de efeitos antes do visto do Tribunal de Contas

20. Nos termos do disposto no artigo 45.º, n.º 4 da LOPTC, «Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a 950.000€ não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade.»
21. No caso concreto, existem fortes indícios de que a modificação contratual em causa iniciou a produção de efeitos materiais, em momento anterior à presente decisão do Tribunal de Contas, violando-se, assim, o disposto no artigo 45.º, n.º 4 da LOPTC, o que, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. h) da mesma lei, pode configurar a responsabilização financeira sancionatória dos seus autores.
22. Consequentemente, deve o processo prosseguir para efeitos de determinação concreta e efetiva do âmbito da infração prevista no citado artigo 65.º, n.º 1, al. h) da LOPTC, e isso sem prejuízo da justificação já apresentada pela respetiva entidade e que nesse subsequente contexto processual será oportuna e devidamente ponderada.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO DO CONTRATO / MODIFICAÇÃO CONTRATUAL / NEGOCIAÇÃO / NULIDADE / PARCEIRIA PÚBLICO PRIVADA / PARECER OBRIGATÓRIO / PRODUÇÃO DE EFEITOS ANTES DO VISTO / RECUSA DE VISTO / VIOLAÇÃO DIRETA DE NORMAS FINANCEIRAS

Conselheiro Relator: Fernando José de Oliveira Silva

Acórdão n.º 043/2018 – 1.ª S/SS

Processo n.º: 1714/2018

20/12/2018

Sumário:

1. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 21.º do caderno de encargos do Acordo Quadro para Licenciamento de Software e Serviços Conexos (AQ-LS), «nos procedimentos ao abrigo do acordo quadro as entidades adquirentes devem convidar os cocontratantes do lote do acordo quadro ao abrigo do qual será lançado o procedimento, nos termos do artigo 259.º do CCP».

2. O artigo 22.º, n.º 1 do caderno de encargos do AQ-LS concretiza que «A adjudicação é feita ao nível do lote.», ou seja, ainda que o procedimento seja lançado para a aquisição de produtos ou serviços de vários lotes, a adjudicação deve ser feita lote a lote, uma vez que os cocontratantes qualificados para cada lote são diferenciados face aos dos restantes lotes.
3. Ao estabelecer, em linha com o definido na cláusula 30.^a do caderno de encargos, que a adjudicação fosse feita pela globalidade dos lotes, a entidade adjudicante contrariou o disposto no artigo 22.º, n.º 1 do caderno de encargos do AQ-LS.
4. Além de violar o quadro jurídico-normativo a que se autovinculou, a entidade adjudicante, ao exigir a apresentação de proposta para 4 lotes de produtos pertencentes a 3 grupos distintos, limitou a possibilidade de apresentação de propostas por parte das empresas que apenas estariam qualificadas para algum ou alguns dos lotes, mas não para todos os lotes a concurso, o que implica uma distorção da concorrência.
5. A aquisição ao abrigo do AQ-LS, sem que se desse total cumprimento ao determinado nesse acordo-quadro, viola o disposto no artigo 6.º, n.º 1, al. c) do caderno de encargos do AQ-LS que, em matéria de obrigações das entidades adquirentes na gestão do acordo quadro, determina que estas devem «Efetuar os procedimentos aquisitivos segundo as regras definidas no presente acordo quadro».
6. Verificou-se, ainda, a violação do disposto no artigo 257.º, n.º 2 do CCP, segundo o qual «da celebração de contratos ao abrigo de acordos quadro não podem resultar alterações substanciais das condições consagradas nestes últimos».
7. A adjudicação conjunta de todos os lotes ao mesmo fornecedor, em lugar da adjudicação autónoma, lote a lote, representa uma alteração substancial face ao determinado no AQ-LS.
8. A opção por uma adjudicação agregada dos lotes – em violação das regras estabelecidas no AQ-LS - fez com que apenas dois concorrentes apresentassem proposta, sendo, inclusive, um deles excluído por não apresentar proposta que cobrisse todos os lotes.
9. Esta opção teve impacto direto no resultado final da adjudicação, uma vez que, tendo presente o critério de adjudicação adotado – o do mais

baixo preço - e os preços apresentados por ambos os concorrentes, a adjudicação de alguns lotes deveria ter sido feita ao concorrente excluído.

10. A adoção de uma aquisição direta – não sustentada pelo AQ-LS – configura a preterição total do procedimento legalmente exigido, o que, nos termos do artigo 161.º, nº 2, alínea l) do Código do Procedimento Administrativo, determina a nulidade do referido procedimento e, consequentemente, a nulidade do respetivo contrato.
11. As nulidades referidas constituem fundamento legal para recusa de visto ao contrato em questão, nos termos previstos na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
12. A preterição do procedimento pré-contratual legalmente devido, em face do quadro normativo estabelecido pelo AQ-LS, associada a uma inevitável “perturbação ou distorção da concorrência”, consubstancia igualmente uma prática suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do supracitado artigo 44.º da LOPTC, constitui, igualmente, motivo de recusa de visto do referido contrato.

ACORDO QUADRO / ADJUDICAÇÃO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL / APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS / AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS / CADERNO DE ENCARGOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / LICENÇA DE SOFTWARE / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA

Conselheiro Relator: Fernando José de Oliveira Silva

Acórdão nº 001/2019 – 1.ª S/SS

Processo nº: 2908/2018

16/01/2019

Sumário:

1. O contrato de concessão relativo ao financiamento, conceção, projeto, construção/reabilitação, conservação e exploração de bens imóveis, à luz do quadro legal vigente à data em que foi iniciado o procedimento, integra o conceito de parceria público-privada, tal como definido no artigo

2.º, n.º 1, do Regime Jurídico das Parcerias Público Privadas (RJPPP), nada obstando a que se lhe aplique o regime vertido nesse diploma.

2. A omissão do estudo de viabilidade económico-financeira que revista as características de efetivo comparador público, apto a cumprir as finalidades do RJPPP, que demonstre a vantagem comparativa da opção pelo modelo contratual adotado face a formas alternativas de contratação pública, consubstancia a preterição total do procedimento legalmente exigido, prevista no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA, cuja consequência é a nulidade do contrato, que por sua vez integra o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, al. a) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
3. A violação das disposições legais mencionadas, normas de marcada índole financeira, é ainda suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato e, consequentemente, de preencher os fundamentos de recusa de visto constantes das alíneas b) e c), do n.º 3, do artigo 44.º da LOPTC.
4. Os modelos de avaliação de propostas em contratação pública têm como objetivo avaliar e graduar propostas, de modo a que as mesmas sejam colocadas numa lista ordenada para efeitos de adjudicação.
5. A falta de uma adequada densificação do critério de atribuição de pontuações potencia o risco de aleatoriedade ou subjetividade avaliativa, o que gera condições de afetação da lógica concorrencial a que deve obedecer um procedimento concursal aberto, com a probabilidade de afetar o respetivo resultado financeiro do contrato e, consequentemente a verificação do fundamento de recusa de visto consagrado no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC.
6. Quanto ao modo de reposição do equilíbrio financeiro do contrato suscitam-se especiais dúvidas quanto à solução contratual de opção preferencial pela prorrogação do prazo da concessão e de possibilidade cumulativa de afetação de mais prédios à concessão.
7. A solução contratual da prorrogação não acautela o interesse público: por um lado, pode configurar uma restrição da concorrência e, por outro lado, tendo em conta o extenso período de execução do contrato, fará prolongar por mais tempo o condicionamento decorrente da concessão para a disponibilidade pela autarquia do seu próprio património, o que se traduz

numa significativa desconsideração do princípio da equidade intergeracional.

8. Em relação à afetação de mais prédios à concessão, afigura-se que se está perante a possibilidade de uma extensão da afetação patrimonial da autarquia, a qual apresenta um significativo grau de imprecisão quanto ao objeto dessa extensão e se traduz numa limitação à disponibilidade futura em relação ao património autárquico.
9. Sendo assim, e sob qualquer perspectiva da solução contratual para a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, está-se perante a ofensa de princípios e normas que visam a proteção de interesses financeiros públicos, a qual se traduz na violação direta de normas financeiras que integram o fundamento de recusa de visto inscrito no artigo 44.º, n.º 3, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC.
10. Quanto à partilha de riscos entre parceiro público e parceiro privado, o artigo 7.º do RJPPP exige uma «*significativa e efetiva transferência de risco para o setor privado*» (cfr. alínea b) do n.º 1), com o «*risco de insustentabilidade financeira da parceria*» a ser primacialmente «*transferido para o parceiro privado*».
11. A existência de um conjunto de vantagens contratuais para a concessionária indicia uma repartição de riscos desfavorável para o ente público, o que por sua vez implica a probabilidade de alteração do resultado financeiro do contrato e, conseqüentemente a verificação do fundamento de recusa de visto consagrado no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC.
12. O n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI, dispõe que está «*vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei [...] a concessão de garantias pessoais e reais*».
13. A constituição, ainda que de forma indireta, de *garantias* sobre bens propriedade do município e que se traduz, na prática, na concessão de garantias em benefício de terceiros, afronta a proibição de «*concessão de garantias pessoais e reais*» constante da citada disposição legal, que dada a *natureza financeira, se traduz numa violação direta de normas financeiras*, a qual integra o *fundamento de recusa de visto* contemplado no artigo 44.º, n.º 3, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AUTARQUIA LOCAL / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATO DE CONCESSÃO / ESTUDO COMPARADOR PÚBLICO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / NORMA FINANCEIRA / NORMA INTERPRETATIVA / PARCERIA PÚBLICO PRIVADA / PARTILHA DE RISCOS / PATRIMÓNIO MUNICIPAL / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA EQUIDADE INTERGERACIONAL / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA

Conselheiro Relator: Mário António Mendes Serrano

Acórdão n.º 033/2019 – 1.ª S/SS

Processo n.º: 2270/2019

03/09/2019

Sumário:

1. A elaboração de projetos de arquitetura deve seguir o regime regra do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação previstos no artigo 16.º, n.º 1, als. c) e d) do CCP, ao qual poderão concorrer todos os que manifestem interesse para tal e desde que detenham as qualificações necessárias (formação em arquitetura e anos de experiência em função da tipologia e complexidade dos projetos).
2. Em alternativa, quando se pretenda valorizar a vertente estética do projeto, as entidades adjudicantes podem lançar mão do concurso de conceção, regulado nos artigos 219.ºA e seguintes do CCP, através do qual, sob a regra do anonimato, poderá ser escolhida a melhor proposta, ao nível do programa base, sem a influência eventualmente resultante do conhecimento antecipado do seu autor.
3. Por constituir uma forte restrição do princípio da concorrência, o ajuste direto para a elaboração de projetos de arquitetura apenas é legalmente possível quando o valor contratual seja inferior a 20.000€ (artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do CCP).
4. É ainda possível o recurso excecional ao ajuste direto por critério material, nomeadamente, ao abrigo do disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea iii) do CCP, quando esteja em causa a proteção de direitos de autor.

5. A intenção de adjudicação do projeto de arquitetura com natureza *intuitus personae* a arquiteto de elevado prestígio nacional e internacional não encontra fundamento legal, pois não são válidos os argumentos utilizados pelo Município para justificar que a elaboração do projeto de concepção apenas pode ser confiada àquele arquiteto.
6. Não sendo aplicável no caso concreto a invocada norma do artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea i) do CCP, foram violados os princípios da igualdade de tratamento dos operadores económicos e da não discriminação dos mesmos.
7. Acresce que a escolha de uma única entidade a convidar – para além do impacto direto na (restrição da) concorrência - produziu ainda um outro efeito na fixação do preço base do procedimento, uma vez que este foi determinado *tout court* pelo único concorrente convidado, o que é censurável por representar a total ausência de espírito crítico por parte da entidade adjudicante.
8. A adoção pela entidade adjudicante do ajuste direto com base em fundamentos materiais que não se verificam, determina nos termos do artigo 161.º, n.º 2, alínea l) do Código do Procedimento Administrativo, a nulidade do procedimento e do respetivo contrato, por preterição total do procedimento.
9. A nulidade constitui fundamento legal para recusa de visto ao contrato, nos termos previstos na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
10. A preterição do procedimento pré-contratual legalmente devido, traduzida na adoção ilegal de procedimento com convite a uma única entidade, consubstancia igualmente uma prática suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do supra-citado artigo 44.º da LOPTC, constitui, igualmente, motivo de recusa de visto do referido contrato.

AJUSTE DIRETO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ARQUITETURA / CONCURSO PÚBLICO / NULIDADE / PREÇO BASE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PROJETO / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / TRABALHOS DE CONCEÇÃO

Conselheiro Relator: Fernando José de Oliveira Silva

Sumário:

1. A deliberação municipal de constituição de uma associação de direito privado encontra-se sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato em causa.
2. O primeiro requisito legal que uma associação de direito privado a constituir tem de cumprir é o previsto no n.º 1 do artigo 56.º do RJAEL: “prosseguir fins de relevante interesse público local, devendo a sua atividade compreender-se no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes”.
3. Tendo a associação em apreço por finalidade a elaboração e a execução de políticas e medidas de promoção e desenvolvimento do turismo podemos afirmar que a sua constituição cumpre aquele requisito.
4. Segundo o disposto no artigo 56.º, n.º 3, do RJAEL, a associação de direito privado a constituir deve ainda cumprir, com as necessárias adaptações, o regime previsto nos artigos 53.º a 55.º do mesmo diploma, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º.
5. Atentando ao estabelecido no artigo 53.º, n.º 1, do RJAEL, compete ao órgão deliberativo municipal, sob proposta do respetivo executivo municipal, deliberar relativamente à participação do Município na constituição da associação de direito privado.
6. A deliberação de constituição de associação de direito privado, em que o município é associado fundador, deve ser precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente no 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 estrutura diversa (no caso, a associação).

7. A ausência de demonstração de racionalidade acrescentada e de viabilidade e sustentabilidade econômico-financeira do modelo gestor proposto, em violação do RJAE, é cominada com a nulidade das respectivas deliberações, nos termos do n.º 1 do artigo 32.º do RJAE.
8. Da leitura conjugada das disposições do artigo 59.º, n.º 3, e do artigo 47.º do RJAE, resulta que a celebração de contratos-programa entre municípios e associações de direito privado de que aqueles façam parte apenas será possível caso as entidades públicas participantes (os municípios) exerçam uma influência dominante sobre as referidas associações.
9. Inexistindo influência dominante, por parte do Município sobre a associação de direito privado, não existe base legal para a celebração de contratos-programa entre ambas as entidades, o que se reflete sobre a ilegalidade da atribuição de subsídios à exploração por parte do Município, uma vez que não se verificam os requisitos previstos no artigo 19.º, n.º 1, do RJAE, aplicável *ex vi* do artigo 59.º, n.º 3.
10. Ilegalidade que se reflete sobre a deliberação da Assembleia Municipal submetida a fiscalização prévia, na medida em que esta assenta os pressupostos da constituição da associação de direito privado e a sua sustentabilidade econômico-financeira na atribuição de subsídios à exploração, por parte do Município, os quais não têm suporte legal.
11. Nos termos do artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJAL, são nulas as deliberações de órgãos autárquicos que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.
12. As nulidades referidas constituem fundamento legal para recusa de visto à deliberação em questão, nos termos previstos na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO PROGRAMA / DELIBERAÇÃO / ESTUDOS E PROJETOS / FINANCIAMENTO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFLUÊNCIA DOMINANTE / INTERESSE PÚBLICO / NULIDADE / RACIONALIDADE ACRESCENTADA / RECUSA DE VISTO / SUBSÍDIO À EXPLORAÇÃO / SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA / TURISMO

Conselheiro Relator: Fernando José de Oliveira Silva

Sumário:

1. Estando em causa a aquisição de um imóvel integrado num “Conjunto de Interesse Público”, e não tendo sido dado cumprimento aos deveres de comunicação da intenção de alienação do mesmo e de exercício do direito de preferência por parte do Estado, previstos nos artigos 36.º, n.º 1 e 37.º, n.º 1, ambos da Lei de Proteção e Valorização do Património Cultural (LPVPC), aprovada pela Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, o notário não podia ter procedido à celebração da respetiva escritura.
2. O não cumprimento de uma formalidade que, a ser realizada, poderia implicar o efetivo exercício do direito de preferência pelo Estado e, consequentemente, a não realização do negócio entre a Fundação e o Município, pode implicar alterações no resultado financeiro do contrato.
3. A decisão de alienação do imóvel ao Município, tomada por unanimidade pelo Conselho Diretivo da Fundação, está ferida de ilegalidade, dado que o Presidente daquele órgão estava impedido de nela participar, por força do disposto no artigo 69.º, n.º 1, alínea a) do CPA e no artigo 58.º, n.º 3, da Lei Quadro das Fundações (LQF), aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho.
4. O artigo 59.º, n.º 2, al. a) da LQF sanciona, entre outras, com a nulidade da deliberação, a violação do disposto no n.º 3 do artigo 58.º da mesma lei, nulidade essa que constitui fundamento de recusa de visto nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
5. O Presidente da Câmara Municipal, na qualidade de titular de órgão de uma autarquia local, estava impedido de intervir em deliberação daquele órgão autárquico em que se tomava uma decisão envolvendo uma outra entidade (no caso, a Fundação), na qual tinha interesse, não por si próprio, mas enquanto representante desta outra pessoa coletiva (por ser Presidente do Conselho de Curadores da Fundação).
6. Foram, assim, violados os normativos legais constantes dos artigos 69.º, n.º 1, al. a) do CPA e 4.º, iv) do Estatutos dos Eleitos Locais, violação que é sancionada com a anulabilidade da referida deliberação, nos termos do artigo 76.º, n.º 1 do CPA.

7. Tendo a deliberação em causa sido aprovada com três votos a favor (um dos quais, do Presidente da Câmara Municipal), dois votos contra e uma abstenção, resulta que, se aquele titular tivesse cumprido a lei, abstendo-se de participar na deliberação, tal como determina o artigo 55.º, n.º 6, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, esta deliberação não teria sido aprovada por ausência de uma maioria favorável e, conseqüentemente, não iria à aprovação da Assembleia Municipal, situação que se reflete no resultado financeiro do contrato.
8. A minuta de escritura de compra e venda submetida a fiscalização prévia ao configurar um “negócio consigo mesmo” ou “autocontrato”, dado que, quer na decisão de alienação do prédio da Fundação, quer na estipulação da forma de pagamento, os interesses do Município esvaneceram por completo os legítimos interesses da Fundação, representa um manifesto conflito de interesses.
9. Nos termos do artigo 261.º do Código Civil, o negócio celebrado pelo representante de uma dada entidade consigo mesmo, seja em nome próprio, seja em nome de terceira entidade, é anulável.
10. Sendo certo que a anulabilidade não constitui motivo de recusa de visto, a verdade é que o “negócio consigo mesmo” ou “autocontrato” implica um resultado final que não reflete os interesses de ambas as partes, mas apenas de uma delas, gerando um resultado contratual diverso do que seria obtido caso o enunciado “negócio consigo mesmo” não se tivesse verificado.
11. A existência de ilegalidades que afetam ou são passíveis de afetar o resultado financeiro do contrato, constitui *de per se* motivo de recusa de visto nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ALIENAÇÃO DE BENS / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ANULABILIDADE / AUTARQUIA LOCAL / AUTOCONTRATO / COMUNICAÇÃO DOS ATOS / CONFLITO DE INTERESSES / DELIBERAÇÃO / FUNDAÇÃO / DIREITO LEGAL DE PREFERÊNCIA / ELEITO LOCAL / ESCRITURA DE CONTRATO / IMÓVEL DE INTERESSE PÚBLICO / MINUTA / NULIDADE / PATRIMÓNIO CULTURAL / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Fernando José de Oliveira Silva

Sumário:

1. É vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental (artigo 49.º, n.º 7 da RFALEI).
2. Os empréstimos contraídos pelas autarquias estão sujeitos a deliberação prévia da Assembleia Municipal (artigo 24.º, alínea f) do RJAL).
3. Não tendo sido verificado, quando da deliberação da Assembleia Municipal, que parte da dívida resultante dos acordos, que consubstanciava dívida de curto prazo, não podia ser objeto de contratualização com entidades financeiras, com a finalidade da respetiva consolidação, encontra-se violado o disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c), do RFALEI, o que implica igualmente a alteração do resultado financeiro do contrato, uma vez que, ao prever dívida que não é suposto gerar despesas financeiras (juros e comissões) porque deve ser paga no exercício orçamental em que é contraída faz incorrer o Município em despesa financeira que não é admitida.
4. A autorização para a contração de um empréstimo, por via de deliberações de qualquer órgão das autarquias locais, contrariando as disposições legais e autorizando despesa não permitida por lei, implica a nulidade das referidas deliberações, nos termos dos artigos 4.º, n.º 2, do RFALEI, e 59.º n.º 2, alínea b), do RJAL.
5. Da nulidade das deliberações decorre, consequencialmente, a nulidade do contrato que as concretiza – a qual integra o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/8.
6. O artigo 49.º, n.º 7, alínea c), do RFALEI, na medida em que rege sobre a atividade financeira das autarquias locais, constitui norma de índole financeira. A violação direta de normas financeiras integra o fundamento

de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC.

7. O contrato em causa, ao incluir acordos que não poderia conter, por via dos montantes nele incluídos, comporta ainda uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro, situação que conforma o fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3, do artigo 44.º, da LOPTC.
8. Qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder «assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis.»
9. A assunção do compromisso da despesa relativa ao contrato de empréstimo para liquidação de acordos de pagamento, sem fundos disponíveis, configura a violação direta de normas financeiras, constituindo, por isso, fundamento de recusa de visto nos termos do artigo 44º nº 3 alínea b) da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS /
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CURTO PRAZO / ENDIVIDAMENTO
MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / NORMA FINAN-
CEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 038/2020 – 1.ª S/SS

Processo n.º:2086 /2020

06/10/2020

Sumário:

1. A exclusão, sem fundamento legal, da proposta que apresentou o mais baixo preço, por não se ter verificado a apontada falta de indicação dos preços unitários para todas e cada uma das espécies de trabalhos previstas no projeto de execução, adjudicando-se a empreitada, por preço superior, ao concorrente classificado em segundo lugar, viola os artigos 70º, nº 2, alíneas a) e b), e 72º, nºs 1 e 2 do CCP, bem como os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da boa administração, consagrados nos artigos 3.º, 4.º e 5.º, do Código do Procedimento Administrativo.

2. A exclusão da proposta do concorrente que apresentou o mais baixo preço e a adjudicação, por preço superior, ao concorrente classificado em segundo lugar, conduziu à alteração do resultado financeiro do contrato de empreitada em apreço, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
3. A adjudicação efetuada, violando as normas legais que obrigavam à escolha da proposta mais vantajosa, viola igualmente o disposto no artigo 18.º, n.º 1, e n.º 2, alínea a) da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental), aplicável às autarquias locais por força do disposto no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013 (RFALEI), o que constitui também fundamento de recusa do visto, nos termos do da alínea b), do n.º 3, do artigo 44º, da LOPTC, por violação de norma de natureza financeira

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATO DE EMPREITADA /
INTERESSE PÚBLICO / NORMA FINANCEIRA / PREÇO CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR DA PROPOSTA / PREÇO UNITÁRIO /
PRINCÍPIO DA IMUTABILIDADE DAS PROPOSTAS / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / RECUSA DE VISTO / REJEIÇÃO DA PROPOSTA

Conselheiro Relator: Alziro Antunes Cardoso

Acórdão n.º 044/2020 – 1.ª S/SS

Processo n.º: 2399/2020

02/11/2020

Sumário:

1. Optando-se por um critério de adjudicação assente na melhor relação qualidade-preço, é necessário prever no programa de concurso um *modelo de avaliação de propostas*, tal como exigido pelos artigos 132.º, n.º 1, al. n) e 139.º do CCP, aplicáveis *ex vi* do artigo 162.º, n.º 1 do mesmo diploma.
2. Sendo certo que o CCP (no artigo 139.º, n.º 3) permite a utilização de escalas de pontuação na avaliação de propostas, devem, no entanto, tais escalas ser construídas utilizando uma grelha o mais ampla possível (v.g. 1 a 100) de modo a mitigar ou alavancar as diferenças entre propostas, consoante os casos, o que não é conseguido com escalas, como a utilizada

no presente concurso (de 1 a 4), que não cumprem o princípio da proporcionalidade no processo avaliativo, plasmado no artigo 7.º do CPA.

3. Sobre a matéria tem vindo o Tribunal de Contas a recomendar às entidades adjudicantes que, de modo a cumprir rigorosamente o disposto no artigo 139.º do CCP, quanto ao modelo de avaliação de propostas, se abstenham de recorrer a um sistema de atribuição de pontos por intervalos, para proceder à pontuação e graduação das propostas, já que o mesmo não permite uma classificação proporcional aos valores apresentados nas diferentes propostas, situação que neste caso se verifica.
4. O modelo de avaliação das propostas adotado revela-se contrário aos princípios da transparência e da proporcionalidade que devem orientar os procedimentos de formação de contratos públicos.
5. O princípio da intangibilidade ou imutabilidade das propostas, enquanto subsidiário do princípio da concorrência, não é posto em causa pelo exercício de um direito ao esclarecimento ou clarificação das propostas apresentadas, desde que tal direito seja exercido “em busca da verdade”, mediante a apresentação de dados objetivos, nomeadamente tendo por base documentos ou dados preexistentes à data da apresentação da proposta, como sejam os esclarecimentos fundamentados em dados técnicos constantes de documentação do fabricante dos equipamentos.
6. O próprio CCP acolheu este princípio ao estabelecer no artigo 72.º, que:
*“1 - O júri do procedimento pode pedir aos concorrentes quaisquer esclarecimentos sobre as propostas apresentadas que considere necessários para efeito de análise e da avaliação das mesmas.
2 - Os esclarecimentos prestados pelos respetivos concorrentes fazem parte integrante das mesmas, desde que não contrariem os elementos constantes dos documentos que as constituem, não alterem ou completem os respetivos atributos, nem visem suprir omissões que determinam a sua exclusão, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º (...).”*
7. No caso concreto, ao recusar intencionalmente o recurso ao instituto do artigo 72.º do CCP, tendo em vista “a verdade material”, a entidade adjudicante violou o princípio da imparcialidade consagrado no artigo 266.º, n.º 2 da CRP e no artigo 9.º do CPA, segundo o qual, “a Adminis-

tração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.”

8. Sobre a incorreta aplicação do modelo de avaliação de propostas, com repercussões na adjudicação efetuada, vide, a título exemplificativo, o Acórdão n.º 11/2013 – 1.ª S/SS, de 23 de abril, deste Tribunal, segundo o qual:

“1. O desrespeito, na avaliação das propostas, do modelo de avaliação fixado no convite do procedimento corresponde a uma violação de lei, nomeadamente do disposto nos art.ºs. 259.º, 139.º, 146.º e 148.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

2. As violações mencionadas contribuíram para que o resultado financeiro do procedimento de formação do contrato fosse diferente do que se obteria caso houvesse uma rigorosa aplicação do modelo de avaliação fixado”.

9. A violação de lei constatada, por incorreta aplicação do critério de adjudicação e do modelo de avaliação de propostas previstos nos artigos 74.º, n.º 1, al. a), 75.º e 139.º todos do CCP, consubstanciou uma prática suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, constitui, *de per si*, motivo de recusa de visto do respetivo contrato.

10. E como se refere no Acórdão n.º 29/2019 – 1.ª S/SS, de 23 de julho, deste Tribunal, *“para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro deve ser ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa na decisão final, a adjudicação do contrato, não se exigindo a demonstração de um nexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro.”*

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO DO CONTRATO / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS / PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS

Conselheiro Relator: Fernando José de Oliveira Silva

Sumário:

1. A entender-se que o programa do concurso, num excesso de formalismo, exigia que as propostas apresentadas integrassem não só os documentos específicos para cada lote, mas também, em duplicado, os documentos comuns às propostas para os diferentes lotes, a exclusão das propostas apresentadas, com fundamento na não junção, em duplicado, dos referidos documentos, nunca poderia ser imediata, dado que, sendo, no caso, aplicável o regime do convite ao suprimento de formalidades não essenciais previsto no artigo 72.º, n.º 3, do CCP, a eventual irregularidade decorrente da apresentação de um único exemplar dos referidos documentos, era suscetível de ser suprida.
2. Não se verificando os fundamentos de exclusão das propostas apresentadas, por se tratar de documentos que não se relacionam com o elemento objetivo da proposta, a sua exclusão viola o disposto nos artigos 57.º, n.º 1, alínea c), 70.º, n.º 2, alínea a), e 72.º, n.º 3 do CCP, bem como os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, e da concorrência.
3. 4. As ilegalidades que alterem, ou possam alterar, o resultado financeiro dos procedimentos e dos contratos constituem fundamento da recusa de visto a contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

**ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS / DOCUMENTOS / PROGRAMA
DE CONCURSO / RECUSA DE VISTO**

Conselheiro Relator: Alziro Antunes Cardoso

Sumário:

1. Em ambos os sucessivos regimes legais – LFL e RFALEI -, os empréstimos para saneamento financeiro destinam-se a acorrer a situações de “desequilíbrio financeiro conjuntural” dos municípios, visando “a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros”, exigindo que “o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios” e obrigando os órgãos executivos municipais, durante o período do empréstimo, a determinadas obrigações, nomeadamente “cumprir o plano de saneamento financeiro” e “não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro”.
2. O objetivo do legislador, com qualquer um dos referidos regimes legais, foi, claramente, o de não viabilizar a celebração de “novos” empréstimos de saneamento financeiro, no período de vigência e execução dum empréstimo de saneamento financeiro.
3. O RFALEI é uma continuidade, em termos de enquadramento e disciplina, do anterior regime financeiro dos municípios e freguesias – LFL -, caracterizando-se até por uma maior exigência de rigor, nomeadamente quanto à autonomia financeira e estabilidade orçamental.
4. O contrato de empréstimo sujeito a visto prévio é legalmente inadmissível por, ao tempo da sua contratualização, vigorar e estar em execução um outro empréstimo de saneamento financeiro e a lei - quer o art.º 40º, nº 4, al. b), da LFL quer o artigo 59º, nº 5, al. b) do RFALEI - não permitir a celebração de novos empréstimos de saneamento financeiro, durante a vigência de anterior.
5. São nulas as deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal que autorizem a realização de despesas não permitidas por lei, designadamente a assunção subjacente, «in casu», das obrigações de despesa de reembolso do capital e do pagamento de juros e outros encargos bancários emergentes do contrato de empréstimo celebrado - artigo 4º, nº 2 do RFALEI e artigo 59º, nº 2, alínea c), da Lei nº 75/2013 de 12.09.

6. A violação daquelas normas financeiras e a nulidade das descritas deliberações dos órgãos das autarquias constituem fundamento de recusa de visto ao contrato em causa, nos termos do art.º 44º, nº 3, alíneas a) e b), da LOPTC.
7. A interpretação do art.º 86º do RFALEI, “no sentido de que na vigência da Lei 73/2013, de 15/01, fica afastada a possibilidade dos Municípios recorrerem a saneamento financeiro, quando exista plano de saneamento financeiro aprovado ao abrigo de lei anterior” não sofre de inconstitucionalidade, não violando os princípios constitucionais da igualdade, da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / IN-
CONSTITUCIONALIDADE / MUNICÍPIO / NORMA FINANCEIRA /
NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Acórdão nº 011/2017 – 1.ª S/PL

Processo nº: 84/2016-SRATC

Recurso Ordinário nº: 1/2017

04/04/2017

Sumário:

1. Ainda que, face ao seu estatuto político-administrativo, seja legítimo à Região Autónoma legislar sobre o regime de empreitadas de obras públicas, a Região não é inteiramente livre na disciplina da matéria. Nos contratos públicos aplicam-se princípios constitucionais da atividade administrativa e princípios gerais do Direito Europeu dos contratos públicos, constantes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, das diretivas europeias de contratação pública, da Constituição da República Portuguesa e do Código do Procedimento Administrativo, que se impõem ao legislador nacional e regional.
2. A aplicação dos princípios da concorrência e igualdade no âmbito do concurso público proíbe, designadamente, quaisquer medidas no sentido de favorecer injustificadamente empresas com sede ou presença local. Não há quaisquer especificidades regionais legítimas que justifiquem um diferente ou mais limitado âmbito na publicitação dos concursos públicos lançados pelas entidades adjudicantes regionais.

3. A publicação exclusiva dos anúncios de abertura dos concursos públicos no *Jornal Oficial* da Região, determinada pela legislação regional, não corresponde a uma solução ideal mas não impede que todos os potenciais interessados num concurso promovido por uma entidade adjudicante regional tenham acesso à informação relevante, pelo que deve concluir-se que não viola, em termos efetivos, princípios constitucionais.
4. O artigo 465.º do Código dos Contratos Públicos, inserido na parte das *Disposições Finais*, e sob a epígrafe «*Obrigação de comunicação*», manda publicitar no portal dos contratos públicos «*elementos referentes à formação e à execução dos contratos públicos*», «*desde o início do procedimento até ao termo da sua execução*». Esta publicidade está sobretudo associada ao princípio da transparência da atividade administrativa e não impõe nem se limita aos anúncios de abertura dos procedimentos. Este preceito legal é plenamente aplicável na região autónoma, porque não foi afastado pelo artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de âmbito limitado aos anúncios para formação dos contratos, e porque a isso conduz o disposto nos artigos 1.º, n.º 3, e 4.º, n.º 1, do referido diploma legislativo regional.
5. Ao determinar a publicação exclusiva em jornal oficial regional, o artigo 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A não originou uma incompatibilidade da solução consagrada na Portaria n.º 701-E/2008 com a legislação regional mas, antes, uma lacuna a preencher nos termos gerais. A forma mais expedita e adequada de preencher essa lacuna e compatibilizar o cumprimento dos artigos 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A e 465.º do CCP teria sido a publicação simultânea do aviso no Diário da República, nos termos do n.º 2 daquele artigo 27.º, o que originaria tecnicamente a publicitação no portal dos contratos públicos.
6. O incumprimento do regime estabelecido no artigo 465.º do CCP constitui uma ilegalidade. Podendo configurar-se em abstrato que essa ilegalidade acarretasse a possibilidade de um risco de alteração do resultado financeiro, tal risco afigura-se baixo. Por outro lado, está demonstrado no processo que, mesmo que a publicitação tivesse sido atempadamente promovida, a mesma não teria sido bem sucedida por impossibilidade técnica do *portal Base*. Essa impossibilidade técnica foi entretanto resolvida e as entidades da Região Autónoma podem, doravante, dar integral cumprimento à disciplina legal.

7. Deste modo, considera-se ajustada ao caso a substituição da recusa do visto pela concessão de visto com recomendações, nos termos do artigo 44.º, n.º 4, da LOPTC.

AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / AUTONOMIA REGIONAL / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATO DE EMPREITADA / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA / PUBLICIDADE DE CONCURSO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão nº 016/2017 – 1.ª S/PL

Processo nº: 90/2016-SRA

Recurso Ordinário nº: 20/2016

26/04/2017

Sumário:

1.

- O Decreto Legislativo Regional nº 27/2015/A, de 29.12., que aprovou o RJCPRAA, para além de transpor para a Região Autónoma dos Açores a Diretiva nº 2014/24/EU (do Parlamento e do Conselho e relativa a contratos públicos), fixou, no domínio das empreitadas, um regime jurídico próprio para os correspondentes contratos a celebrar naquela região.

A vigência de tal regime não afasta, contudo, a eventual convocação das normas que compõem o regime jurídico dos contratos públicos vertidos no Código dos Contratos Públicos (CCP) vigorante em todo o espaço nacional.

- Embora o CCP não constitua um ato legislativo que, por si, parametrize a autonomia legislativa regional (ao invés das leis de valor reforçado, leis de base, leis de autorização legislativa, entre outras), a legislação produzida na RAA no domínio da contratação pública terá presente, na sua dimensão material, os poderes e âmbito legislativos fixados no Estatuto Político-Administrativo daquela Região e acolherá ainda os princípios estruturantes da formação e execução dos contratos públicos (concorrência, transparência, igualdade ...) que decorrem da CRP, dos tratados da EU e do CPA.

2.
 - A publicitação do procedimento veicula a concretização dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, que são estruturantes da contratação pública.
 - A norma constante do artigo 27º, nº 1, do RJCPRAA, ao prescrever apenas a publicitação dos concursos públicos no Jornal Oficial da RAA (JORAA), **perturba**, tão-só, o princípio da ampla e máxima publicidade do procedimento, sem contudo, o violar frontalmente. Desde logo, porque a disponibilização “on-line”, gratuita e universal, daquele jornal oficial assegura o acesso dos interessados à informação procedimental.
3. O artigo 465º do Código da Contratação Pública manda publicar no “Portal Base” os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos.
Encerrando aquela norma um desígnio de transparência (imposto pela CRP, direito europeu e CPA), **o legislador e a Administração regionais devem-lhe observância**, sendo que o seu cumprimento deverá ocorrer em tempo que permita aos potenciais concorrentes o “aproveitamento útil” do procedimento.
4. O incumprimento do disposto no artigo 465º, do CPP, e a subsequente violação do princípio da publicidade do procedimento (reconduzível ao princípio da transparência) constitui uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato.
5. A faculdade de formular recomendações não constitui um ato arbitrário, sobrevindo, isso sim, às situações em que a ilegalidade praticada no procedimento altere ou possa alterar o resultado financeiro do contrato (vd. artigo 44º, nº 4, da LOPTC).

PUBLICITAÇÃO DE ANÚNCIOS NO “PORTAL BASE” / PUBLICITAÇÃO, NO DOMÍNIO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA, DE EMPREITADAS E RESPECTIVA TRAMITAÇÃO NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / RECOMENDAÇÕES / REGIME LEGAL APLICÁVEL À CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE EMPREITADAS NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES E LIMITES À AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONAL

Conselheiro Relator: Alberto Brás Fernandes

Sumário:

1. O Código Cooperativo, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 238/81, de 10.8., permite a formação, sob legislação especial, de “*régies*” cooperativas ou cooperativas mistas, que, no essencial, se definem pela participação do Estado e de outras pessoas coletivas públicas na constituição de tais entidades (as “*régies*” cooperativas) e na prossecução dos fins visados por estas.
2. As cooperativas de interesse público ou “*régies*” cooperativas subordinam-se à disciplina contida no Decreto-Lei n.º 31/84, de 21.01., no Código Cooperativo e no Código das Sociedades Comerciais [subsidiariamente], sendo ainda certo que lhes são aplicáveis os Capítulos I, III e IV a VI, do RJAEL, e, nomeadamente, as partes respeitantes à sua constituição, aquisição de participações sociais e subsídios ao investimento [vd. a propósito, os artigos 1.º, 19.º e segs., 31.º, 32.º, 36.º e 53.º a 58.º].
3. Na esteira de autorizada doutrina, **o capital social, na vertente formal**, corresponde a uma cifra representativa do conjunto dos valores nominais das participações sociais assentes em entradas de bens, e, **no plano real**, substancia-se pelo universo de bens não aferido qualitativamente e que integra a parte do património destinado a conceder cobertura ao valor do capital social nominal.
4. Ao capital social, no plano externo, são atribuídas funções de garantia [do pagamento dos créditos titulados por terceiros e de que a sociedade é devedora], de socialização e de avaliação económica.
5. O RJAEL [Lei n.º 50/2012, de 31.08], entroncando, decisivamente, no Livro Branco sobre o Setor Empresarial Local e em imperativos decorrentes do Programa de Assistência Financeira assumido pelo Governo Português perante a UE, FMI e o Banco Central Europeu, preconiza a ingente necessidade de as empresas locais e cooperativas de interesse público adotarem modelos de gestão que propiciem a sua autossustentabilidade económico-financeira.

A proibição dos subsídios ao investimento prevista no artigo 36º, nº 1, daquele diploma legal, assume-se como a expressão clara de tal designio.

6. Com a expressão normativa “ ... *em suplemento a participação social*” contida no artigo 36º, nº 1, do RJAEL, o legislador afasta e proíbe o recurso à concessão de prestações suplementares e suprimentos [vd. artigos 210º e 243º, do CSC, também aplicáveis às sociedades anónimas] e, bem assim, aos aumentos do capital social, direta e concretamente, dirigidos ao financiamento de determinado investimento [relação direta de “*causa-efeito*”].

Na verificação de tal contexto fático, mas sempre na observação rigorosa daquela proibição, tal preceito e expressão normativa compatibilizar-se-ão com o aumento do capital social sobre vindo à necessidade de suprir a insuficiência grave de capitais próprios, permitindo-se, assim, e globalmente, que determinado ente societário e/ou cooperativo assegure o prosseguimento da sua atividade e cumpra as finalidades que ditaram a respetiva constituição.

7. A aplicabilidade do artigo 32º, do RJAEL, às “*régies*” cooperativas mostra-se inquestionável, embora com as necessárias adaptações [vd. o artigo 50º nº 3, do RJAEL, na redação introduzida pela Lei nº 69/2015, de 16.07.].

8. A obrigação da junção dos estudos técnicos a que alude o artigo 32º, do RJAEL, não finda com a aquisição de participações que confirmam uma posição dominante [vd. artigo 19º, nº 1, do RJAEL], mas subsiste e acompanha as posteriores variações de capital social [mediante eventuais reforços e/ou aumentos] ocoríveis ulteriormente e independentemente do seu valor.

Asserção que, para além de assentar, em geral, na racionalidade, rigor e transparência que devem presidir ao uso dos dinheiros públicos [princípios e obrigações vertidas na Lei nº 50/2012, de 31.08.], radica, ainda, e no caso das “*régies*” cooperativas, no caráter variável e ilimitado do respetivo capital social.

9. No cumprimento do estabelecido no artigo 32º, do RJAEL, e com as adaptações exigidas pela natureza jurídica das “*régies*” cooperativas, os estudos técnicos, prévios ao aumento do capital social, devem conter a **demonstração** das vantagens da aquisição de participações relativamente a outras opções, a **fundamentação** da sustentabilidade e viabili-

dade económico-financeira da cooperativa e inerente elencagem dos ganhos de qualidade e identificação da racionalidade acrescentada [em razão do aumento do capital social] e, finalmente, a **avaliação** rigorosa da atividade da cooperativa, incluindo os seus efeitos sobre as contas e cidadãos em geral [benefício social].

10. Atento o disposto nos artigos 32º, nº 2, 5 e 7, 53º, mº 2, 58º, nº 3, e 56º nº 3, todos do RJAEL, a falta ou insuficiência de estudos técnicos gera a nulidade de deliberação tomada por Assembleia Municipal relativa ao aumento do capital social das “*régies cooperativas*”.
11. A nulidade constitui fundamento de recusa de visto – vd. alínea a), do nº 3, do artigo 44º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

APLICABILIDADE DA LEI Nº 50/2012, DE 31.08. (REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL – RJAEL) / ESTUDOS TÉCNICOS E O DISPOSTO NOS ARTIGOS 32º E 36º DO RJAEL / (IN) ADMISSIBILIDADE LEGAL DO AUMENTO DE CAPITAL SOCIAL E O ARTIGO 36º, DO RJAEL / NULIDADE DE DELIBERAÇÃO / RECUSA DE VISTO / “*RÉGIES*” COOPERATIVAS E RESPECTIVA NATUREZA JURÍDICA

Conselheiro Relator: Alberto Brás Fernandes

Acórdão nº 012/2018 – 1.ª S/PL

Processo nº: 3391/2017

Recurso Ordinário nº 7/2018

20/06/2018

Sumário:

1. De acordo com o disposto no artigo 6.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), os municípios constituem autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais.
2. As autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis (n.º 1 do artigo 23.º do RJSPTP).

3. As obrigações de serviço público podem ser estabelecidas através de contrato a celebrar com o operador de serviço público (n.º 2 do artigo 23.º do RJSPTP).
4. A autorização para a manutenção do regime de exploração a título provisório não acarreta a atribuição de qualquer compensação ao operador de serviço público, salvo se existir imposição de obrigações de serviço público (n.º 4 do artigo 11.º do diploma preambular do RJSPTP).
5. O cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo.
6. São proibidas quaisquer outras compensações, auxílios ou ajudas de entidades públicas a operadores de serviço público que não se enquadrem nos termos constantes do RJSPTP ou da legislação aplicável, designadamente o Regulamento e a legislação em matéria de concorrência (artigo 25.º do RJSPTP).
7. No contrato em apreço não se verifica a imposição de obrigações de serviço público que obedeçam à exigência do artigo 23.º, n.º 1, do RJSPTP (ou seja, que se apresentem de «forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis»); não sendo a compensação prevista no presente contrato enquadrável na previsão dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, assumirá a mesma a natureza de um “Auxílio de Estado”, que é expressamente proibido pelo artigo 25.º do RJSPTP, o que igualmente se justifica por tal compensação integrar uma clara violação dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência.
8. A aprovação do presente contrato configura a determinação de uma despesa não permitida por lei, do que resulta a respetiva nulidade da deliberação, seja por via do artigo 4.º, n.º 2, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI: Lei n.º 73/2013, de 3/9), seja por via do artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL: Lei n.º 75/2013, de 12/9), sendo essas nulidades integrantes do fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC.

9. A previsão de tal compensação financeira consubstancia, ainda, a violação de normas de natureza financeira, com a consequente recusa de visto, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea b), da LOPTC.
10. A invocação, por parte do recorrente, de anteriores juízos de concessão de visto quanto a contratos semelhantes, como condicionantes da (in)subsistência da decisão recorrida, não revestem, pela sua natureza e conteúdo, a suscetibilidade de poderem vincular para futuro qualquer decisão fundamentada sobre a conformidade (ou desconformidade) legal de contrato de teor idêntico, não determinando qualquer violação do princípio da legalidade.

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / COMPENSAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECOMENDAÇÃO ANTERIOR / RECUSA DE VISTO / SERVIÇO PÚBLICO / SUBSÍDIOS / TRANSPORTE DE PASSAGEIROS / TRANSPORTE ESCOLAR / TRANSPORTE PÚBLICO

Conselheiro Relator: Mário António Mendes Serrano

Acórdão n.º 005/2019 – 1.ª S/PL

Processo n.º: 529/2018

Recurso Ordinário n.º: 17/2018

21/02/2019

Sumário:

1. A compra pelo município de um imóvel que se destina, em exclusivo, à atividade gestonária de uma empresa municipal configura um “auxílio financeiro” a esta empresa sob a forma de subsídio ao investimento, proibido pelo artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL.
2. A celebração do contrato de compra e venda com contribuinte que não tenha a sua situação tributária regularizada, viola o artigo 177.º-B, alínea a), do CPPT, que dispõe que os contribuintes que não tenham a situação tributária regularizada não podem celebrar contratos de fornecimentos, empreitadas de obras públicas ou aquisição de serviços e bens com o Estado, regiões autónomas, institutos públicos, autarquias, locais e instituições particulares de solidariedade social maioritariamente financiadas

pelo Orçamento do Estado, bem como renovar o prazo dos contratos já existentes.

3. A nulidade e a violação de normas financeiras constituem fundamentos de recusa de visto, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

CONTRATO DE COMPRA E VENDA / DELIBERAÇÃO / MINUTA / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / SUBSÍDIOS

Conselheiro Relator: Alziro Antunes Cardoso

Acórdão n.º 009/2019 – 1.ª S/PL

Processo n.º: 2042/2018

Recurso Ordinário n.º: 1/2019

28/03/2019

Sumário:

1. O recurso ordinário de decisão final de processo de fiscalização prévia é um instrumento de impugnação de atos jurisdicionais configurado como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de algumas das questões selecionadas pelas partes que integraram o julgamento realizado pela primeira instância.
2. O regime específico do recurso sobre acórdãos de recusa de visto estabelece que, não sendo suscitadas novas questões pelo MP no parecer elaborado ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o tribunal ad quem está impedido de conhecer para a concessão ou recusa do visto «questões relevantes» «não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente» — cf. n.º 2 do artigo 100.º conjugado com o n.º 3 do artigo 99.º da LOPTC.
3. As regras específicas do processo de fiscalização prévia determinam uma menor margem jurisdicional de conformação do processo em primeira instância do que a existente no processo civil declarativo, atentos os ónus de alegação e prova da entidade requerente que delimitam os poderes de cognição e deveres de gestão processual do Tribunal, sem olvidar os princípios do pedido, da cooperação e boa-fé processual, em face, nomeadamente, dos artigos 81.º, n.º 1, 82.º, n.º 2, 85.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC e dos

artigos 5.º a 8.º, 414.º, 417.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

4. Em fase de recurso, o âmbito do poder jurisdicional é significativamente restringido pois o objeto do recurso é mais limitado do que o do processo, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC e nos artigos 639.º e 640.º do CPC, não podendo o tribunal ad quem alterar matéria de facto por via de introdução de factos supervenientes em recurso limitado à matéria de direito, e mesmo quanto ao recurso em matéria de facto existem limites temporais para relevação de factos probandos supervenientes.
5. A decisão proferida em primeira instância determina o termo final para efeitos de ocorrência de factos probandos essenciais para a concessão ou recusa de visto jurisdicionalmente atendíveis, por força do complexo normativo extraído das disposições conjugadas dos artigos 81.º, n.º 1, 82.º, n.º 3, 85.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC e artigos 5.º, n.ºs 1 e 2, 6.º, n.ºs 1 e 2, 7.º, n.ºs 1 e 2, 8.º, 588.º, n.º 1, e 611.º, n.º 1, do CPC (estes *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), mesmo no quadro de recurso em matéria de facto (podendo apenas ser valorados estritos factos probatórios supervenientes, nomeadamente provados por documentos supervenientes).
6. Finda a instrução do processo de fiscalização prévia em primeira instância (e depois de conferida oportunidade à entidade requerente para, querendo, alegar novos factos, juntar novas provas ou suscitar incidentes de instância, como a suspensão fundada em motivo justificado, esta não tenha formulado qualquer requerimento nesse sentido), o Tribunal apenas pode produzir a decisão com base nos factos conhecidos e provas produzidas até esse momento e caso tenham sido identificados no processo motivos imperativos de recusa de visto deve ser proferido acórdão no prazo estabelecido pelo artigo 85.º, n.º 1, da LOPTC.
7. Na fase de recurso constitui um poder do recorrente a delimitação do respetivo objeto, nomeadamente, cingindo-o a matéria de direito.
8. Pelo que, em recurso de entidade fiscalizada contra acórdão de recusa de visto restrito a matéria de direito está proibida a introdução de novos factos, a não ser que a mesma seja suscitada pelo MP no momento do parecer previsto no artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC (e satisfeitos os respetivos ónus, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 340.º, n.º 3 do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).

9. Sendo o recurso sobre matéria de facto, a admissão de documento superveniente (artigo 662.º, n.º 1, do CPC) e novos meios de prova (662.º, n.º 2, alínea b), do CPC) tem de respeitar o objeto do específico recurso e o pressuposto da relevância, estando a admissão de documentos supervenientes, ainda, vinculada a limites temporais (atentas as disposições conjugadas dos artigos 651.º, n.º 2, e 657.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
10. A possível autorização da despesa relativa a contrato a que foi recusado o visto em primeira instância por futura Resolução do Conselho de Ministros não constitui motivo justificado para suspensão de instância do processo na fase de recurso, ao abrigo do artigo 272.º, n.º 1, parte final, do CPC, *ex vi* artigo 80.º, na medida em que o hipotético facto superveniente não poderia influir no julgamento do recurso.
11. O conceito de assistência técnica deve cingir-se, para efeitos de isenção de fiscalização prévia ao abrigo do artigo 47.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, a atividades reportadas a mero apoio e acompanhamento de verificação do funcionamento de equipamentos segundo normas técnicas e/ou legais relacionadas com a operação do equipamento e enquanto mero serviço complementar ou instrumental do contrato de aquisição, não abrangendo contratos em que as partes pretendem a execução de serviços técnicos de reparação, manutenção ou substituição de peças.
12. Obrigações relativas a resultados operacionais independentes de contingências operativas, reparações extraordinárias (em virtude de incidentes prévios ou posteriores à contratação), ou formação e certificação de técnicos para atividades especializadas nunca podem ser qualificadas como assistência técnica para efeitos do artigo 47.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.
13. A norma da alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC apresenta um carácter de exceção a regra sobre o âmbito objetivo da fiscalização prévia e o respetivo preenchimento quanto a contratos de prestação de serviços depende da verificação de um elemento diferenciador e legitimador da exclusão do controlo, conseqüentemente, um contrato que integre elementos de alguma(s) tipologia(s) prevista(s) na referida exceção mas inclua também elementos de outros contratos abrangidos pela previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º não beneficia da isenção (podendo, apenas, em face do valor ser dispensado de fiscalização por força do n.º 1 do artigo 48.º), devendo a entidade submeter a apreciação do contrato ao

TdC e este empreender a respetiva análise para efeitos de concessão ou recusa de visto.

14. A categoria parceria público-privada (PPP) constitui um modelo de transferência de risco abrangente de várias tipologias contratuais correspondendo, apesar da ausência de um cânone conceptual pacífico no direito comparado, a uma modalidade de cooperação em que entidades do setor público convocam entes privados para a partilha do risco relativo a determinados empreendimentos e/ou prestações de serviços.
15. Na densificação e imposição de cânones e regras adaptados aos riscos que as PPP envolvem, em particular quanto ao procedimento prévio ao respetivo lançamento, o regime jurídico sobre parcerias público-privadas (RJPPP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, compreende uma regulação que «prevalece sobre quaisquer outras normas, gerais ou especiais» (nos termos do artigo 3.º do RJPPP) e se articula com as regras relativas à contratação pública, as quais, quando for o caso, continuam a aplicar-se, nomeadamente, ao procedimento para a formação do contrato (cf. artigo 15.º, n.º 1, do RJPPP).
16. O sistema normativo de regulação do controlo da sustentabilidade social de decisões com impacto financeiro prolongado foi aprofundado com a progressiva relevação dos problemas demográficos e económicos da sociedade portuguesa e apresenta-se axiologicamente sustentado na equidade entre gerações, que se repercute diretamente em regras legais vinculativas para a administração e cuja aplicação se impõe aos tribunais, para além das précompreensões sobre a dimensão jusfilosófica da justiça intergeracional enquanto parâmetro restritivo, no plano procedimental e substantivo, da margem de ação administrativa (e independente da controvérsia sobre a tutela constitucional do princípio).
17. O RJPPP compreende duas categorias de PPP conformando com essa base dois patamares de regras aplicáveis a PPP:
 - a. Uma categoria ampla de PPP constante dos n.ºs 1 a 4 do artigo 2.º do RJPPP cujo preenchimento implica, por si só, a reunião dos pressupostos de aplicação do regime global abrangente de todas as PPP estabelecido nos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 7.º do RJPPP (por força do artigo 2.º, n.º 7, do RJPPP);
 - b. Uma categoria mais restrita, as PPP que, além de preencherem os pressupostos fixados nos n.ºs 1 a 4 do artigo 2.º do RJPPP, não se

enquadram em nenhuma das categorias excluídas no n.º 5 do artigo 2.º do RJPPP, às quais se aplicam todas as regras estabelecidas no RJPPP, atento o disposto no artigo 2.º, n.º 7, *a contrario sensu*, do RJPPP.

18. O artigo 2.º, n.º 1, do RJPPP, tal como o respetivo antecessor (o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto- Lei n.º 86/2003), adota a solução metodológica seguida pela Comissão Europeia no Livro verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos, de 30-4-2004 [COM(2004) 327 final], não formulando uma definição mas identificando os elementos fundamentais da parceria: a duração da relação entre os parceiros público e privado; o desenvolvimento de uma atividade tendente a dar satisfação a necessidades coletivas; o financiamento e transferência para o parceiro privado de, pelo menos, parte dos riscos associados ao investimento, financiamento e exploração.
19. Os elementos histórico, teleológico e sistemático da interpretação do conceito indeterminado carácter duradouro como requisito temporal de PPP sujeita ao RJPPP confluem no sentido de que o mesmo se reporta a contratos com prazo superior a três anos.
20. O requisito funcional relativo à necessidade coletiva não exige a corporização de um serviço público reportando-se, apenas, a uma componente de finalidades prosseguidas (tendente à satisfação de) que, no plano hermenêutico, exclui a ideia de materialidade de prestação direta do serviço público exigindo apenas conexão funcional, ainda que mediata, enquanto elemento instrumental para o prosseguimento de uma necessidade coletiva.
21. Consequentemente, são suscetíveis de qualificação como PPP casos em que o privado se limita a fornecer bens, prestar serviços ou desenvolver atividades que permitirão a uma entidade pública satisfazer necessidades coletivas.
22. O elemento nuclear do conceito de PPP como modalidade de cooperação entre parceiros públicos e privados reporta-se à convocação de entes privados para a partilha do risco relativo a determinados empreendimentos e/ou prestações de serviços.
23. A violação das normas dos artigos 4.º, 6.º e 9.º a 14.º do RJPPP deve ser qualificada como «preterição total do procedimento legalmente exigido»

prevista no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA determinando a nulidade de ato procedimental em que assentou a sua celebração, vício que afeta o contrato por força da nulidade derivada prevista no artigo 283.º, n.º 1, do CCP, atendendo a que a nulidade de ato procedimental em que assentou a sua celebração pode ainda ser declarada.

24. A LOPTC não prevê qualquer declaração de nulidade, mas apenas que o sancionamento como nulidade de uma violação de lei ocorrida em ato procedimental ou no próprio contrato constitui um fundamento de recusa de visto, legitimando, apenas, que o tribunal recuse o visto (artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC).
25. As exigências adicionais impostas ao lançamento e modificação das PPP relacionam-se diretamente com o objetivo de um maior controlo dos efeitos financeiros e orçamentais decorrentes dessa modalidade de contratação, conseqüentemente, a ausência de qualquer procedimento prévio à decisão de contratar e o desrespeito do disposto no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do RJPPP e nos artigos 9.º, n.º 1, 12.º, n.ºs 1, 2 e 3, 14.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma configuram para efeitos de fiscalização prévia também a violação direta de normas financeiras prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
26. A norma do artigo 17.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, prescreve que o Conselho de Ministros é a entidade competente para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços acima de 7.481.971 € (estando os ministros limitados ao teto de 3.740.986 €).
27. As regras do Decreto-Lei n.º 197/99 repristinadas pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, podem ter de se articular com normas especiais, nomeadamente, com incidência no quadro plurianual de programação orçamental, plano em que a Lei da Programação Militar (LPM) aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, estabelece a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças.
28. Não tendo sido considerados provados os factos necessários para a inferência jurídica de que o contrato se integrava na execução da LPM, a reapreciação do tribunal de recurso sobre matéria de direito não pode extravasar os limites do aludido julgamento em primeira instância sobre a matéria de facto

29. A natureza financeira da norma do artigo 17.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 197/99 implica que a respetiva violação constitua motivo imperativo para recusa de visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea b), da LOPTC.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA / CONCEITO INDETERMINADO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR / MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTO / OBJETO DE RECURSO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PARCERIA PÚBLICO PRIVADA / RECURSO ORDINÁRIO / RECUSA DE VISTO / SUSPENSÃO DA INSTÂNCIA

Conselheiro Relator: Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Acórdão n.º 011/2019 – 1.ª S/PL

Processo n.º: 692/2019

09/04/2019

Sumário:

1. Os designados acordos de regularização de dívidas das autarquias locais a entidades gestoras de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais ou gestão de resíduos urbanos têm como enquadramento legal recente duas normas temporárias: o artigo 83.º da lei do orçamento do Estado para 2018 (LOE 2018), aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e o artigo 90.º da lei do orçamento do Estado para 2019 (LOE 2019), aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, ambas com a epígrafe Acordos de regularização de dívidas das autarquias locais (embora a segunda se reporte também a dívidas de outras entidades).
2. A fonte da obrigação pecuniária de autarquia local outorgante de um acordo de regularização de dívida é um contrato pré-existente entre os sujeitos do acordo e constitui requisito do acordo a mora do devedor, reportando-se o acordo apenas a reescalonamento dos pagamentos de «dívida vencida»
3. A fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC) constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e

contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, 47.º e 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

4. A Fiscalização prévia do TdC de atos constituídos por instrumentos geradores de dívida pública incide numa pequena parcela de factos com implicações na dívida pública fundada, na medida em que está excluído o controlo dos atos praticados pela pessoa coletiva pública Estado, por força das disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea a), e 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
5. A norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC reporta-se no caso de autarquias locais a três tipologias distintas de atos suscetíveis de decomposição analítica:
 - a. Atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da dívida pública fundada (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida);
 - b. Atos de alteração das condições estabelecidas em instrumentos financeiros anteriormente assumidos que alterando a qualificação da respetiva dívida determinam que a mesma passe a constituir dívida pública fundada (no caso de empréstimos, ainda que a respetiva contratação não estivesse sujeita a fiscalização prévia, por não ter dado origem a dívida pública fundada mas apenas *dívida* pública flutuante, o ato que determina a modificação da qualificação da dívida gerada pelo empréstimo é sujeito a fiscalização prévia enquanto ato de aumento da dívida pública fundada);
 - c. Atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados independentemente do impacto que essas alterações tenham na dívida pública fundada.
6. O controlo de legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC quanto a municípios isoladamente considerados tem como objeto apenas duas tipologias de instrumentos geradores de dívida pública: empréstimos e locações financeiras.
7. Os acordos de regularização de dívidas das autarquias locais previstos no artigo 83.º, n.º 1, da LOE 2018 e no artigo 90.º, n.º 1, da LOE 2019 são atos de reescalonamento de dívidas na sequência de mora no cumprimento de obrigações pecuniárias cuja fonte são contratos de prestação de

serviços que não podem ser enquadrados no artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC

8. Os acordos de regularização de dívidas das autarquias locais previstos no artigo 83.º, n.º 1, da LOE 2018 e no artigo 90.º, n.º 1, da LOE 2019 não têm enquadramento no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, faltando, para o efeito todos os requisitos cumulativos estabelecidos na norma: não são contratos, não constituem fonte da obrigação pecuniária da autarquia (e inerente despesa pública), nem compreendem para a autarquia qualquer aquisição de bens e serviços ou outras aquisições patrimoniais.
9. Interpretando o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, de acordo com o contexto significativo da lei conclui-se:
 - a. A estatuição da alínea b) apenas determina que as autarquias devem sujeitar à apreciação do órgão constitucional com reserva de competência quanto a fiscalização prévia (artigo 214.º, n.º 1, alínea d), da Constituição e artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC) o acordo de regularização de dívidas celebrado;
 - b. A alínea c) não compreende qualquer estatuição dirigida ao TdC e determina apenas que o acordo de regularização de dívidas celebrado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 5/2019 não pode produzir qualquer efeito antes de decisão do TdC sobre concessão de visto, a qual pode ser no sentido de o concreto ato não se encontrar sujeito a fiscalização prévia.
10. Se um requerimento inicial invoca como causa de pedir um instrumento contratual relativo a ato ou contrato insuscetível de ser enquadrado em tipologia sujeita a fiscalização prévia não pode haver apreciação de mérito sobre a respetiva legalidade.

AUTARQUIA LOCAL / DÍVIDA PÚBLICA FUNDADA / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / PRODUÇÃO DE EFEITO / REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS

Conselheiro Relator: Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Sumário:

1. A divergência que define a oposição de julgados prevista nos artigos 101.º, n.º 1, da LOPTC e 688.º, n.º 1, do CPC, justificativa de interposição de recurso extraordinário para uniformização de jurisprudência, tem de manifestar-se no núcleo essencial ou determinante de cada um dos acórdãos em confronto, quanto a questões que tenham contribuído relevantemente para a decisão do caso concreto, não bastando que a mesma se verifique relativamente a considerandos ou argumentos laterais com mera função de *obiter dicta*.
2. Mesmo que haja dissenso quanto à interpretação das disposições conjugadas dos n.ºs 2, alínea a), e 3 do artigo 77.º da LOPTC, no que concerne a saber se o conhecimento da excepção dilatória do caso julgado em primeira instância nos processos de fiscalização prévia compete à 1.ª Secção em subsecção ou em sessão diária de visto, tal não relevará como fundamento de oposição de julgados se num dos acórdãos em conflito a interpretação propugnada tiver sido enunciada em conjectura, para a hipótese de ser julgada procedente aquela excepção, o que não foi o caso.
3. Não há divergência de acórdãos se o acórdão fundamento entender que se não verifica a excepção de caso julgado, perante pedido de concessão de visto a um contrato, idêntico a um anterior ao qual ele tinha sido recusado, mas pactuado após alteração das circunstâncias que motivaram essa recusa, e o acórdão recorrido decidir que um contrato ao qual foi recusado o visto não pode ser novamente submetido a um tal pedido, mesmo que as circunstâncias que ditaram a recusa se tenham entretanto alterado.
4. Se o acórdão fundamento, após ter concluído não haver caso julgado, “lateralmente”, em “juízo breve” e ciente de “que a presente reflexão não contribuirá, de modo directo e determinante, para o encontro de uma solução dirigida à verificação ou não da excepção do caso julgado, escopo do presente recurso”, defender posição conflituante com a sustentada no acórdão recorrido, tal discrepância não consubstanciará oposição de jul-

gados, posto que a questão suscitada no acórdão fundamento, equacionada para lá do cerne do que cumpria conhecer, não revestiu um carácter essencial ou sequer relevante para a solução do caso concreto.

CASO JULGADO / EXCEÇÃO DILATÓRIA / MUNICÍPIO / OPOSIÇÃO DE JULGADOS / RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Conselheiro Relator: José Manuel Ferreira de Araújo Barros

Acórdão n.º 013/2019 – 1.ª S/PL

Processo n.º: 685/2018

Recurso Ordinário n.º: 24/2018

28/05/2019

Sumário:

1. A confusão entre a invocação de nulidade processual e a mera discordância substantiva quanto às decisões judiciais - a arguição de uma nulidade de sentença quando, afinal, se pretendia impugnar a interpretação dos factos e a solução jurídica formuladas pela instância recorrida – implica a improcedência da arguição de nulidade de sentença fundada no artigo 615.º, n.º 1, alínea c), do CPC.
2. O caso julgado, no âmbito do visto prévio, e na medida em que envolve um juízo de legalidade sobre um contrato ou um ato no seu todo, não pode consistir num juízo limitado à mera concessão do visto, em si mesmo considerado, desligado do conjunto dos elementos essenciais dos atos ou contratos submetidos a fiscalização prévia.
3. Nessa conformidade, entende-se que não se evidencia a existência de qualquer inconstitucionalidade da aplicação e interpretação dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 44.º, n.º 1, 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, verificados na decisão recorrida, quanto ao alcance do caso julgado respeitante à Decisão n.º 612/2010, nos termos em que o mesmo foi acolhido nessa mesma decisão sob impugnação – do que se deduz a improcedência da respetiva arguição, com a conseqüente manutenção da decisão recorrida.
4. O exercício das competências do TdC, ainda que possa criar pontos de tensão com os poderes próprios da jurisdição administrativa, com possíveis reflexos nos atos ou contratos submetidos a fiscalização prévia e que possam ser também objeto da intervenção dos tribunais administrativos,

é sempre de natureza instrumental, na medida em que se revela teleologicamente vinculado à decisão jurisdicional de concessão ou recusa de visto.

5. A pronúncia da instância *a quo* sobre a alegação de que, por via do Contrato de Subconcessão Alterado, ocorre uma «alteração contratual [que] dá origem a uma redução, e não a um aumento, dos encargos para o parceiro público, não tem qualquer aderência à factualidade declarada como assente pela instância recorrida. E, nessa medida, não se vê como arredar a fundamentação subjacente à violação dos artigos 42.º, n.º 6, da Lei de Enquadramento Orçamental de 2001, e 143.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013.
6. A violação direta de normas financeiras integra o fundamento de recusa de visto contemplado no artigo 44.º, n.º 3, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC.
7. A alteração substancial derivada da integração no Contrato de Subconcessão Reformado de um modelo remuneratório de compensações contingentes da subconcessionária e a sua ratificação superveniente, fora de um quadro de estado de necessidade, constitui a prática de ato com preterição total do procedimento legalmente exigido que implica a respetiva nulidade nos termos do disposto pelo artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA e integra o fundamento da recusa de visto previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
8. A violação do princípio da concorrência, ainda que não configure uma preterição absoluta da exigência de procedimento, deverá ser qualificada como ilegalidade prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, na medida em que pode alterar o resultado financeiro do contrato.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
ÁREA DE JURISDIÇÃO / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / CASO
JULGADO / CONFLITO DE COMPETÊNCIAS / CONTRATO DE SUB-
CONCESSÃO / ESTADO DE NECESSIDADE / FISCALIZAÇÃO PRÉ-
VIA / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCOR-
RÊNCIA / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Mário António Mendes Serrano

Sumário:

1. As disposições transitórias dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, reportam-se apenas à possibilidade de derrogação temporária da imperatividade da norma sobre os novos contratos de serviço público de transporte de passageiros constante do artigo 20.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), e respetivas consequências em matéria de formação concorrencial dos contratos, não afetando a vigência das regras estabelecidas nesse regime sobre compensações financeiras.
2. A definição dos parâmetros da concreta obrigação de serviço público de transporte de passageiros é competência da autoridade de transportes e apenas os encargos derivados do cumprimento de concretas obrigações de serviço público de transporte de passageiros determinadas por aquela autoridade podem conferir o direito a uma compensação cuja fixação é conformada por um conjunto de normas imperativas, nomeadamente, estabelecidas nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP.
3. Os contratos administrativos relativos à atribuição de compensação financeira por obrigação de serviço público de transporte de passageiros assumida por entidade privada abrangida pelo regime transitório estabelecido no artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 52/2015 são regulados, nomeadamente, pelos artigos 23.º, n.º 2, e 24.º, n.ºs 2 a 4, do RJSPTP, 200.º, n.º 1, e 201.º, n.ºs 2 e 3, do Código de Procedimento Administrativo (CPA), 1.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP).
4. No procedimento administrativo instaurado com vista à eventual atribuição de compensação financeira por obrigação de serviço público de transporte de passageiros assumida por entidade privada abrangida pelo regime transitório estabelecido no artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 52/2015 exige-se:
 - a. A enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigação de serviço público;

- b. Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado;
 - c. A valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público.
5. O complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que exigem a prévia instauração de procedimento administrativo com vista à eventual atribuição de compensação financeira por obrigação de serviço público de transporte de passageiros.
6. Procedimento que deve ser conformado pelos princípios da legalidade, prossecução do interesse público, boa administração, igualdade, proporcionalidade, justiça, razoabilidade e imparcialidade, dimensões axiológicas, nomeadamente, estabelecidas nos artigos 3.º a 9.º do CPA e caso proferida decisão final sobre outorga de contrato sem que tenham sido anteriormente praticados quaisquer atos instrutórios e de fixação de matéria de facto para subsequente aplicação do direito incorre-se em violação daqueles princípios e das regras estabelecidas nos artigos 55.º, 56.º, 58.º, 102.º, 115.º, 116.º, 126.º, 127.º, 147.º e 151.º do CPA.
7. Tendo a entidade pública recorrente adotado um acordo qualificado como atípico prescindindo da tramitação de um procedimento administrativo prévio para cumprir as exigências estabelecidas nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, verifica-se uma omissão que deve ser qualificada como «preterição total do procedimento legalmente exigido» prevista no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA.
8. A «preterição total do procedimento legalmente exigido» determina a nulidade da deliberação que aprovou a outorga do contrato administrativo atentas as disposições dos artigos 161.º, n.º 1 e n.º 2, alínea l), 162.º, 200.º, n.º 2, e 201.º, n.ºs 1 e 2, do CPA conjugadas, ainda, com as normas dos artigos 1.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, e 283.º, n.º 1, do CCP.

9. A deliberação da Câmara Municipal que viola o complexo normativo constituído pelos artigos 23.º a 25.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 consubstancia um ato que determina «a realização de despesas não permitidas por lei», o que, em face do disposto pelo artigo 4.º, n.º 2, do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e do artigo 59.º, n.º 2, alínea c) do regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, implica a respetiva nulidade bem como do contrato outorgado atentas, ainda, as disposições dos artigos 161.º, n.º 1, 162.º e 201.º, n.ºs 1 e 2, do CPA e 283.º, n.º 1, do CCP.
10. O poder cognitivo do TdC em sede de fiscalização prévia abrange o dever de conhecer nulidades derivadas ou próprias do contrato objeto do processo, com um direto e preciso recorte funcional teleologicamente vinculado à decisão jurisdicional sobre a concessão ou recusa de visto devendo o Tribunal conformar-se com um regime em que o ato nulo é ineficaz desde o início, o que obsta a que possa constituir objeto de atos de segundo grau, independentemente da respetiva declaração judicial, cânone subjacente ao efeito automático e imperativo estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
11. A natureza financeira das normas dos artigos 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º, n.º 2, alínea c), do RJALEI implica que a respetiva violação constitua motivo imperativo para a recusa de visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea b), da LOPTC.
12. A questão jurídica objeto do acórdão tem, ainda, uma dimensão axiológica indissociável das implicações hermenêuticas dos princípios europeus sobre processo concorrencial aberto, em particular, os artigos 107.º, n.º 1, 120.º, e 173.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), devendo quanto a auxílios de Estado a serviço de transportes de passageiros atender-se, ainda, à conjugação do referido artigo 107.º, n.º 1, com os artigos 93.º, 106.º a 108.º do TFUE e o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.
13. Verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC quando se violam regras fundamentais sobre o mercado concorrencial, quer as mesmas se reportem a um procedimento concorrencial na aquisição de bens ou serviços quer à transferência de verbas

públicas, para uma entidade privada que opera em mercado concorrencial, configurada como auxílio ilegal.

ACORDO DE COLABORAÇÃO / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / COMPENSAÇÃO FINANCEIRA / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / NULIDADE / REGIME EXCECIONAL / TRANSPORTE DE PASSAGEIROS / TRANSPORTE PÚBLICO / TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Conselheiro Relator: Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Acórdão n.º 034/2019 – 1.ª S/PL

Processo n.º: 2395/2018

Recurso Ordinário n.º: 29/2018

10/09/2019

Sumário:

1. O poder cognitivo do TdC em sede de fiscalização prévia abrange o dever de conhecer nulidades derivadas ou próprias do contrato objeto do processo, ou de ilegalidade sancionável com anulabilidade e que se julgue suscetível de alterar o resultado financeiro, com direto e preciso recorte funcional teleologicamente vinculado à decisão jurisdicional sobre a concessão ou recusa de visto.
2. A decisão proferida pelo TAF do Porto, confirmada pelo TCA Norte, não obsta a que o Tribunal de Contas, no âmbito da sua competência própria, possa manter a decisão de recusa de visto, caso conclua pela verificação de ilegalidades que alterem ou possam alterar o resultado financeiro.
3. De acordo com o disposto nos artigos 86.º n.º 1 e 91.º n.º 1, ambos do CCP, a não apresentação tempestiva dos documentos de habilitação ou a não prestação de caução só constituem causas de caducidade da adjudicação se forem imputáveis ao adjudicatário.
4. Tendo a adjudicatária incumprido a obrigação de prestar e comprovar a prestação de caução válida no prazo fixado no n.º 1 do artigo 90.º do CCP, a decisão que declarou a caducidade da adjudicação não enferma de ilegalidade suscetível de fundamentar a recusa de visto ao contrato celebrado com a empresa cuja proposta foi ordenada em lugar subsequente.

ADJUDICAÇÃO / CADUCIDADE / CAUÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / HABILITAÇÃO A CONCURSO

Conselheiro Relator: Alziro Antunes Cardoso

Acórdão n.º 035/2019 – 1.ª S/PL

Processo n.º: 3147/2018

Recurso Emolumentos n.º: 1/2019

17/09/2019

Sumário:

1. A abertura de vista ao Ministério Público (MP) na fase de recurso constitui a via procedimental estabelecida, em termos genéricos, no artigo 99.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) para permitir a esse órgão de justiça responder a qualquer recurso interposto por outra parte.
2. Quanto à operatividade do contraditório, em regra:
 - a. Se na sequência de abertura de vista o MP se limita a responder a questão suscitada por outra parte, está encerrado o contraditório;
 - b. Se o MP suscita nova questão sobre a qual a outra parte ainda não teve oportunidade de se pronunciar, deve ser permitida à contraparte o exercício do contraditório antes da decisão jurisdicional.
3. Na tramitação processual dos recursos regulada na secção V do capítulo VI da LOPTC, a única possibilidade de ampliação do objeto do recurso por via de impulso assumido em parecer/resposta do MP tem abrigo no n.º 2 do artigo 100.º da LOPTC, norma cuja previsão se restringe ao «suscitar pelo Ministério Público no respetivo parecer» de «questões relevantes para a concessão ou recusa do visto» que não tenham sido «abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente».
4. Em sede de recurso que tem como objeto exclusivo decisão sobre emolumentos num caso em que foi concedido visto a contrato objeto de fiscalização prévia, o MP na sua resposta não pode ampliar o respetivo objeto a questões relevantes para a concessão ou recusa do visto.
5. Quando o MP, em sede de resposta ao recurso, não amplia o universo de questões que podem vir a ser conhecidas pelo Tribunal e se limita a de-

envolver a sua argumentação própria sobre a questão ou questões suscitadas pelo(s) recorrente(s), o contraditório sobre o objeto do recurso encerra-se com essa resposta, não havendo lugar a réplica do(s) recorrente(s).

6. O regime legal sobre os emolumentos nos casos de contratos celebrados com privados estabelecido pelas disposições conjugadas artigos 5.º, n.º 1, alínea b), e 6.º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) tem uma teleologia e regulação que permitem a qualificação daqueles como taxa, pelo que, a respetiva aprovação por diploma do Governo não violou os artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição.
7. O complexo normativo constituído pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea b), e 6.º, n.º 2, do RJETC aplicado pela decisão recorrida em matéria emolumentar não padece de qualquer inconstitucionalidade material.
8. Os contratos de fornecimento de gás natural para utilização como combustível em viaturas automóveis através dos postos de abastecimento não são abrangidos pela previsão da norma da alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC.
9. A norma da alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC apresenta um carácter de exceção à regra sobre o âmbito objetivo da fiscalização prévia estabelecida na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º, pelo que o respetivo preenchimento quanto a contratos de prestação de serviços depende da verificação de um elemento diferenciador e legitimador da exclusão do controlo não contaminado pela coexistência com outras componentes que não beneficiam da excepcional isenção.
10. A norma excepcional de isenção de fiscalização constante da alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC não abrange contratos com componentes subsumíveis à respetiva previsão e outras reportadas a outras tipologias de contratos de aquisição subsumíveis à alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC independentemente da qualificação da fonte das obrigações como contrato misto ou coligação de contratos.
11. Rejeitada pelo Tribunal a tese das recorrentes sobre o direito ordinário (no sentido de que um contrato estaria parcialmente isento de fiscalização

prévia pelo TdC) está afastado o pressuposto da pretendida por essas partes desaplicação por alegada inconstitucionalidade da norma sobre a obrigação de emolumentos (artigo 6.º, n.º 2, do RJETC), pelo que o hipotético sentido normativo (de que o art. 6.º, n.º 2, do RJTEC impõe o pagamento de emolumentos na proporção do valor total de contrato parcialmente isento de fiscalização prévia) não pode ser objeto de fiscalização concreta da constitucionalidade por estranho à *ratio decidendi* do julgamento.

CONTRATO DE FORNECIMENTO / EMOLUMENTOS / INCONSTITUCIONALIDADE / ISENÇÃO DE VISTO / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / RECURSO ORDINÁRIO / REGIME EXCECIONAL / TRAMITAÇÃO PROCESSUAL

Conselheiro Relator: Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Acórdão n.º 039/2019 – 1.ª S/PL

Processo n.º: 980/2019

Recurso Ordinário n.º: 7//2019

08/10/2019

Sumário:

1. A aplicação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) à contratação de marítimos visando a prestação de serviço em embarcações do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) ao serviço desse ente público e no âmbito da respetiva missão decorre diretamente do âmbito de aplicação desse regime legal e não de um reenvio operado pelo artigo 67.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 280/2001, de 23 de outubro.
2. Pelo que, os artigos 6.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º, n.ºs 1, 2 e 3, da LTFP aplicam-se diretamente ao caso *sub judice*.
3. Para efeitos de decisão sobre concessão de visto, a constatação de que o contrato se encontra afetado por uma nulidade tem implicações que se impõem ao Tribunal pois, como se destacou no Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) «não prevê qualquer declaração de nulidade mas que o sancionamento como nulidade de uma violação de lei ocorrida em ato procedimental ou no próprio contrato constitui um fundamento de recusa de visto, legitimando, apenas, que o tribunal recuse o visto (artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC)»

4. O preenchimento da nulidade impõe-se ao Tribunal de forma imperativa, sendo certo que decorre de regime normativo cujas implicações deviam ser tempestivamente ponderadas pela administração vinculada ao princípio da legalidade, não podendo este Tribunal em sede de fiscalização prévia derrogar regras legais a que deve obediência como as decorrentes da conjugação do complexo normativo constituído pelos artigos 6.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º, n.ºs 1, 2 e 3, da LTFP com o artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / NULIDADE / RECRUTAMENTO DE PESSOAL / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Acórdão n.º 002/2020 – 1.ª S/PL

Processo n.º: 3037/2019

Recurso Ordinário n.º: 15/2019

14/01/2020

Sumário:

1. O regime processual vigente impede a consideração de factualidade (e respetivos documentos probatórios) ocorrida em momento posterior ao encerramento da discussão em 1.ª instância – e daí a improcedência de uma alteração da matéria de facto provada que integre a superveniência de uma situação de fundos disponíveis positivos.
2. A superveniência de fundos positivos não tem a virtualidade de produzir um efeito retroativo, como se se ficcionasse que a situação de fundos negativos verificada à data da assunção do compromisso respeitante ao contrato não tivesse existido: a nova situação financeira não pode apagar a realidade então existente, que era a de carência de fundos disponíveis, com todas as consequências legais que daí decorrem.
3. A situação financeira de fundos disponíveis negativos à data da celebração do contrato e da assunção do respetivo compromisso, gera a nulidade do contrato e do inerente compromisso, bem como a violação dos artigos 42.º, n.º 6 e 45.º, n.º 1 da LEO, e os artigos 5.º e 11.º da LCPA, disposições legais de natureza financeira – o que preenche os fundamentos de

recusa de visto consignados nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

4. Sem prejuízo do reconhecimento da relevância da aquisição do medicamento em causa para uma adequada prestação de cuidados de saúde, afi-gura-se não ser possível proceder à sanação judicial da nulidade prevista no n.º 3 do artigo 5.º da LCPA, e ao abrigo do n.º 4 da mesma disposição legal.

AQUISIÇÃO DE BENS / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / OBJETO DE RECURSO / RECUSA DE VISTO / SANAÇÃO DO VÍCIO

Conselheiro Relator: Mário António Mendes Serrano

Acórdão n.º 022/2020 – 1.ª S/PL

Processo n.º: 2363/2018

Recurso Ordinário n.º: 4/2019

22/04/2020

Sumário:

- A) Da pretensão de alteração da matéria de facto
 1. Os elementos documentais que constituam parte integrante do procedi-mento pré-contratual e que constem do processo são necessariamente parte constituinte dele e são plenamente invocáveis pelos intervenientes processuais enquanto suporte da sua argumentação jurídica, independen-temente da sua inscrição (ou não) na factualidade provada. Nessa me-dida, cumpre concluir pela improcedência da pretensão do recorrente de alteração da factualidade provada.
 2. Já no que respeita ao conjunto de dados de facto sem expressão, nem mesmo implícita, na factualidade provada estabelecida em 1.ª instância e que, num quadro de soluções plausíveis de direito, poderá entender-se como relevante, entende-se considerar procedente a pretensão do recor-rente de alteração da factualidade provada, com o conseqüente adita-mento de um novo ponto de facto (artigo 662.º, n.º 1, do CPC, *ex vi* do artigo 80.º da LOPTC).

B) Das arguidas nulidades da decisão recorrida

3. Relativamente à alegação de pretensas falta de fundamentação, com referência ao artigo 615.º, n.º 1, alínea b), do CPC, e contradição entre fundamentos e decisão, com referência ao artigo 615.º, n.º 1, alínea c), do CPC, é de difícil verificação o preenchimento dos pressupostos de aplicação do instituto das nulidades de sentença, havendo uma recorrente confusão entre a invocação dessas nulidades e a mera discordância substantiva quanto às decisões judiciais, pelo que se conclui pela improcedência da sua arguição.

C) Da questão prévia da sujeição do contrato a fiscalização prévia

4. O conceito legal de concessão de obra pública prescinde, para a respetiva caracterização, de qualquer elemento reportado à realização de atribuições públicas.
5. Da factualidade provada, vários fatores permitem conferir natureza pública à obra: o imóvel é propriedade do ente público município; a administração do imóvel compete ao ente público município, que a delegou na empresa municipal requerente; os trabalhos destinam-se a ser executados no interesse e benefício do ente público município; a obra reverte no final para o ente público município; e os trabalhos pressupõem um plano definido pelo ente público município, concordando-se, assim, com o ponto de vista sustentado pela decisão recorrida quanto ao preenchimento dos requisitos da concessão de obra pública.
6. O pagamento de um preço pelo concedente ao concessionário, como contrapartida da futura utilização pelo concedente de certos espaços do empreendimento, numa compreensível lógica sinalagmática, que até permitiria uma celebração autónoma do respetivo acordo de vontades, não altera a estrutural natureza concessória do contrato e, conseqüentemente, a subsunção ao disposto no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

D) Da alegada inconstitucionalidade da interpretação do TdC quanto à reserva de jurisdição para apreciação do contrato

7. A especificidade do atual regime legal do Tribunal de Contas determina que o controlo exercido por este Tribunal no âmbito da fiscalização prévia tenha de envolver a formulação de juízos próprios da jurisdição administrativa, o qual gera um aparente conflito de jurisdições.

8. Assim, ainda que o exercício daquelas competências possa criar pontos de tensão com os poderes próprios da jurisdição administrativa, com possíveis reflexos nos atos ou contratos submetidos a fiscalização prévia, e que possam ser também objeto da intervenção dos tribunais administrativos, é sempre de natureza instrumental, na medida em que se revela teleologicamente vinculado à decisão jurisdicional de concessão ou recusa de visto, e, em conformidade, entende-se não se evidenciar a existência de qualquer juízo de inconstitucionalidade.
- E) Da alegada inaplicabilidade do RJPPP (versão originária) ao contrato
9. Quanto à integração do contrato e do ente público contratante no âmbito objetivo de aplicação do RJPPP, o contrato de concessão de obra pública em apreço integra a tipologia de contratos que constituem «instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados» (artigo 2.º, n.º 4, proêmio e alínea a), do RJPPP e preenche os requisitos de uma PPP, tal como definida no artigo 2.º, n.º 1, do respetivo regime.
10. Com efeito, estabelecem-se naquela disposição legal um conjunto de elementos fundamentais: natureza jurídica do contrato (contrato de concessão de obra pública); natureza pública e privada dos contraentes (uma empresa municipal como parceiro público e um parceiro privado); desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva (a reabilitação de património municipal para uso comunitário); carácter duradouro (30 anos); e transferência de risco, total ou parcial, para o parceiro privado, pelo que não se suscitam dúvidas sobre a verificação das condições objetivas de aplicação ao presente contrato da versão originária do RJPPP.
11. Quanto à integração do contrato e do ente público contratante no âmbito subjetivo de aplicação do RJPPP, o elenco de parceiros públicos, constante do n.º 2 do artigo 2.º do RJPPP, não se deve ter por taxativo, pelo que a não referência expressa nele às autarquias locais (ou às empresas municipais) não deve ser interpretado num sentido excludente.
12. Existe uma relação de complementaridade normativa entre o RJPPP e o CCP, decorrente da aplicabilidade simultânea dos dois regimes às parcerias por aquele abrangidas, o que, em face da expressa previsão de aplicação do segundo às autarquias locais (cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea c)),

tornaria incongruente uma diferenciação quanto ao âmbito subjetivo dos dois diplomas.

F) Da conformidade legal do contrato ao RJPPP (versão originária)

13. Segundo o n.º 1 do artigo 4.º do RJPPP, «[c]onstituem finalidades essenciais das parcerias a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação, bem como a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, induzida por formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação permanente por parte do parceiro público e dos potenciais utentes».
14. Em concretização, estabeleceu-se no artigo 6.º do RJPPP, sob a epígrafe «Pressupostos», um vasto conjunto de pressupostos do lançamento e adjudicação do contrato, nomeadamente uma «adequada atribuição de responsabilidades e partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados».
15. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 19.º da LEO de 2001, «[a] avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias dos setores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objetivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida».
16. Atento o quadro normativo exposto, ocorreram várias omissões relativamente às exigências legais emergentes do RJPPP, de que se destacam (1) a carência de um estudo económico-financeiro com comparador público e a ausência de um juízo valorativo sobre a verificação da exigência prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), *in fine*, do RJPPP, e (2) a inexistência de uma adequada avaliação técnica sobre a efetividade do risco do parceiro privado.
17. Do primeiro núcleo deduziu-se a verificação de uma «preterição total do procedimento legalmente exigido», integradora da previsão do artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA, que comina a mesma com nulidade e, consequencialmente, a nulidade do próprio contrato, para além da violação de normas de natureza financeira do regime das PPP – com base nas quais se fundou a decisão de recusa de visto, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC.

18. Do segundo núcleo deduziu-se igualmente a verificação de violação de norma de natureza financeira (a do artigo 7.º do RJPPP), para além da ocorrência da probabilidade de alteração do resultado financeiro (por incumprimento da norma do artigo 413.º do CCP, na versão anterior à revisão de 2017, em que se determina uma «significativa e efetiva transferência do risco para o concessionário»).
- G) Da incidência das recentes vicissitudes legislativas do RJPPP no contrato
19. Não obstante o contrato ter sido celebrado na vigência da versão originária do RJPPP – e que, em nosso entender, lhe seria aplicável, nos termos *supra* demonstrados –, deixou de se reger por tal regime, por força do Decreto-Lei n.º 170/2019, e com efeitos retroativos, que se projetaram no contrato *ab initio*.
20. Devido à retroatividade da norma interpretativa do novo artigo 2.º-A do RJPPP, passa a ter-se por legalmente assente que este regime, mesmo na sua versão originária, não se aplicava à parceria público-privada que deu origem ao contrato em apreço, por nele figurar como parceiro público a empresa municipal ora recorrente.
21. Mas se ao presente contrato deixou de ser aplicável o originário RJPPP, impõe-se admitir que o juízo de incumprimento imputável a esse contrato, no qual se fundava a verificação da sua nulidade, bem como a violação de normas financeiras integradas nesse regime, deixou de ter suporte bastante.
22. Tenha-se, no entanto, em atenção que o Decreto-Lei n.º 170/2019 foi objeto de apreciação parlamentar, ao abrigo do artigo 169.º da Constituição, tendo a Assembleia da República aprovado a Resolução n.º 16/2020, que determinou a cessação da vigência do referido diploma e a ripristinação das normas por este revogadas.
23. De todo o exposto se retira a conclusão de que a aplicação do RJPPP na versão conferida pelo Decreto-Lei n.º 170/2019 se traduz, para o caso concreto, numa insubsistência dos fundamentos de recusa de visto considerados como existentes pela decisão recorrida com base na aplicação da versão originária do RJPPP. E, desse modo, deixará de poder sustentar-se, por referência a tais fundamentos, a improcedência do recurso sob apreciação.

H) Da alegada inexistência de ilegalidades respeitantes ao anúncio do concurso publicado no JOUE

24. As irregularidades verificadas no anúncio, apesar de integradoras da ilegalidade prevista no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC, pela plena acessibilidade dos interessados à mitigação da sua eventual danosidade, não revestem gravidade bastante, tendo em conta o princípio da proporcionalidade, para justificar mais do que uma recomendação em conformidade, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 4, da LOPTC.

I) Da alegada inexistência de ilegalidades respeitantes às condições de atuação da entidade requerente

25. Na descrição do objeto social da empresa municipal optou-se por referir atividades, e não específicos modelos contratuais ou tipos de procedimento – pelo que não seria expectável uma expressa menção a concessões e parcerias público-privadas ou a quaisquer outras tipologias. Nesta conformidade, não se encontra apoio bastante nos estatutos da entidade requerente para sustentar o entendimento de que o presente contrato e respetivo procedimento estão fora do âmbito do seu objeto social.

26. Assim, considera-se não verificada a prática de «atos estranhos às atribuições [...] [de pessoa coletiva] em que o seu autor se integre», prevista no artigo 161.º, n.º 2, alínea b), do CPA, de que a decisão recorrida deduziu a nulidade integradora do fundamento de recusa de visto estabelecido no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC.

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / ÁREA DE JURISDIÇÃO / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / CONFLITO DE COMPETÊNCIAS / CONTRATO DE CONCESSÃO / EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL / ESTUDO COMPARADOR PÚBLICO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INCONSTITUCIONALIDADE / NORMA FINANCEIRA / NORMA INTERPRETATIVA / NULIDADE / OBJETO SOCIAL / / OBRA PÚBLICA / PARCERIA PÚBLICO PRIVADA / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / PUBLICIDADE DO CONCURSO / RECUSA DE VISTO / REPRISTINAÇÃO / RETROATIVIDADE / TRIBUNAL ADMINISTRATIVO E FISCAL / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheiro Relator: Mário António Mendes Serrano

Relatório de Auditoria nº 001/2017 – 1.ª S/SS

Processo nº 1/2014 – AUDIT

07/02/2017

ASSUNTO: Ação de fiscalização concomitante - Empreitada de "Terraplanagem, infraestruturas e pavimentação do Pólo 1 (Gonçalves) da Plataforma Logística de Leixões". Contratos adicionais

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRETO / AUDITORIA ORIENTADA / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONDIÇÃO LEGAL / CONTRATO ADICIONAL / CONTROLO DE GESTÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / ERRO / EXECUÇÃO DA OBRA / FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAESTRUTURA / LIMITE LEGAL / NORMA REGULADORA / OMISSÃO / PREÇO CONTRATUAL / PREÇOS / PROJETO / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / TRABALHOS A MAIS / VALOR DO CONTRATO / VALOR LIMITE

Relatório de Apuramento de Responsabilidade Financeira nº 001/2018 – 1.ª S/S

Processo nº 15/2015 – ARF

27/11/2018

ASSUNTO: Apuramento de responsabilidade financeira relativamente a dez contratos de aquisição de serviços celebrados nos anos de 2012 a 2016 pela Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. (Processos de fiscalização prévia n.ºs 1869, 1870 e 1871/2014, 351, 352 e 786/2015, 95 e 1325/2016, 259 e 474/2017).

Conselheiro Relator: Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

ANO 2012 / ANO 2013 / ANO 2014 / ANO 2015 / ANO 2016 / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / EFEITO FINANCEIRO / FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INOBSERVÂNCIA DE

PRAZO / PRODUÇÃO DE EFEITO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Relatório de Auditoria nº 003/2019 – 1.ª S/SS

Processo nº 3/2016 – AUDIT

17/09/2019

ASSUNTO: Ação de Fiscalização Concomitante ao Município de Castro Marim no âmbito dos “Contratos-Programa e Contratos de Prestação de Serviços celebrados entre Municípios e as Empresas Locais”

Conselheiro Relator: Alziro Antunes Cardoso

AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO PROGRAMA / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / EMPRESA LOCAL / ILEGALIDADE / INTERESSE PÚBLICO / LIQUIDAÇÃO / REGISTO CONTABILÍSTICO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Relatório de Auditoria nº 002/2020 – 1.ª S/PL

Processo nº 1/2018 – AUDIT

13/10/2020

ASSUNTO: Análise global dos contratos adicionais remetidos para o Tribunal de Contas (Triênio 2017-2019)

Conselheiro Relator: Fernando José de Oliveira Silva

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / ANO 2017 / ANO 2018 / ANO 2019 / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CONTRATO ADICIONAL / CONTRATO DE EMPREITADA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / ERRO / FORMA DOS ATOS / OMISSÃO / PREÇO CONTRATUAL / REABILITAÇÃO URBANA / REMESSA DE DOCUMENTOS / SETOR EMPRESARIAL PÚBLICO / TRABALHOS A MAIS / TRABALHOS A MENOS / VIA DE COMUNICAÇÃO

**Relatório de Apuramento de Responsabilidade Financeira nº 004/2020
– 1.ª S/SS**

Processo n.º 12/2018 – ARF

06/10/2020

ASSUNTO: Apuramento de responsabilidade financeira no âmbito da execução do contrato de aquisição de serviços de “recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe”

Conselheiro Relator: Mário António Mendes Serrano

AJUSTE DIRETO / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFORMAÇÃO DE CABIMENTO / LIMPEZA E HIGIENE URBANA / PROCEDIMENTO PRÉ CONTRATUAL / RENOVAÇÃO DO CONTRATO / RESÍDUO SÓLIDO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

2ª SECÇÃO – CONTROLO SUCESSIVO

Relatório de Auditoria nº 005/2017 – 2.ª S/SS

Processo nº 30/2016 – AUDIT

09/03/2017

ASSUNTO: Auditoria à Atividade do Fundo de Resolução – 2015

Conselheiro Relator: José de Castro de Mira Mendes

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / ANO 2015 / APOIO FINANCEIRO /
DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / EMPRÉSTIMOS / FUNDO AUTÓ-
NOMO / FUNDO DE RESOLUÇÃO / RELEVAÇÃO DA RESPONSA-
BILIDADE SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINAN-
CEIRA SANCIONATÓRIA / SUSTENTABILIDADE

Relatório de Auditoria nº 011/2017 – 2.ª S/SS

Processo nº 27/2015 – AUDIT

08/06/2017

ASSUNTO: Auditoria orientada aos apoios financeiros concedidos pela
Direção-Geral das Artes – 2014

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

ACOMPANHAMENTO AVALIAÇÃO CONTRATOS / APOIO FINAN-
CEIRO ARTES / APOIO ORQUESTRAS / APOIOS DIRETOS /
APOIOS EXTRAORDINÁRIOS / CONTRATOS PLURIANUAIS DE
APOIOS / DGARTES / GESTÃO IMOBILIZADO / LEI DOS COMPRO-
MISSOS / PAGAMENTOS EM ATRASO

Relatório de Auditoria nº 014/2017 – 2.ª S/SS

Processo nº 1/2016 – AUDIT

12/09/2017

ASSUNTO: Auditoria aos Acordos Celebrados entre a Administração
Regional de Saúde do Norte, I. P., e a Santa Casa da Miseri-
córdia do Porto

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

ACORDOS DE COOPERAÇÃO / ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO / AU-
DITORIA DE RESULTADOS FINANCIAMENTO / *OUTSOURCING* /

SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE / UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA

Relatório de Auditoria nº 021/2017 – 2.ª S/SS

Processo nº 6/2016 – AUDIT

26/10/2017

ASSUNTO: Auditoria à Execução da Lei de Programação Militar em 2015 (aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio)

Conselheiro Relator: Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA / AERONAVE / ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL / ANO 2015 / FORÇAS ARMADAS / GESTÃO ORÇAMENTAL / INVESTIMENTO PÚBLICO / LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR / PROGRAMA PLURIANUAL / PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL / SISTEMA INFORMÁTICO

Relatório de Auditoria nº 025/2017 – 2.ª S/SS

Processo nº 15/2016 – AUDIT

30/11/2017

ASSUNTO: Auditoria a Fundos Ambientais: Fundo Português de Carbono; Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos; Fundo de Intervenção Ambiental

Conselheiro Relator: António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / EXECUÇÃO FINANCEIRA / FINANCIAMENTO / FUNDO AMBIENTAL / FUNDO DE INTERVENÇÃO AMBIENTAL / FUNDO PORTUGUÊS DE CARBONO / INOBSEERVÂNCIA DE PRAZO / RECURSOS HÍDRICOS / TRÂNSITO DE SALDOS

Relatório de Auditoria nº 006/2018 – 2.ª S/SS

Processo nº 24/2017 – AUDIT

08/02/2018

ASSUNTO: Instituto Nacional de Estatística – Auditoria de Seguimento

Conselheiro Relator: Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES / AUDITORIA DE SEGUIMENTO / VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS

Relatório de Auditoria nº 008/2018 – 2.ª S/SS

Processo nº 6/2018 – AUDIT

17/05/2018

ASSUNTO: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relatório Intercalar V

Conselheira Relatora: Ana Margarida Leal Furtado

ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL / GESTÃO FINANCEIRA / PRAZO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS – SNC-AP / TRANSPARÊNCIA / UNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

Relatório de Auditoria nº 010/2018 – 2.ª S/PL

Processo nº 16/2013 – AUDIT

07/06/2018

ASSUNTO: Reprivatização e Recompra da TAP

Conselheiro Relator: José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO / CONTROLO ESTRATÉGICO / DIREITOS ECONÓMICOS / ENDIVIDAMENTO / INTERESSE PÚBLICO / PARTICIPAÇÃO DO ESTADO / RECOMPOSIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL / RECOMPRA / REPRIVATIZAÇÃO / RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS DO ESTADO / TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES, SGPS, SA

Relatório de Auditoria nº 012/2018 – 2.ª S/SS

Processo nº 3/2016 – AUDDIT

21/06/2018

ASSUNTO: Auditoria às práticas de gestão no Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE, e no Centro Hospitalar de São João, EPE

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

AUDITORIA DE RESULTADOS / *BENCHMARKING* / CUSTOS POR DOENTE / DESEMPENHO / DÍVIDA A FORNECEDORES / INDICADORES / ECONOMIA / EFICÁCIA / EFICIÊNCIA / FINANCIAMENTO / GESTÃO HOSPITALAR / RESULTADOS / SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE / SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Relatório de Auditoria nº 013/2018 – 2.ª S/SS

Processo nº 39/2016 – AUDIT

12/07/2018

ASSUNTO: Auditoria financeira ao Instituto Superior de Agronomia – Ano económico 2015

Conselheira Relatora: Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

ADISA / CASAS DE FUNÇÃO / CENTROP / CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS / INOVISA / INVENTARIAÇÃO DE BENS / ISA / NÃO EMISSÃO FATURAS / PREÇOS NÃO TABELADOS / PROTOCOLOS / RELEVAÇÃO CONTABILÍSTICA DÍVIDAS / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Relatório de Auditoria nº 019/2018 – 2.ª S/SS

Processo nº 13/2016 – AUDIT

29/11/2018

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil – Gerência de 2014

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes

ANO 2013 / ANO 2014 / ANO 2015 / ANO 2016 / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUDITORIA FINANCEIRA / BEM IMÓVEL / COBRANÇA DE DÍVIDAS / CONTABILIDADE PATRIMONIAL / CUIDADOS DE SAÚDE / DÍVIDAS / DOTAÇÃO ORÇAMENTAL / EDUCAÇÃO PRÉ ESCOLAR / ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL / EQUIPAMENTO SOCIAL / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / FINANCIAMENTO / FUNDO DE MANEIO / INFANTÁRIO E JARDIM DE INFÂNCIA / INVENTÁRIO / PATRIMÓNIO DO ESTADO / RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Relatório de Verificação Interna de Contas nº 016/2018 – 2.ª S/SS

Processo nº 2018/2016-VIC

29/11/2018

ASSUNTO: Conta de Gerência de 2016 do Município de Évora

Conselheira Relatora: Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

ANO 2016 / CERTIFICAÇÃO DE CONTAS / CONTA DE GERÊNCIA / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / EMPRÉSTIMOS / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / EXCESSO DE ENDIVIDAMENTO / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / RECEITA / RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO / REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS / SANEAMENTO FINANCEIRO / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP) / VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

Relatório de Auditoria nº 003/2019– 2.ª S/SS

Processo nº 23/2018 – AUDIT

18/01/2019

ASSUNTO: Alienação de Seguradoras do Grupo Caixa

Conselheiro Relator: José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

ALIENAÇÃO DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS / ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO / APRECIACÃO DE PROPOSTAS / ATIVIDADE SEGURADORA / AVALIAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA / CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO / GRUPO CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS / INTERESSE PÚBLICO / OFERTA PÚBLICA DE VENDA (OPV) / PRIVATIZAÇÕES / REPRIVATIZAÇÃO / VENDA DIRETA DE REFERÊNCIA (VDR)

Relatório de Auditoria nº 007/2019 – 2.ª S/SS

Processo nº 25/2017 – AUDIT

31/01/2019

ASSUNTO: Auditoria aos apoios do FINOVA a linhas de crédito

Conselheira Relatora: Ana Margarida Leal Furtado

COMISSÃO DE GESTÃO / CUSTO BENEFÍCIO / EMPRESA / EMPRÉSTIMOS / FINANCIAMENTO / FUNDO DE MANEIO / FUNDO PÚBLICO / GARANTIA FINANCEIRA / INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO / LINHA DE CRÉDITO / MICRO PEQUENA E MÉDIA EMPRESAS (PME) / PATRIMÓNIO FINANCEIRO / RECURSOS FINANCEIROS PÚBLICOS / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SOCIEDADE DE GANTIA MÚTUA / SUSTENTABILIDADE / TAXA DE JURO

Relatório de Auditoria nº 015/2019 – 2.ª S/SS

Processo nº 22/2018 – AUDIT

11/04/2019

ASSUNTO: Auditoria de Resultados à Medida “Gratuidade dos Manuais Escolares”

Conselheira Relatora: Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

DÍVIDAS LIVRARIAS / INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTAL / INTEROPERABILIDADE PLATAFORMAS / MANUAIS ESCOLARES / PLATAFORMA MEGA / PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL / REUTILIZAÇÃO MANUAIS / SUBORÇAMENTAÇÃO / SUSTENTABILIDADE / TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL / VOUCHERS

Relatório de Auditoria nº 019/2019 – 2.ª S/SS

Processo nº 18/2018 - AUDIT

11/07/2019

ASSUNTO: Auditoria ao Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes

AÇÃO DE ACOMPANHAMENTO / AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS / ALTERAÇÃO CLIMÁTICA / APOIO FINANCEIRO / COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA / DEGRADAÇÃO DOS SOLOS / DESERTIFICAÇÃO / ESTRUTURA DE GOVERNAÇÃO / FINANCIAMENTO / MEDIDA DE COMBATE / MEDIDA DE PROTEÇÃO / PROGRAMA DE AÇÃO NACIONAL DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO (PANCD) / PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL / RECURSOS HÍDRICOS

Relatório de Auditoria nº 020/2019 – 2.ª S/PL

Processo nº 9/2019 – AUDIT

18/07/2019

ASSUNTO: Auditoria ao Fundo REVITA

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes

AÇÃO DE ACOMPANHAMENTO / AGRICULTURA / AJUDA / BENEFICIÁRIOS / DENÚNCIA / DONATIVO / EQUIPA MULTIDISCIPLINAR / FINANCIAMENTO / FUNDO REVITA / GESTÃO DE RISCO / HABITAÇÃO / INCÊNDIO / MEDIDA DE APOIO / MUNICÍPIO / REABILITAÇÃO / RECUEPRAÇÃO DE IMÓVEIS / RECUPERAÇÃO DE PREJUÍZOS / REPARAÇÃO DE PREJUÍZOS / REGIME JURÍDICO / SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES / SOLIDARIEDADE / TRANSPARÊNCIA

Relatório de Auditoria nº 023/2019 – 2.ª S/SS

Processo n.º 28/2018 – AUDIT

10/10/2019

ASSUNTO: Auditoria aos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios e aos respetivos Planos Operacionais Municipais / Relatório Global

Conselheira Relatora: Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

ASSOCIAÇÃO HUMANITÁRIA DE BOMBEIROS / CONTABILIDADE ANALÍTICA / EXECUÇÃO FINANCEIRA / FINANCIAMENTO / FLORESTA / GABINETE TÉCNICO / INCÊNDIO / INSTRUMENTO DE GESTÃO TERRITORIAL / MUNICÍPIO / PLANO DIRETOR MUNICIPAL (PDM) / PLANOS MUNICIPAIS DE DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS / PROTEÇÃO CIVIL / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

Relatório de Auditoria nº 026/2019 – 2.ª S/PL

Processo nº 1/2019 – AUDIT

19/12/2019

ASSUNTO: Auditoria à gestão do património da Segurança Social - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO / AUDITORIA DE RESULTADOS / CONTRATOS DE ARRENDAMENTO / CONTROLO E MONITORIZAÇÃO / ESTUDOS ECONÓMICO-FINANCEIROS / LEILÃO / MAXIMIZAÇÃO DE RECEITAS / PATRIMÓNIO / SEGURANÇA SOCIAL / SUSTENTABILIDADE / VALOR DE MERCADO

Relatório de Auditoria nº 001/2020– 2.ª S/SS

Processo nº 23/2019 – AUDIT

16/01/2020

ASSUNTO: Operacionalidade de Infraestruturas e Transportes

Conselheiro Relator: José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

GESTÃO DO RISCO DE INOPERACIONALIDADE DE INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES / INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, SA / INVESTIMENTO PÚBLICO / PLANO ESTRATÉGICO DOS TRANSPORTES E INFRAESTRUTURAS (PETI₃₊ 2014-2020) / PREVENÇÃO DO RISCO DE DESASTRES E CATÁSTROFES

Relatório de Auditoria nº 002/2020 – 2.ª S/SS

Processo n.º 12/2018 – AUDIT

30/01/2020

ASSUNTO: Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil

Conselheiro Relator: José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

ANA–AEROPORTOS DE PORTUGAL / ATIVIDADE REGULADORA DA AVIAÇÃO CIVIL / AUTORIDADE NACIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL–ANAC / CONFLITOS DE INTERESSES / CUSTOS REGULATÓ-

RIOS / FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE REGULADORA / INTERESSE PÚBLICO / LEI-QUADRO DAS ENTIDADES REGULADORAS / PRINCÍPIO ORÇAMENTAL DA UNIDADE E UNIVERSALIDADE / REGIME DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO / REGIME DA TESOUREARIA DO ESTADO / REGIME DE ADMINISTRAÇÃO DAS RECEITAS DO ESTADO / TAXA DE SEGURANÇA

Relatório de Auditoria nº 006/2020 – 2.ª S/SS

Processo nº 15/2019 – AUDIT

30/01/2020

ASSUNTO: Auditoria ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior
– Contratos de Legislatura 2016-2019

Conselheira Relatora: Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

ACOMPANHAMENTO E CONTROLO / CONTRATOS DE LEGISLATURA / DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS / ENSINO SUPERIOR / FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR / INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR / LEI DE BASES DO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR / PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL / TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL

Relatório de Auditoria nº 10/2020 – 2.ª S/SS

Processo nº 16/2019 – AUDIT

09/07/2020

ASSUNTO: Auditoria ao Abandono Escolar Precoce

Conselheira Relatora: Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

ABANDONO ESCOLAR / CONCEITO DE ABANDONO / CONTROLO DE MATRÍCULAS E FREQUÊNCIA / ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA / INDICADORES SOBRE ABANDONO / MEDIDAS DE COMBATE AO ABANDONO / META DOS 10% / RISCO DE ABANDONO / TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL

Relatório de Auditoria nº 012/2020 – 2.ª S/SS

Processo nº 4/2019 – AUDIT

23/07/2020

ASSUNTO: Prevenção da Resolução Bancária em Portugal

Conselheiro Relator: José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

AUTORIDADE NACIONAL DE RESOLUÇÃO (ANR) / BANCO DE PORTUGAL / CONSELHO ÚNICO DE RESOLUÇÃO (CUR) / ESTABILIDADE DE SISTEMA FINANCEIRO / FUNDO DE RESOLUÇÃO / FUNDO ÚNICO DE RESOLUÇÃO (FUR) / INSTITUIÇÕES MENOS SIGNIFICATIVAS / INSTITUIÇÕES SIGNIFICATIVAS / MECANISMO ÚNICO DE RESOLUÇÃO (MUR) / PLANOS DE RESOLUÇÃO / PLANOS DE RESOLUÇÃO COMPLETOS / PLANOS DE RESOLUÇÃO SIMPLIFICADOS / RESOLUÇÃO BANCÁRIA / SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS / UNIÃO BANCÁRIA

Relatório de Auditoria nº 014/2020 – 2.ª S/SS

Processo nº 23/2020 – AUDIT

23/10/2020

ASSUNTO: Auditoria ao Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes

AUTORIDADE DE GESTÃO / FINANCIAMENTO / FUNDO SOCIAL EUROPEU / PESSOA CARENCIADA / PROGRAMA OPERACIONAL DE APOIO

Relatório de Auditoria nº 016/2020 – 2.ª S/PL

Processo nº 14/2020 – AUDIT

03/12/2020

ASSUNTO: Auditoria à inventariação do património imobiliário do Estado

Conselheira Relatora: Ana Margarida Leal Furtado

BEM IMÓVEL / DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO / FUNDO NACIONAL DE REABILITAÇÃO DO EDIFICADO / INVENTÁRIO / PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO / REGULARIZAÇÃO DE PROCESSOS / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO DOS IMÓVEIS DO ESTADO (SIIE)

Relatório de Apuramento de Responsabilidade Financeira nº 008/2020 – 2.ª S/SS

**Processo n.º 2/2020 – ARF
10/09/2020**

ASSUNTO: Análise de contratos adjudicados sucessiva e alternadamente, a uma sociedade e ao seu sócio maioritário e gerente, ultrapassando nos triénios de 2012 a 2014 e 2016 a 2018, o limite de €150 000, previsto no CCP

Conselheira Relatora: Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

ADJUDICAÇÃO / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / OBRA PÚBLICA / NORMA FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANZIONATÓRIA / VALOR CONTRATUAL

Relatório de Outras Ações de Controlo nº 005/2020 – 2.ª S/SS

**Processo n.º 4/2020 – OAC
15/10/2020**

ASSUNTO: COVID-19 – impacto na atividade e no acesso ao SNS

Conselheiro Relator: António Manuel Fonseca da Silva

ACESSO A CUIDADOS DE SAÚDE / COVID-19 / CUIDADOS DE SAÚDE PRESTADOS / INCENTIVOS / LISTAS DE ESPERA / RECUPERAÇÃO DE ATIVIDADE / SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE / TEMPOS DE ESPERA

Relatório de Outras Ações de Controlo nº 007/2020 – 2.ª S/SS

Processo nº 7/2020 - OAC

18/12/2020

ASSUNTO: Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente

Conselheira Relatora: Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / ÁREA METROPOLITANA / ARRECA-
DAÇÃO DE RECEITAS / ASSOCIAÇÃO DE FREGUESIAS / ASSOCI-
AÇÃO DE MUNICÍPIOS / AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE
DESPESAS / CONTABILIDADE ANALÍTICA / CONTRATAÇÃO PÚ-
BLICA / CONTRATO COVID-19 / COVID-19 / ECONOMIA EFICÁCIA
E EFICIÊNCIA / EMPRESA LOCAL / ENTIDADE INTERMUNICIPAL /
FREGUESIA / ISENÇÃO DE VISTO / MEDIDA DE COMBATE / ME-
DIDA TEMPORÁRIA / MUNICÍPIO / PORTAL BASE / PREÇO CON-
TRATUAL / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PRINCÍPIO DA CONCOR-
RÊNCIA / PUBLICITAÇÃO / REGIME EXCECIONAL / SISTEMA DE
INFORMAÇÃO FINANCEIRA

Relatório de Verificação Externa de Contas nº 002/2020 – 2.ª S/SS

Processo nº 5/2018-VEC

30/04/2020

ASSUNTO: Verificação externa da conta da Alfândega do Aeroporto de Lisboa – gerência 2015

Conselheira Relatora: Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

AEROPORTO HUMBERTO DELGADO / ALCANCE / ALFÂNDEGA /
ANO 2015 / CONTA DE GERÊNCIA / CONTROLO INTERNO / INTE-
RESSE PÚBLICO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / RESPONSABILI-
DADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SISTEMA DE CONTROLO IN-
TERNO / TESOURARIA / VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS

3ª SECÇÃO – RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Sentença nº 001/2017 – 3.ª S/SS

Processo nº: 6/2016-JRF

27/01/2017

Sumário:

1. Dispõe o artigo 454º do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que «são serviços a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que a) se tenham tornado necessários à prestação dos serviços objeto do contrato na sequência de uma circunstância imprevista; e b) não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o contraente público ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão do objeto do contrato».
2. Tendo sido demonstrados que os trabalhos alegadamente prestados em excesso não só são da mesma espécie como são exatamente os mesmos que foram previstos no caderno de encargos, não qualquer cabimento a figura dos trabalhos ou serviços a mais.
3. Não existindo fundamento fáctico e jurídico para os pagamentos adicionais autorizados pela demandada, que os não podia autorizar, nem sequer em parte trata-se de pagamentos indevidos nos termos o art.º 59.º, n.º 1 e 4, da LOPTC.
4. Porque o Estado não tinha a obrigação de pagar mais do que estipulado foi no contrato, o que remunerou constitui um dano material, ou seja, uma diminuição ou empobrecimento do património público, de igual valor, sem justificação.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / PAGAMENTOS INDEVIDOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / SERVIÇOS A MAIS

Conselheiro Relator: João Aveiro Pereira

Sentença nº 002/2017 – 3.ª S/SS

Processo nº: 7/2016-JRF

24/02/2017

Sumário:

1. A celebração de contrato de prestação de serviços, na modalidade de contrato de avença, exige a verificação cumulativa de todas as alíneas do n.º

2 do artigo 35.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, designadamente da que exige a prova de que o «*contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social*» (alínea d) do n.º 2 daquele preceito legal);

2. Incorre na infração p. e p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b), e l), 2 e 5, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, por violação do disposto nos artigos 35.º, n.º 2, e 36.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, quem, em representação de uma entidade pública, culposamente outorgar um contrato de avença sem que, para tanto, seja feita prova de que o contratado tenha regularizado as suas obrigações fiscais e com a segurança social;
3. Justifica-se a dispensa do pagamento de multa, nos termos do artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, quando a culpa for diminuta (o Demandado atuou com negligência inconsciente), não houver dano a reparar e ao Demandado não se conhecer registo de quaisquer infrações financeiras.

CONTRATO DE AVENÇA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PROVA DE REGULARIZAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS E COM A SEGURANÇA SOCIAL / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / DISPENSA DA APLICAÇÃO DE MULTA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sentença n.º 004/2017 – 3.ª S/SS

Processo n.º: 8/2016-JFR

16/03/2017

Sumário:

1. Nos contratos sujeitos a fiscalização prévia, só se podem efetuar pagamentos após decisão ou declaração de conformidade do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC;
2. Incorre na infração financeira sancionatória p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea h), 2 e 5, por violação do artigo 45.º, n.º 1, todos da LOPTC, o agente que procede à execução financeira do contrato antes do visto ou da declaração de conformidade do Tribunal de Contas;

3. Justifica-se a dispensa do pagamento de multa quando a culpa for diminuta, não houver dano a reparar, e se ao Demandado não se conhecer registo de infrações financeiras, designadamente da infração que lhe foi imputada.

DISPENSA DE MULTA / PAGAMENTOS ANTES DO VISTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sentença nº 009/2017 – 3.ª S/SS

Processo nº: 8/2017-JRF

21/11/2019

Sumário:

1. Consubstancia a infração financeira p.p. no artigo 65º, n.º 1 alínea h) da LOPTC o pagamento da fatura no montante de 96.339,75 € em 23.12.2013, quando a concessão de visto ao contrato em apreço, por parte do Tribunal de Contas, só veio a verificar-se em 28.01.2014.
2. Responsáveis pelas infrações financeiras são “o agente ou agentes da ação” e os “funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”.
3. É, por isso autor da infração aquele funcionário que, no âmbito de um processamento administrativo exarou um despacho a dar seguimento a uma informação em que se submetia à consideração superior a possibilidade de pagamento, não esclarecendo como devia, sendo da sua competência que, legalmente, não havia possibilidade de pagamento na medida em que tendo sido solicitada a concessão de visto, há apenas dois dias o contrato em causa não podia, legalmente, produzir efeitos financeiros.

AUTORIA / PAGAMENTOS ANTES DO VISTO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Sumário:

1. Os demandados 1 a 4, ao terem autorizado, enquanto membros do CA, a execução dos trabalhos a mais, pelos 4º, 7º e 8º adicionais ao contrato de empreitada em causa nos autos, cujo preço ultrapassou o limite de 5%, estabelecido na al. c) do nº 2 do art.º 370º do CCP (na redação vigente à data de adjudicação daqueles contratos adicionais) e tendo atuado com culpa, incorreram na prática de uma infração de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, nº 1, al. l) da LOPTC, por violação daquele preceito e do art.º 19º al. b) do CCP.
2. Considerando que a empreitada em causa visava a execução de infraestruturas de um conjunto de lotes a edificar no futuro e, por outro lado, atentas as características da empreitada, nada aponta no sentido de que estejamos perante uma obra com “especiais características de imprevisibilidade”, nomeadamente por ser uma obra “complexa do ponto de vista geotécnico”, pelo que o limite de 5% de trabalhos a mais não deve considerar-se elevado para 25%, ao abrigo do nº 3 do art.º 370º do CCP (na redação então vigente).
3. Os demandados 5 e 6, ao terem informado, nos termos em que informaram sobre a realização dos trabalhos a mais, relativos aos 4º, 7º e 8º adicionais ao contrato de empreitada em causa nos autos, não cuidaram de esclarecer, devidamente, que uma vez que o preço dos mesmos, já compensado dos trabalhos a mais, ultrapassava o limite de 5%, estabelecido na al. c) do nº 2 do art.º 370º do CCP (na redação vigente à data de adjudicação daqueles contratos adicionais), tais trabalhos deveriam ser objeto de adjudicação, a efetuar na sequência de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, tendo assim atuado com culpa e incorrido, atento o disposto no art.º 61º, nº 4, da LOPTC, na prática de uma infração de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, nº 1, al. l) da LOPTC, por violação daqueles preceitos e do art.º 19º al. b) do CCP.
4. O legislador, ao ter aumentado, de 5% para 40% o limite de trabalhos a mais (redação dada à al. c) do nº 2 do art.º 370º do CCP pelo art.º 2º do DL149/2012), passou a considerar que até este limite, não haveria violação de norma legal sobre a contratação pública, pelo que, à face da lei

nova, não estão preenchidos os elementos típicos da infração, por não haver violação de norma legal relativa à contratação pública, ocorrendo assim como que uma eliminação da infração, devendo os demandados ser absolvidos, por aplicação do art.º 2º, n.º 2, do Código Penal, *ex vi* art.º 67º, n.º 4, da LOPTC.

5. O demandado 1, ao não ter procedido à remessa de um contrato autónomo de trabalhos, relacionado com a obra em causa, celebrado por ajuste direto, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o qual foi entretanto executado, incorreu na prática de uma infração de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, n.º 1, al. h) da LOPTC, por violação do disposto nos art.ºs 46º, n.º 1, al. b), 48º, n.º 2 e 81º, n.º 4, todos da LOPTC.
6. A circunstância de a dispensa de aplicação de multa prevista no n.º 8 do art.º 65º ter sido introduzida na LOPTC em momento posterior à prática da infração em causa nos autos, não é impeditivo da sua aplicação ao caso *sub judicio*, por força do princípio geral de aplicação do regime que concretamente se mostre mais favorável, consagrado no art.º 2º, n.º 4, do Código Penal e aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 4, da LOPTC.

DISPENSA DE MULTA / ELIMINAÇÃO DA INFRAÇÃO / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / OBRA COMPLEXA DO PONTO DE VISTA GEOTÉCNICO / TRABALHOS A MAIS / VISTO PRÉVIO

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Sentença n.º 005/2018 – 3.ª S/SS

Processo n.º 5 /2017-JRF

20/02/2018

Sumário

1. A relevação da responsabilidade financeira, a que se alude no artigo 65º n.º 9 da LOPTC, só é possível de ser concretizada pela 1ª e 2ª secção na fase processual anterior à fase jurisdicional.
2. Estando o processo, a partir do momento em que é deduzido o requerimento do Ministério Público, na fase jurisdicional (e não na fase administrativa), uma qualquer irregularidade ocorrida que tenha a ver com questões que colidisse com a garantia dos direitos de defesa na fase de

auditoria, nomeadamente por não relevação da responsabilidade financeira, tem que ser suscitada, em tempo oportuno, nessa mesma fase procedimental, sendo manifestamente intempestiva a arguição da mesma na fase de julgamento

3. O prazo de prescrição, no âmbito das infrações financeiras sancionatórias ocorridas sob a forma continuada, só corre desde o dia da prática do último ato.
4. Tendo a prática do último ato que consubstancia a continuação delitual ocorrido em setembro de 2014, o prazo de prescrição não decorreu em relação à infração financeira, cometida sob a forma continuada, imputada aos demandados.
5. O quadro legal vigente no que respeita ao regime remuneratório dos professores do Ensino Superior Politécnico (nomeadamente a Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro, a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, o Decreto Lei n.º 14/2003 e Decreto-Lei n.º 25/2015 de 6 de fevereiro), apenas permite a criação de suplementos remuneratórios por via de lei.
6. O princípio da legalidade referido em 5) não permite quaisquer interpretações extensivas à criação ou estabelecimento de tais suplementos, por parte das entidades gestoras ou com competências administrativas.
7. O quadro legal, que regula o exercício das funções docentes do ensino superior politécnico, não permite, igualmente, a remuneração pecuniária suplementar através de pagamento de suplementos ou horas extraordinárias.
8. Consubstancia uma infração financeira a conduta dos demandados que autorizam e pagam suplementos remuneratórios sem enquadramento legal.
9. Nos termos do artigo 59º n.º 4 da LOPTC «consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contra-prestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinadas atividades». É, por via da lei, exigido sempre a demonstração de um dano ao erário público para que possa ocorrer uma situação passível de responsabilidade financeira reintegratória assente naquela infração.

10. Ainda que tenha ficado demonstrado que o valor pago a título de suplementos constituiu um pagamento ilegal, não se encontrando demonstrado qualquer dano ao erário público por via desse situação, não há lugar à responsabilidade reintegratória, por via de tais factos.

DANO AO ERÁRIO PÚBLICO / FASE DE AUDITORIA / NULIDADES / PAGAMENTOS INDEVIDOS / PRESCRIÇÃO / PROCEDIMENTO PARA RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sentença n.º 001/2019 – 3.ª S/SS

Processo n.º: 4/2018-JRF

25/01/2019

Sumário:

1. O facto de os compromissos serem assumidos em mês diferente e posterior ao indicado no sistema de informação, atenta a numeração sequencial dos compromissos, que é gerada automaticamente pelo sistema, não integra de *per si* qualquer vício de violação de lei previsto nos artigos 5.º, n.ºs 2 e 3, da LCPA, e 7.º, n.º 3, do DL 127/2012.
2. A autorização para a realização de trabalho extraordinário/suplementar apenas se deve concretizar **(i)** quando ocorram «acréscimos eventuais e transitórios de trabalho e não se justifique para tal a admissão de trabalhador», caso em que o referido trabalho tem de ser «prévia e expressamente determinado», ou **(ii)** quando ocorram situações motivadas «por força maior», ou ainda quando tal trabalho seja indispensável «para prevenir ou reparar prejuízo grave para os órgãos e serviços», caso em que aquele tem de ser «posteriormente» justificado pelo dirigente máximo do serviço.
3. Não se tendo provado que a realização do trabalho extraordinário/suplementar tenha sido motivada por qualquer daquelas circunstâncias, e não se provando que aquele trabalho tenha sido «prévia e expressamente determinado» ou tenha sido «posteriormente» justificado, mostram-se violados os artigos 212.º, n.º 5, do RCTFP, 162.º, n.º 5, da Lei 35/2014, da LTFP, 160.º, n.º 1, do RCTF, 227.º do Código de Trabalho, e, por essa

via, o artigo 65.º, n.º 1, alínea b), no segmento relativo às autorizações de pagamento.

4. Os atos autorizadores da prestação de trabalho extraordinário/suplementar, na medida em que produzem efeitos jurídicos na situação individual e concreta dos funcionários e agentes a quem se dirigem, são atos administrativos (artigo 148.º do CPA); têm, por isso, que assumir forma escrita (artigo 150.º, n.º 1, do CPA).
5. Improcede, assim, o argumento de que aqueles podem assumir forma oral.
6. A censurabilidade do erro sobre a ilicitude (artigo 17.º do CP, aplicável “ex vi” do n.º 4 do artigo 67.º, todos da LOPTC) é matéria de direito e não de facto.
7. Considerando que **(i)** havia uma prática reiterada no sentido de autorizar o pagamento de horas extraordinárias/trabalho suplementar às secretárias e motoristas em todos os dias da semana de trabalho, e até, por vezes, em dias de descanso semanal complementar; **(ii)** o *nomen juris* do trabalho realizado inculca a qualquer cidadão médio, mesmo não gestor e não jurista, a ideia de excecionalidade e não de regra; **(iii)** qualquer gestor público médio, colocado na posição dos Demandados, mesmo não jurista, podia e devia, em algum momento dos anos em causa – e é muito tempo – ter questionado os serviços do Instituto sobre os preceitos legais permissivos em que se fundamentava aquela prática, teremos necessariamente de concluir que o erro é censurável.
8. Consideram-se *pagamentos indevidos* para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público **(i)** quer porque não haja contraprestação efetiva **(ii)** quer porque, havendo-a, esta não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade (cf. art.º 59.º n.º 4 da LOPTC, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto).
9. Não se tendo dado como provado que o trabalho suplementar não tivesse sido realizado, não se pode também dar como provado que não tivesse havido contraprestação efetiva, sendo que incumbia ao MP a prova deste facto (art.º 342.º, n.º 1 do Código Civil);

10. Assim, faltando o pressuposto – *por não haver contraprestação efetiva* – soçobra a infração financeira reintegratória denominada: pagamentos indevidos.
11. O Estatuto do Tribunal de Contas, tal como se encontra definido na CRP, evidencia a opção do legislador constituinte pela concentração da atividade de fiscalização da legalidade financeira e de julgamento de responsáveis por infrações financeiras numa mesma instituição – o Tribunal de Contas (artigo 214.º da CRP); para além disso, o legislador constituinte decidiu confiar ao Tribunal de Contas jurisdição exclusiva em matéria financeira (artigo 209.º, n.º 1, al. c), da CRP).
12. Da especificidade e exclusividade da jurisdição financeira decorre a inadmissibilidade de reapreciação das decisões do Tribunal de Contas por outros tribunais, de outras jurisdições, salvo quanto a questões de constitucionalidade.
13. A 1.ª e a 2.ª Secções não podem, elas próprias, dar entrada dos relatórios de fiscalização na 3.ª Secção para julgamento; fica assim, assegurado que quem fiscaliza não julga, e que quem julga não participou na fiscalização nem acusou.
14. A LOPTC tipifica no seu artigo 89.º os órgãos com legitimidade processual ativa junto da 3.ª Secção do Tribunal de Contas (o Ministério Público e subsidiariamente, os órgãos de direção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das ações de controlo do Tribunal, bem como órgãos de controlo interno responsáveis pelos relatórios referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTC), sendo esta uma importante garantia de imparcialidade do julgamento por infrações financeiras.
15. A LOPTC garante também o duplo grau de jurisdição ao prever recurso ordinário (artigo 79.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, da LOPTC), no âmbito do qual é obrigatória a constituição de advogado (artigo 97.º, n.º 6, da LOPTC).
16. Nos termos do artigo 97.º, n.º 2, da LOPTC, o recurso é distribuído por sorteio pelos juizes da respetiva Secção, e está absolutamente vedado ao juiz relator da decisão recorrida intervir no respetivo julgamento.
17. Seria desadequado e excessivo, em nome da imparcialidade, impedir que os juizes do Tribunal de Contas, contrariamente ao que sucede noutros

tribunais, ficassem absolutamente impedidos de vir a ser colocados noutra Secção.

18. Pode-se, assim, afirmar que a *due process of law* está presente na LOPTC.
19. Não configura violação do disposto no artigo 20.º, n.º 4, da CRP, a interpretação dos artigos 59.º, 65.º, 78.º e 79.º da LOPTC, segundo o qual cabe ao Tribunal de Contas investigar, instruir, julgar em primeira instância e em recurso matéria relativa a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, sem possibilidade de recurso ordinário para uma instância jurisdicional externa à sua estrutura.
20. A autorização de pagamentos ilegais, por parte dos Demandados, bem como os factos constantes do **ponto 7.** deste Sumário e do **ponto 2.3.2.2.2** desta Sentença, sustentam suficientemente a culpa, bem como a sua medida, pelo que, ao interpretar-se e aplicar-se o n.º 5 do artigo 61.º, aplicável à responsabilidade sancionatória, *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º, e o n.º 2 do artigo 67.º, todos da LOPTC, nos termos aí referidos, com a consequente condenação dos Demandados em multas, não se está a incorrer no vício de inconstitucionalidade, por violação do princípio da culpa, ínsito no princípio da dignidade da pessoa humana, em que se baseia a República Portuguesa – artigo 1.º da CRP.

ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS (LCPA) / CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVA / FORMA DOS ATOS AUTORIZADORES DA REALIZAÇÃO DE TRABALHO EXTRAORDINÁRIO/SUPLEMENTAR / INCONSTITUCIONALIDADES / ÔNUS DA PROVA / PAGAMENTOS INDEVIDOS / TRABALHO EXTRAORDINÁRIO OU SUPLEMENTAR / VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EQUIDADE, DA IMPARCIALIDADE E DA CULPA / VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CULPA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sentença n.º 003/2019 – 3.ª S/SS

Processo n.º: 5/2018-JRF

20/02/2019

Sumário:

1. A inobservância do ordenamento jurídico no que tange à participação dum instituto público numa associação acarreta a ineficácia do ato de

adesão daquele a esta associação, mas não é, por si só, sancionável, nomeadamente como infração financeira sancionatória.

2. No domínio dos elementos conformadores da licitude/ilicitude das condutas suscetíveis de serem qualificadas como infrações financeiras de natureza sancionatória, ainda que relativamente às normas secundárias dessas infrações, não é possível tomar em consideração, na sentença, factos mais graves do que os inicialmente alegados pelo demandante.
3. A deliberação do conselho de administração de uma empresa municipal, de adesão desta a uma associação, é nula, em face do disposto no art.º 38º do RJAEL e, prevendo-se o pagamento de uma quota anual, tal configura a violação de normas sobre a assunção de despesas públicas, mostrando-se preenchida a previsão objetiva da infração financeira sancionatória p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte.
4. Não há qualquer fundamento para proceder a uma “interpretação extensiva” do art.º 38º do RJAEL, na redação dada pelo art.º 2º da Lei nº 6972015, de 16.07, no sentido de compreender também “a participação em associações que prossigam finalidades ligadas à prossecução do objeto social da empresa local”.
5. O agente da ação, para efeitos de reposição, por pagamento indevido, é quem determinou ou ordenou o pagamento da despesa pública.
6. A assunção de despesas públicas ocorre quando da celebração do contrato ou tomada de deliberação, que gera, na esfera jurídica do contratante ou entidade que delibera, uma determinada obrigação de, verificado determinado evento, ou decorrido determinado tempo, proceder ao pagamento de determinada importância.
7. O pagamento situa-se num momento posterior, implicando que o ordenante do pagamento verifique se o serviço foi realizado, se o bem foi entregue, ou se decorreu o tempo de adesão em causa, isto sem prejuízo de reequacionar se há fundamento contratual ou de outra natureza que justifique e fundamente, legalmente, a obrigação assumida.
8. Os elementos típicos da modalidade do contrato de prestação de serviços são a obrigação de uma das partes em proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, mediante retribuição.
9. O Ministério Público não tem legitimidade para requerer o julgamento por infração financeira sancionatória cujos factos constitutivos não são

evidenciados no relatório de auditoria, nem constam do anexo I a tal relatório, onde se procede a uma síntese das irregularidades apontadas no mesmo como suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira e onde se identificam os eventuais responsáveis.

10. Ao não observar o regime legal de pagamento de despesas públicas, nos termos do qual só podem ser pagas despesas que sejam devidas e, conseqüentemente, ao dar ordem de pagamento de verba que excedia o montante exato da obrigação devida, o agente de tal ação incorreu na previsão objetiva de infração financeira, sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b) e, por pagamento indevido, em responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 59º, nºs 1 e 4.
11. Não é legalmente possível a relevação da responsabilidade financeira, ao abrigo do nº 9 do art.º 65º da LOPTC, no âmbito do julgamento da competência da 3ª Secção do Tribunal de Contas, na sequência de um processo instaurado para o efeito.
12. Por força do princípio geral de aplicação do regime que concretamente se mostre mais favorável, consagrado no art.º 2º, nº 4, do Código Penal, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 4, nada impede a aplicação retroativa do nº 8 do art.º 65º, na redação dada pelo art.º 2º da Lei nº 20/2015 de 09.03, desde que se verifiquem os seus pressupostos.
13. Considerando as funções de “vogal não executivo” do Conselho de Administração, que a proposta de deliberação em causa foi apresentada pelo Presidente daquele órgão e que o outro membro, com formação jurídica, não questionou a legalidade da deliberação, é de concluir que demandado agiu, no âmbito deste órgão colegial e nestas circunstâncias, com culpa diminuta, justificativa de dispensa de aplicação de multa, ao abrigo do nº 8 do art.º 65º da LOPTC, verificado o outro pressuposto aí exigido.
14. Provando-se que o agente atuou apenas com negligência e que o montante material da lesão dos dinheiros públicos é hoje menor do que aquele que se verificava quando do pagamento indevido pois, entretanto, foi realizada uma das ações que não tinha sido levada a cabo e, quanto às duas ações, as mesmas foram parcialmente executadas, justifica-se, ao abrigo do nº 2 do art.º 64º da LOPTC, proceder à redução da responsabilidade, por infração reintegratória, numa percentagem de 50%.

APLICAÇÃO RETROATIVA / ASSUNÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS
/ CONDUTA TÍPICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS /

DISPENSA DE APLICAÇÃO DE MULTA / EMPRESA LOCAL / INFRAÇÃO FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA / LEGITIMIDADE / PAGAMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS / PAGAMENTO INDEVIDO / PARTICIPAÇÃO EM ASSOCIAÇÕES / REGIME CONCRETAMENTE MAIS FAVORÁVEL / REDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Sentença n.º 004/2019 – 3.ª S/SS

Processo n.º: 10/2018-JRF

26/04/2019

Sumário:

1. A configuração concreta do modo de exercício da função jurisdicional, quanto à responsabilidade financeira, máxime os art.ºs 65º, 78º e 79º da LOPTC, consagram um processo justo e equitativo, nomeadamente na dimensão do direito a um tribunal independente e imparcial, estabelecido por lei prévia, não ocorrendo assim qualquer violação do art.º 20º, n.º 4, da CRP.
2. A responsabilidade por infração financeira exige uma culpa concreta e efetiva de um agente de uma determinada ação, a apurar e a provar em função de outros factos, nomeadamente por não observância dos deveres do agente da ação, enquanto gestores ou funcionários.
3. Não se demonstrando nem justificando que as prestações objeto dos vários contratos de aquisição de serviços “só” podiam ser confiadas às entidades convidadas, por algum dos motivos ou fundamentos que o justificariam, ou seja, por “motivos técnicos, artísticos, ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos”, os procedimentos adotados, de ajuste direto, com base nesse critério material, violaram o disposto no art.º 24º, n.º 1, al. e) do CCP.
4. Não é admissível a adjudicação, por ajuste direto, em função do critério do valor previsto no art.º 19º, n.º 1, al. a), do CCP, de uma empreitada a um consórcio, constituído por uma entidade convidada para o procedimento e uma outra não convidada, por tal constituir violação do disposto no art.º 117º, n.º 2, al. a), do CCP.

5. Estando o procedimento de ajuste direto, com convite a três entidades, sujeito à observância dos princípios da concorrência, transparência e igualdade, foram violados tais princípios e as normas legais relativas à contratação pública, ao não se proceder à exclusão de duas propostas, em que havia indícios de falseamento das regras de concorrência, sendo ilegal a subsequente adjudicação da aquisição de bens a uma empresa subscritora de uma daquelas propostas.
6. Não observando nem cumprindo as normas legais relativas à contratação pública, por não terem tido o devido cuidado na verificação da legalidade dos atos que praticaram, agiram os demandados com culpa, na modalidade de negligência.
7. A ordem e a realização de pagamentos, em execução de contratos celebrados por ajuste direto e não publicitados no portal dos contratos públicos, são suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65º, por violação de normas sobre o pagamento de despesas publicas.
8. A não interiorização e assunção da culpa são incompatíveis com a possibilidade de dispensa de multa ou relevação da responsabilidade

AJUSTE DIRETO / CONSÓRCIO / CRITÉRIO MATERIAL / CULPA / DISPENSA DE MULTA / EMPREITADA / EXCLUSÃO DE PROPOSTA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / NEGLIGÊNCIA / PAGAMENTOS / PORTAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PROCESSO JUSTO E EQUITATIVO / PUBLICAÇÃO DO CONTRATO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Sentença n.º 007/2019 – 3.ª S/SS

Processo n.º 8/2019-JRF

12/06/2019

Sumário:

1. As aquisições de bens e serviços, relativamente a prestações do mesmo tipo, devem observar o princípio da unidade da despesa para o ano económico, mesmo no caso de divisão em lotes, porquanto o procedimento contratual a adotar deve ter em consideração o “custo total...da aquisição de bens ou serviços”.

2. Visando a observância de tal princípio, assim como de outros princípios previstos no DL 197/99, entre eles o princípio da concorrência, a lei estabelece que é “proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma” – cf. n.º 2 do citado art.º 16º do DL 197/99 de 08.06.
3. O propósito ou intenção, exigidos legalmente, configuram que a atitude do agente se deve situar em termos de querer aquele resultado ou, pelo menos, prevê-lo e conformar-se com o mesmo, ou seja, a exigência de uma conduta dolosa, ainda que a título de dolo eventual, parecendo não bastar uma mera atitude de negligência, ainda que grosseira.

DOLO EVENTUAL / FRACIONAMENTO DA DESPESA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / PRINCÍPIO DA UNIDADE DA DESPESA

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Sentença n.º 011/2019 – 3.ª S/SS

**Processo n.º: 2/2019-JRF
20/09/2019**

Sumário:

1. A responsabilidade reintegratória tem natureza essencialmente ressarcitória/indemnizatória, e, portanto, civilista, embora com especificidades.
2. Tal não quer dizer que a responsabilidade reintegratória não tenha, também, uma função punitiva; e isto porque a referida responsabilidade, tal como constitui regra na responsabilidade civil, se funda na culpa do agente (v. artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC, e artigo 483.º do Código Civil).
3. Mas não é pelo facto da responsabilidade civil se fundar na culpa que esta não se transmite aos herdeiros do responsável, nos termos das disposições legais inscritas no direito das sucessões (vide artigos, 2024.º 2030.º n.º 2, 2032.º 2052.º, 2068.º, 2071.º, 2091.º, 2097.º a 2100.º, todos do Código Civil). O mesmo se diga relativamente à responsabilidade financeira reintegratória; e isto porque a função principal de ambas as responsabilidades é a reparação de danos, e esta responsabilidade transmite-se com o falecimento do responsável.

4. Acresce que a LOPTC, no que se refere à morte do responsável, só prevê a extinção do procedimento quando estiver em causa responsabilidade sancionatória (artigo 69.º, nºs 1 e 2).
5. Esta interpretação, para além de decorrer do artigo 69.º, nºs 1 e 2, da LOPTC, é também uma decorrência da natureza essencialmente ressarcitória/indemnizatória da responsabilidade financeira reintegratória, e não do recurso a uma qualquer interpretação analógica, como pretende o invocado sucessor do Demandado.

HABILITAÇÃO DE HERDEIROS / (IN)TRANSMISSIBILIDADE DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA PARA O HERDEIRO DO FALECIDO DEMANDADO / QUESTÃO PRÉVIA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sentença nº 015/2019 – 3.ª S/SS

Processo nº: 16/2019-JRF

21/11/2019

Sumário:

1. Para a formação de contratos a celebrar ao abrigo de acordos quadro, celebrados na modalidade prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 252º, a entidade adjudicante deve dirigir aos co-contratantes do acordo quadro que reúnam as condições necessárias para a execução das prestações objeto desses contratos, um convite à apresentação de propostas circunscritas: a) aos termos do acordo quadro a concretizar, a desenvolver ou a complementar em virtude das particularidades da necessidade cuja satisfação se visa com a celebração do contrato; b) aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos do acordo quadro para os efeitos do procedimento de formação do contrato a celebrar ao seu abrigo.
2. Comete a infração sancionatória p.p. pelo artigo 65º n.º 1 al i) da LOPTC, aquele cujos serviços dirigidos por si, não cumpriram o procedimento de pedido de propostas com consulta a todos os fornecedores qualificados no âmbito do acordo quadro. A omissão de consulta dos fornecedores apurados, não salvaguardou o direito destes a serem consultados, derivado da celebração do acordo quadro, pondo em causa a dimensão do princípio da concorrência.

3. A apreciação da culpa, em concreto, na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.
4. O demandado não atuou com o cuidado e a diligência que a situação requeria, nomeadamente seguir o procedimento devido no âmbito do Acordo Quadro, e de que era capaz, na qualidade e responsabilidades em que agiu, podendo e devendo decidir conforme o preceito legal assinado, que assim desrespeitou.

ACORDOS QUADRO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CULPA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sentença n.º 001/2020 – 3.ª S/SS

Processo n.º: 11/2019-JRF

17/01/2020

Sumário:

1. A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º da LOPTC).
2. Constitui uma só infração continuada a realização plúrima do mesmo tipo de infração ou vários tipos de infração que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente (v. art.º 30.º n. 2, aplicável ex vi do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).
3. A doutrina entende que esta disposição reconduz a infração continuada a uma pluralidade de atos suscetíveis, cada um, de integrar várias vezes o mesmo tipo legal de infração ou tipos diferentes, se bem que análogos, mas que, apesar disso, apresentam entre si uma *conexão objetiva e subjetiva que convide a tratar uma tal pluralidade ainda como um facto único*.
4. No que se refere à *conexão objetiva*, mais do que entender se cada tipo legal de infração tutela um bem jurídico próprio ou se se pode verificar

uma pluralidade de tipos legais de infração que protejam o mesmo bem jurídico, deve exigir-se que entre os bens jurídicos lesados exista uma *«relação de estreita afinidade, parentesco ou proximidade»*.

5. Na situação em apreço, em ambos os casos estão em causa ilícitos que, embora tutelem infrações sancionatórias financeiras autónomas e violem normas legais distintas, apresentam uma certa afinidade: uma assenta na *violação de normas legais que respeitam à elaboração e execução dos orçamentos, à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos* (65.º n.º 1 b) da LOPTC); e a outra assenta na *violação de normas legais que respeitam a gestão e controlo orçamental e de tesouraria e património* (65.º n.º 1 d) da LOPTC).
6. A afinidade ou parentesco, resulta, assim, do facto de ambas as normas sancionatórias visarem garantir o controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e a boa gestão financeira, logo do mesmo tipo de bens jurídicos, embora sancionando diferentes tipos de ilícito.
7. Para que se verifique uma infração continuada exige-se ainda que se verifique a sua *execução homogénea e no quadro de uma mesma situação exterior*;
8. Porém, atenta a factualidade provada, verifica-se que estamos perante uma execução heterogénea e que não se verifica no quadro da mesma situação exterior: *na 1.ª infração*, o Demandado, nas gerências de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 (15/10), não cuidou de garantir que a autarquia tivesse uma norma ou regulamento de controlo interno, bem como de um inventário de bens, direitos e obrigações; *na 2.ª Infração*, verifica-se que, em 2013, inexistia documentação de suporte dos encargos assumidos, bem como documentos relativos aos procedimentos de despesa ou registo de faturas na contabilidade da autarquia;
9. A existir homogeneidade da execução no quadro de uma mesma situação, esta apenas existe na 1.ª Infração, onde se verifica, de facto, *uma unidade de ação*, que justifica o seu tratamento e punição como uma única infração financeira sancionatória;
10. Na presente ação, estamos em presença de duas infrações sancionatórias financeiras distintas, sendo que apenas a 1.ª infração é cometida de forma continuada;

11. No que se refere à *conexão subjetiva*, exige-se fundamentalmente que o *ilícito seja dominado por uma situação exterior que diminua sensivelmente a culpa do agente*, ou seja, que a situação externa seja de forma a facilitar a repetição da atividade infracional, ao ponto de tornar cada vez menos exigível ao agente que se comporte de maneira diferente, ou seja, que se comporte de acordo com a norma.
12. No caso, mostra-se verificado o requisito «da considerável diminuição da culpa» relativamente à 1.^a infração, porquanto o Demandado, ao longo de vários mandatos, não foi alertado, condenado ou alvo de recomendações, pelo Tribunal de Contas, de que a JF não tinha norma de controlo interno, inventário de bens, direitos e obrigações, o que facilitou a sua conduta (ilícita), ao mesmo tempo que nos permite concluir por uma considerável diminuição da culpa do Demandado;
13. Estão, assim, em causa duas infrações financeiras sancionatórias pelas quais vem demandado, sendo que a 1.^o infração é cometida de forma continuada.
14. Com a redação do n.^o 2 do art.^o 61.^o da LOPTC, introduzida pelo art.^o 248.^o da LOE para 2017, os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, à semelhança do que já ocorria com os membros do Governo, só são responsáveis em termos reintegratórios quando: **i)** não tenham ouvido as «estações competentes», ou **ii)** quando as tenham ouvido e sido escla-recidos por estas em conformidade com as leis, adotem resolução diferente.
15. Apesar do art.^o 61.^o n.^o 2 LOPTC se referir à responsabilidade reintegratória financeira a sua disciplina é igualmente aplicável à responsabilidade sancionatória financeira, uma vez que o artigo 67.^o n.^o 3 manda aplicar a esta responsabilidade o regime dos artigos 61.^o e 62.^o da LOPTC com as necessárias adaptações.
16. «Estações competentes», para efeitos do art.^o 61.^o n.^o 2 da LOPTC, *são todos os órgãos, serviços e entidades públicas, ou entidades privadas quando atuem ao serviço de uma entidade pública, que, de acordo com as normas legais e regulamentares, ou por via de um procedimento prévio de auto vinculação interno, devam ser ouvidas com vista à prolação de um ato de natureza financeira;*

17. Quando não haja a estação competente, os titulares dos órgãos executivos autárquicos respondem nos termos gerais.
18. Não tendo o Demandado diligenciado no sentido de elaborar e submeter ao executivo autárquico norma ou regulamento de controlo interno, bem como o inventário de bens, direitos e obrigações da freguesia, terá que se dar como demonstrada a verificação do elemento objetivo da infração sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, por violação dos pontos 2.9 e 2.8.1 do POCAL.
19. Não existindo documentação referente aos procedimentos de despesa que justificasse a emissão das faturas relativas às despesas identificadas no ponto 8 do Relatório, terá que se dar como demonstrada a verificação do elemento objetivo da infração sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, por violação dos pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.6.1, 2.8.2.3 e 2.8.2.9 do POCAL, do artigo 5.º, n.º 3 da LCPA, dos artigos 42.º, n.ºs 6 e 7 e 45.º da LEO, e 22.º do RAPE
20. Demandado não atuou com o cuidado e a diligência que lhe era exigível e de que era capaz, atendendo à sua experiência na autarquia como Presidente da JF, a que acresce a sua particular formação profissional na área da contabilidade; atuou, assim, negligentemente;
21. Considerando o disposto no artigo 67.º, n.º 2 da LOPTC, designadamente o diminuto grau de culpa, o facto de não haver lugar a qualquer reposição e do montante material dos valores públicos em risco ser relativamente baixo, a situação económica/ social do Demandado (aufere a pensão mínima), e ainda o facto de não haver notícia de que o Demandado tenha alguma vez sido condenado ou alvo de recomendações pela prática de infrações financeiras, afigura-se ser de atenuar especialmente a multa, nos termos do artigo 65 n.º 7 da LOPTC.

ATENUAÇÃO ESPECIAL DA PENA / ESTAÇÕES COMPETENTES / INFRAÇÃO CONTINUADA / INFRAÇÕES SANCIONATÓRIAS / NEGLIGÊNCIA / PRESCRIÇÃO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código e do qual faz parte integrante.
2. A publicitação da celebração de contratos na sequência de ajuste direto, de valor igual ou superior a (euro) 5 000, deve conter a fundamentação da necessidade de recurso ao ajuste direto, em especial, sobre a impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios da Administração Pública.
3. A publicitação referida nos números anteriores é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos».
4. A autorização de pagamentos sem verificar se os mesmos tinham sido publicitados no Portal Base consubstancia a ilegalidade dos pagamentos efetuados.
5. O Dec. Lei n.º 111- B/2017, de 31 de agosto veio acrescentar o artigo 6º A ao CCP referindo que «1 - A parte II não é aplicável à formação dos contratos públicos que tenham por objeto a aquisição de serviços sociais e de outros serviços específicos referidos no anexo IX ao presente Código, que dele faz parte integrante, salvo quando o valor de cada contrato for igual ou superior ao limiar previsto na alínea d) do n.º 3 do artigo 474.º, caso em que se aplica o disposto nos artigos 250.º-A a 250.º-C. 2 - À celebração dos contratos referidos no número anterior são aplicáveis, com as devidas adaptações, os princípios gerais da contratação pública previstos no artigo 1.º-A.».
6. Nessa exceção englobam-se os contratos que têm por objeto serviços de saúde, serviços sociais e serviços conexos; serviços administrativos nas áreas social, da educação (serviços de educação e formação profissional) e da saúde; outros serviços coletivos, sociais e pessoais, incluindo servi-

ços prestados por organizações sindicais, organizações políticas, organizações de juventude e outras organizações associativas; serviços prestados por organizações religiosas; outros serviços administrativos e das administrações públicas; serviços prestados à comunidade; serviços internacionais.

7. Estando em causa contratos para «aquisição de fardas para os educandos», «aquisição de serviços de coberturas», «aquisição de detergentes e produtos de limpeza», «fornecimento de eletricidade», «package de participação skills 206», nenhum dos contratos configura um tipo contratual enquadrado no âmbito das referidas exceções.
8. Não funcionando o novo regime excecional para aqueles contratos não há lugar à aplicação de qualquer legal mais favorável em termos de sucessão de leis no tempo, de modo a não considerar, agora, tais ilícitos como «despenalizados», ainda que relacionados com o regime das infrações financeiras sancionatórias, ao abrigo do regime do artigo 2º n.º 2 do Código Penal.

AJUSTE DIRETO / APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / CONTRATATAÇÃO PÚBLICA / PAGAMENTOS ILEGAIS / PUBLICITAÇÃO DOS CONTRATOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SERVIÇOS DE SAÚDE / SERVIÇOS SOCIAIS

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sentença n.º 004/2020 – 3.ª S/SS

Processo n.º: 21/2019-JRF

05/02/2020

Sumário:

1. Dispõe o artigo 127º do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, números 1 e 3 que a celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código e do qual faz parte integrante, sendo a publicitação referida nos números anteriores é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos».

2. Está em causa neste domínio, o cumprimento do princípio da transparência na contratação pública, com reflexos diretos na eficácia dos próprios contratos.
3. Ao não cuidarem de verificar se o procedimento de publicitação legal exigido tinha, no caso, sido efetivado e autorizando o pagamento dos mesmos, não procederam com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estavam obrigados, por via das suas funções e de que eram capazes, agiram de forma negligente, constituindo os seus comportamentos infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65º n.º 1 alínea b) e l), n.º 2 e 5 da LOPTC.
4. A existência, legal, de duas situações diferenciadas na atribuição do valor do abono para falhas, uma para quem exerce as funções de tesoureiro, nomeadamente pelas responsabilidades que tal função (qua tale) comporta e outra para quem não desempenhando (qua tale) essas funções, de alguma forma tenha que exercer funções envolvendo responsabilidades que envolvam processamento de quantias monetárias que impliquem valores diferenciados, não permite que a um trabalhador que não seja tesoureiro seja atribuído o montante de subsídio para falhas, exclusivo da função e categoria de tesoureiro, superior ao devido para quem exerça funções conexas, mas sem ser tesoureiro.
5. A conduta dos demandados foi, assim, ilegal, quer por via de quem propôs o referido pagamento, quer por via de quem o determinou, e teve como consequência a concretização de pagamentos ilegais que causaram prejuízo ao erário público. E nessa medida configura a infração prevista no artigo 59º n.º 4 da LOPPTC.
6. Nos termos do artigo 78º do Estatuto da Aposentação (Decreto Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, sucessivamente alterado), com a alteração introduzida pela lei n.º 11/2014, de 6 de março (artigo 4º), «os aposentados, reformados, reservistas fora de 24 efetividade e equiparados não podem exercer funções públicas para quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, empresas públicas, entidades públicas empresariais, entidades que integram o sector empresarial regional e municipal e demais pessoas coletivas públicas, exceto quando haja lei especial que o permita ou quando, por razões de interesse público excecional, sejam autorizadas pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública».

7. Configura uma dimensão ilícita financeira a situação de colaboradora que foi contratada sem autorização dos membros do governo competentes, nem a situação preenchia todos os requisitos cumulativos para que tal autorização fosse admissível, previstos na lei, sendo manifesta a ilegalidade dos pagamentos efetuados.
8. A autorização e o pagamento à colaboradora pensionista na total ignorância desta qualidade (na medida em que colaboradora omitiu sempre essa sua qualidade de pensionista e mesmo quando foi instada a preencher formulários que expressamente referiam essa situação, não os preencheu de molde a disponibilizar a mesma), ainda que não procedessem com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estavam obrigados e de que eram capazes, não permite a conclusão que qualquer dos demandados chegassem, sequer, a representar a possibilidade de com essa conduta estarem a cometer um ilícito. Não existindo por isso culpa negligente.

ABONO PARA FALHAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CULPA / ESTATUTO APOSENTAÇÃO / EXERCÍCIO DE FUNÇÕES / PAGAMENTOS INDEVIDOS / PUBLICAÇÃO NO PORTAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sentença nº 005/2020 – 3.ª S/SS

Processo nº: 22/2019-JRF

10/02/2020

Sumário:

1. A observância das normas legais relativas à contratação pública impõe que a decisão de contratar seja fundamentada, assim como a escolha do procedimento a adotar.
2. Não estando demonstrado que a prestação objeto do contrato “só” pudesse ser confiada, por motivos técnicos, ao engenheiro proposto e que veio a ser contratado, ocorreu uma violação das normas legais relativas à contratação pública, concretamente quanto à escolha do procedimento por ajuste direto, por não estarem preenchidos os pressupostos para a adoção do mesmo.

3. Não estando demonstrados os “motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante”, para não serem cumpridos os prazos dos procedimentos devidos, a que acresce que algumas das circunstâncias ocorridas, como seja a não elaboração atempada dos cadernos de encargos dos procedimentos de concurso público, não podem considerar-se estranhas à entidade adjudicante, antes se pode considerar que lhe são “imputáveis”, ocorreu uma violação das normas legais relativas à contratação pública, concretamente quanto à escolha do procedimento por ajuste direto por não estarem preenchidos os pressupostos para tal.
4. São elementos objetivos típicos da infração prevista na al. h) do nº 1 do art.º 65º da LOPTC, a “execução” – material e/ou financeira -, de “atos ou contratos” que, estando legalmente sujeitos a fiscalização prévia, foram executados sem terem sido submetidos a tal fiscalização ou ter acontecido que os “atos ou contratos”, a submeter a fiscalização prévia, “tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”.
5. A omissão, com culpa, por parte do 1.º demandado, na qualidade de presidente do conselho de administração de entidade sujeita aos poderes de fiscalização do Tribunal de Contas, do dever previsto no art.º 81º, nºs 2 e 4 da LOPTC, de envio de contratos sujeitos a fiscalização prévia, com vista a esta fiscalização, integra a prática de uma “outra infração”, nos termos do art.º 66º, nº 1, al. e) da LOPTC.
6. Atentas as áreas de formação (enfermeiro e médicos) dos 4.º a 6.ª demandados e as funções delegadas nessas áreas operacionais que os absorviam inteiramente, a que acresce terem confiado em que as propostas apresentadas pelo serviço de aprovisionamento e pelos presidentes do CA e/ou vogal executiva do CA estariam corretamente instruídas, atentas aliás as áreas de formação destes (gestão e economia), é de concluir que estamos perante circunstâncias anteriores à infração que diminuem, por forma acentuada, a culpa destes demandados e que justificam a atenuação especial da multa, ao abrigo do nº 7 do art.º 65º da LOPTC.

AJUSTE DIRETO / ATENUAÇÃO ESPECIAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CRITÉRIO MATERIAL / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / MULTA / OUTRA INFRAÇÃO

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

Acórdão n.º 001/2017 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 5/2016 – ROM

Recurso Ordinário n.º: 7/2016-SRA

25/01/2017

Sumário:

1. A falta injustificada de prestação de contas ao Tribunal de Contas ou a sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação, comportam a ocorrência de uma infração financeira de natureza sancionatória, nos termos do artigo 65º n.º 1 alínea f) da LOPTC.
2. A remessa intempestiva e injustificada das mesmas contas ao Tribunal de Contas, comporta o cometimento de uma infração processual, punida com multa, nos termos do artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.
3. O facto de um Município apresentar as contas consolidadas do grupo autárquico, para além do período legalmente determinado para tanto, após ter sido notificado pelo Tribunal e, simultaneamente, ter sido iniciada uma auditoria para verificação da obrigatoriedade de prestar contas e apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, conforma uma razão de intempestividade a que se refere o artigo 66º n.º 1 alínea a) da LOPTC.
4. O cumprimento tardio da apresentação das contas, sustentado na convicção de que se encontrava verificada, no caso concreto, a situação de dispensa de apresentação de contas consolidadas, por verificação dos limites referidos na legislação que se considerava aplicável ao grupo autárquico em causa, conforma uma razão justificativa para o atraso detetado, não ocorrendo, por isso «falta injustificada» que conforma a infração prevista no artigo 66º n. 1 alínea a) da LOPTC.

APRESENTAÇÃO DE CONTAS / CAUSA JUSTIFICATIVA / INFRAÇÃO PROCESSUAL / INFRAÇÃO SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sumário:

1. Ainda que o «estilo» utilizado na elaboração de uma sentença, não constitua a melhor forma de descrição da matéria de facto, desde que daí não decorra qualquer consequência errada na decisão ou mesmo patologia grave, nomeadamente em termos de constituir qualquer erro de facto suscetível de inquirar de forma definitiva a decisão, tal elaboração factual, não configura um erro de julgamento de facto que permita anular a decisão.
2. Porque a reposição de quantias indevidamente recebidas só pode ser efetuada por meio de guia, tendo presente o disposto no artigo 393º do Código Civil, não é admitida sobre tal facto prova testemunhal, mas apenas prova documental.
3. O Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), aprovado pela Lei n.º 13/91 de 5 de junho, estabelece no seu artigo 75º o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos da Região Autónoma. Ai se definem todos os direitos e regalias que o exercício de tais cargos comporta.
4. No que respeita às subvenções, acumulação de pensões e subsídio de reintegração, aplicam-se aos deputados da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, as mesmas regras que se aplicam aos titulares de cargos políticos nacionais, por via da remissão efetuada pelo legislador regional para a legislação geral.
5. A necessidade de salvaguardar a igualdade de soluções, no que respeita aos subsídios de reintegração e outros direitos, de todos os titulares de cargos políticos levou à remissão legislativa constante do artigo 75º n.º 19 do EPARAM.
6. A Lei n.º 52-A/2005, revogou expressamente a norma que estabelece o regime dos subsídios de reintegração, nomeadamente o artigo 31º da Lei n.º 4/85, de 9.04, extinguindo o subsídio de reintegração até aí aplicável

por via direta ou por remissão a todos os titulares de cargos políticos, incluindo os deputados da RAM.

7. A lei em causa salvaguardou, no entanto, as situações que decorrem da aplicação do regime transitório do artigo 8.º da mesma Lei.
8. A atribuição e o processamento do subsídio de reintegração aos deputados da ALR da RAM, para além do regime transitório estabelecido, é ilegal, constituindo a sua atribuição responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória para quem a processou.

ERRO SOBRE A MATÉRIA DE FACTO / ESTATUTO POLÍTICO ADMINISTRATIVO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA / PROVA DOCUMENTAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SUBSÍDIO DE REINTEGRAÇÃO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 008/2017 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 1/2016 - JRF - SRM

Recurso Ordinário n.º: 16/2016

29/03/2017

Sumário:

1. Com a redação do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, introduzida pelo 248.º da LOE para 2017 (doravante LN), os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, à semelhança do que já ocorria com os membros do Governo, só são responsáveis e consequentemente punidos por factos ilícitos e culposos financeiros quando, para além de serem agentes da ação (artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC) **(i)** não tenham ouvido as estações competentes, ou quando **(ii)** as tenham ouvido e sido esclarecidos por estas em conformidade com as leis, adotem resolução diferente (ver artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de fevereiro de 1933);
2. A LN adicionou às infrações financeiras sancionatórias previstas no artigo 65.º da LOPTC, quando praticadas por titulares de órgãos executivos de autarquias locais, as condições objetivas de punibilidade referidas no ponto 4., restringindo a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis;

3. Quer isto dizer que as condutas que, no momento em que foram praticadas – *in casu* em 2009 e, portanto, em data anterior à entrada em vigor da LN - eram infrações financeiras sancionatórias puníveis, deixaram de o ser com a entrada em vigor da LN, uma vez que esta estabelece condições objetivas de punibilidade que, à data, não existiam;
4. Daí que, por imperativo constitucional (CRP, artigo 29.º, n.º 4, 2.ª parte, *a fortiori*) e por imposição jurídico-penal (CP e do artigo 2.º, n.º 2, do CP), a consequência tenha que ser a do não sancionamento retroativo de todas as condutas praticadas pelos Recorrentes antes da entrada em vigor da LN, mesmo que tais condutas já tenham sido objeto de condenação transitada em julgado.

APLICAÇÃO DAS LEIS NO TEMPO / CONDIÇÕES OBJETIVAS DE PUNIBILIDADE / INFRAÇÕES SANCIONATÓRIAS / RESPONSABILIDADE DOS AUTARCAS

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n.º 020/2017 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 1/2014-PRF-SRA

Recurso Ordinário n.º: 5/2017

10/10/2017

Sumário:

1. A *ratio* que preside aos nos n.ºs 2 e 4 do artigo 108.º da LOPTC é assegurar que o juiz da secção regional onde foi produzida a auditoria e o respetivo relatório não seja o mesmo que preside ao julgamento e/ou que decida do mérito da causa, garantido, assim, o direito dos Demandados a uma justiça imparcial ínsita no princípio do Estado de Direito (artigo 2.º da CRP).
2. Consubstanciando-se a pretensão dos Requerentes/Recorrentes numa questão de mérito que, sendo deferida, pode resultar num não sancionamento retroativo das suas condutas, teremos necessariamente que concluir que *ratio* que presidiu aos comandos normativos dos n.ºs 2 e 4 do artigo 108.º da LOPTC é também, aqui, aplicável.
3. Deverá, por isso, fazer-se uma interpretação extensiva dos n.ºs 2 e 4 do artigo 108.º da LOPTC, por forma a abranger na sua previsão a situação

vertida nos autos, já que do deferimento ou indeferimento da pretensão dos Requerentes/Recorrentes depende a manutenção, ou não, do sancionamento das suas condutas.

4. Impunha-se, assim, que o juiz da secção regional procedesse à distribuição do processo pelo juiz da outra secção regional, nos termos do n.º 2 do artigo 108.º da LOPTC, por ser este o Juiz competente para decidir a questão *sub judice*.
5. A omissão deste ato influi no exame e na decisão da causa, sendo, por isso, geradora de nulidade, nos termos do artigo 195.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, aplicável “*ex vi*” do artigo 80.º da LOPTC, com a conseqüente anulação da decisão recorrida e termos subsequentes.

ARTIGO 108.º DA LOPTC / ARTIGO 195.º DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL / COMPETÊNCIA DO JUIZ DA SECÇÃO REGIONAL / NULIDADE DA SENTENÇA

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n.º 002/2018 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 1/2017-SRM

Recurso Ordinário n.º: 6/2017

17/01/2018

Sumário:

1. Não distinguindo o legislador entre normas regulamentares decorrentes de regulamentos internos e normas regulamentares decorrentes de regulamentos externos, não pode o intérprete fazer, também, essa distinção – vd. alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC;
2. Além do mais, no domínio da efetivação de responsabilidades financeiras - onde a alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º se insere - o que releva sobremaneira são os efeitos jurídicos dos regulamentos no interior da esfera jurídica da entidade de que emanam, mais propriamente na relação entre as entidades públicas e aqueles que gerem ou utilizam dinheiros ou recursos públicos; ao invés, no domínio do direito administrativo, o que releva são os regulamentos externos – os únicos considerados na definição legal do artigo 135.º do atual CPA - ou seja, os regulamentos que produzem efeitos jurídicos em relação a outros sujeitos de direito diferentes.

3. Daí que, também, por esta razão, não faça sentido excluir os regulamentos internos/ normas regulamentares internas da previsão da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
4. A violação de um ofício-circular que regula um conjunto de procedimentos com vista à gestão da tesouraria das escolas, emanado pela entidade com competência para o efeito, é suscetível de ser enquadrado no disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, no segmento relativo à violação de normas regulamentares de tesouraria;
5. A não entrega de receitas na RAM decorrente da inobservância daquele ofício-circular é apenas uma consequência da violação da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, não constituindo uma violação autónoma da alínea a) do n.º 1 daquele normativo;
6. O ato material de colocação de um cofre na Escola, por parte da Secretaria da Regional da Educação, não tem a virtualidade de revogar, ainda que tacitamente, o ofício circular em causa, que impunha o depósito das participações familiares na conta bancária respetiva até uma determinada data;
7. Esta realidade era perfeitamente apreensível por qualquer gestor médio, colocado na posição do Demandado e com o seu grau de instrução, ainda que este desconhecesse o princípio do paralelismo das formas vigente no nosso ordenamento jurídico-administrativo;
8. Considerando que: (i) a infração foi cometida com negligência inconsciente; (ii) não podem considerar-se especialmente graves os factos (o Demandado, apesar de tudo, guardou o dinheiro das participações familiares no cofre da escola); (iii) o montante material dos valores públicos lesados não é especialmente elevado; (iv) o Demandado era Diretor da Escola e consequentemente responsável pela guarda dos dinheiros e outros valores públicos da Escola; (v) não são conhecidos antecedentes relativos a infrações financeiras, ou a outro tipo de ilícitos, nem falta de acatamento de recomendações do Tribunal de Contas; (vi) apesar da sua situação económica se poder reputar de média, o certo é que a multa pela qual foi condenado (25UCx€102,00=€2.250) é superior em 531€ ao vencimento mensal líquido recebido pelo Recorrente enquanto Diretor, que era de €1.719,70; e que (vii) a quantia em dinheiro desaparecida da Escola está a ser cobrada coercivamente na execução fiscal que lhe foi instaurada, na sequência do processo disciplinar instaurado contra si, em

que foi condenado a ressarcir a RAM no montante de €17.128,21, é de lançar mão do instituto da atenuação especial da multa, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, e aplicar ao Recorrente uma multa de 12 UC.

ALÍNEA D) DO N.º 1 DO ARTIGO 65.º DA LOPTC / ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / REVOGAÇÃO TÁCITA / VIOLAÇÃO DE NORMAS REGULAMENTARES

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n.º 007/2018 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 4/2017

Recurso Ordinário n.º: 2/2018

23/05/2018

Sumário:

1. A conduta dos demandados, de não cumprimento dos compromissos de pagamento assumidos com instituições financeiras, perante quem reconheceram as faturas e os valores em dívida, que àquelas tinham sido cedidos pelo credor originário, é ilícita no plano de violação de normas financeiras, integrando assim a previsão objetiva da responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5 do art.º 59º da LOPTC.
2. Perante a assunção daquelas obrigações face às instituições financeiras, competia aos demandados, enquanto presidentes do Município, desenvolver as ações e proferir as decisões necessárias à assunção, autorização de pagamento e pagamento de tais despesas.
3. Não tendo desenvolvido tais ações, nem proferido tais determinações, incorreram os demandados, por omissão, na violação dos comandos contidos no art.º 68º, n.º 1, al. h) da Lei n.º 169/99 de 18.09, art.ºs 13º n.º 1, artigo 15º n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06 e ponto 2.3.4.2 al. i) do POCAL, aprovado pelo art.º 1º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02 e anexo a este diploma legal, sendo que esta norma reveste a natureza de “norma financeira”.
4. Não tendo fundamento jurídico sério para recusar o pagamento – muito pelo contrário, tendo até parecer jurídico no sentido de que não o podiam

recusar – ao persistirem em ignorar as sucessivas e reiteradas interpelações para pagamento das quantias em dívida, os demandados não agiram com o cuidado que lhes era exigível e de que seriam capazes, atentas as funções desempenhadas, de presidentes do Município, tendo assim atuado com culpa, na modalidade de negligência.

5. Verifica-se nexo de causalidade entre as condutas omissivas dos demandados e o dano, correspondente aos juros legais devidos, porquanto estes não teriam que ser pagos pelo Município caso os demandados não tivessem omitido os respetivos deveres funcionais.
6. Na medida em que a responsabilidade tem subjacente uma omissão dos deveres funcionais do cargo de presidente do executivo municipal, a responsabilidade é individual, respondendo pela omissão em causa quem desempenhava tais funções e durante o período em que as desempenhou.
7. As razões de relevação da responsabilidade financeira reintegratória, considerando a sua natureza, residem numa culpa diminuta, na modalidade mais leve de negligência, em baixas exigências de prevenção, gerais ou especiais, e numa assunção, por parte do infrator, das responsabilidades inerentes ao caso.
8. Não tendo estado subjacente à motivação das condutas dos demandados aproveitamentos pessoais ou favorecimentos de terceiros, tendo existido preocupação de desenvolver ações para apurar eventuais responsabilidades relacionadas com procedimentos internos no Município e não havendo evidência de situações de anteriores infrações financeiras, por parte dos demandados, justifica-se a redução da responsabilidade financeira reintegratória na percentagem que foi fixada na sentença recorrida, em 60%.

CULPA / DANO / NEGLIGÊNCIA / NEXO DE CAUSALIDADE / NORMA FINANCEIRA / OMISSÃO / REDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RELEVÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE INDIVIDUAL / RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Sumário:

1. As ordens de transferências de vencimentos podem, também, incorporar autorizações de pagamentos, quando aqueles atos não sejam antecedidos de quaisquer outros que possam ser designados como autorizações de pagamentos.
2. Uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, pertencente ao setor público empresarial regional, exerce uma atividade exclusivamente pública, sendo as suas receitas, igualmente públicas, sejam elas provenientes do OE ou não.
3. Daí que qualquer pagamento ilegal (v.g. pagamento de um vencimento não permitido pelo Estatuto da Aposentação) que cause dano ao erário da sociedade, seja, também um dano ao erário público, ou, numa outra formulação, um pagamento indevido nos termos do artigo 59.º n.º 4 da LOPTC.
4. O artigo 78.º do EA, na versão introduzida pela do DL n.º 137/2010, de 28 de dezembro, proíbe o exercício, pelos aposentados, de funções públicas remuneradas.
5. A *ratio legis* que presidiu à regra consagrada no artigo 78.º do E.A. foi proibir ou restringir a duplicação de rendimentos a cargo do setor público, ou do Estado em sentido lato.
6. Ora, havendo uma proibição de acumulação da remuneração com a pensão de aposentação, só há lugar a remuneração pela contraprestação efetiva, se o aposentado optar pelo pagamento desta em detrimento da pensão de aposentação.
7. Quer isto dizer que: qualquer remuneração paga nestas circunstâncias constitui um pagamento indevido.

8. O art.º 79.º do EA, na redação introduzida pelo artigo 6.º do DL 137/2010, dispõe que os aposentados autorizados a exercer funções públicas não podem cumular o recebimento da pensão com qualquer remuneração correspondente àquelas funções (n.º 1), e que, durante o exercício daquelas funções é suspenso o pagamento da pensão ou da remuneração, consoante a opção do aposentado (n.º 2).
9. Resulta do artigo 8.º do DL 137/2010, no seu n.º 2, que o regime introduzido pelo artigo 6.º deste diploma [que altera os artigos 78.º e 79.º do EA] se aplica a partir de 1 de janeiro de 2011 aos aposentados e beneficiários de pensões em exercício de funções que tenham sido autorizados para o efeito ou que já as exerçam antes da entrada em vigor do aludido decreto-lei.
10. Para o efeito, devem os aposentados referidos no número 2 do art.º 8.º, no prazo de 10 dias contados a partir de 1 de janeiro de 2011, comunicar às entidades empregadoras públicas ou a CGA, consoante o caso, se optam pela suspensão do pagamento das remunerações ou da pensão (cf. n.º 3 do art.º 8.º do DL n.º 137/2010).
11. Quer isto dizer que incumbia aos beneficiários das pensões de aposentação o direito e o dever de optar pela pensão ou pela remuneração; o que nunca podia ocorrer era a acumulação da pensão de aposentação com a remuneração.
12. *In casu*, o Recorrente informou e requereu à CGA que suspendesse a atribuição da pensão de aposentação, em consequência da entrada em vigor das alterações aos artigos 78º e 79º do EA, introduzidas pelo DL 137/2010, o que foi feito pela entidade processadora da pensão, nos meses de fevereiro, março e abril de 2011.
13. Porém, em março de 2011, a sociedade comunicou à CGA que o Recorrente tinha alterado a sua opção e escolhido a suspensão da remuneração pelo que, a partir de maio de 2011, o Recorrente recomeçou a auferir a pensão de aposentação não tendo, no entanto, ocorrido a suspensão da sua remuneração, a qual foi autorizada pelo próprio Recorrente.
14. Quer isto dizer, por um lado, que não se verifica nenhum erro na imputação de responsabilidade financeira, bem como na determinação da norma aplicável, designadamente quanto ao exercício do direito de opção consagrado no artigo 8.º, n.º 3, do DL 137/2010, de 28-12); e, por outro,

que os pagamentos a título de remuneração passaram a ser ilegais e devidos, atento disposto no art.º 79.º do EA e art.º 59.º n.º 1 e 4 da LOPTC;

15. A contraprestação devida consubstancia-se, por força da lei, na remuneração ou na pensão em resultado do exercício do direito e do dever de opção por uma ou por outra.
16. O princípio do Estado de Direito Democrático postula uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas.
17. Não é de acolher a argumentação do Recorrente, assente numa quase intangibilidade das expectativas criadas, *in casu*, do direito a continuar a percecionar a remuneração em acumulação com a pensão de aposentação, porquanto se verificou uma situação de relevante interesse público, consubstanciada na necessidade imperiosa de contenção e de consolidação orçamental em matéria de despesa pública, que impôs ao Estado (legislador) a tomada de medidas excecionais, como ocorreu com a proibição da acumulação da remuneração com a pensão de aposentação, prevista nos artigos 6.º e 8.º do DL 137/2010, sendo certo que o Recorrente poderia sempre ter optado pelo pagamento da remuneração em detrimento da pensão de aposentação.
18. Mais: mostram-se observadas as exigências de proporcionalidade, quanto à proibição da acumulação da remuneração com a pensão aposentação, já que a mesma: (i) é idónea para fazer face à situação de défice orçamental; (ii) necessária, por se fundamentar numa articulação racional dotando o poder político de uma livre conformação dentro dos “limites de sacrifício” exigíveis aos cidadãos (aposentados), atendendo ao contexto vivido; (iii) indispensável, não sendo, excessiva, uma vez que os aposentados mantêm sempre a possibilidade de optarem pela pensão ou remuneração, recebendo sempre a que entenderem por mais favorável.
19. Não padece de ilegalidade o pagamento da remuneração do mês de janeiro pago pela sociedade ao Recorrente, uma vez este requereu, atempadamente, à CGA que suspendesse a atribuição da pensão de aposentação; deve, assim, tal remuneração ser abatida ao montante a reintegrar.

20. Resultando de documento junto com a contestação que a sociedade - da qual o Recorrente era Presidente do CA -, tinha comunicado à CGA que este tinha alterado a sua opção e escolhido a suspensão da remuneração, e não tendo aquele, em sede de 1.º instância, questionado a veracidade do referido do documento, designadamente o seu teor, antes tendo juntado aquele documento para, em sua defesa, afirmar que “*foram cumpridos os procedimentos legais quer quanto à suspensão da pensão de aposentação quer quanto à comunicação à CGA da alteração da opção*”, afigura-se-nos ser de concluir ter aquela opção emanado do próprio, e não da sociedade, que apenas se limitou a transmitir tal opção à CGA.
21. Atualmente o artigo 59.º, n.º 6, da LOPTC, dispõe que a reposição inclui os juros de mora sobre os *respetivos montantes*, nos termos previstos no *Código Civil*, contados desde a data da infração, ou não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência (redação introduzida pelo artigo 2.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março); no passado e até 31 de março de 2015, aquele mesmo preceito dispunha que a reposição incluía os juros de mora sobre os *respetivos montantes*, aos quais se aplicava o *regime das dívidas fiscais*, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último da respetiva gerência.
22. *In casu*, mostram-se apuradas as datas dos pagamentos indevidos /infrações reintegratórias. A taxa de juro, deve, assim, incidir sobre cada pagamento, e não sobre a quantia total pela qual o Recorrente foi condenado, aplicando-se o regime das dívidas fiscais até 31 de Março de 2015 e o regime do Código Civil após essa data e até integral pagamento.

AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTOS / CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVA / DANOS AO ERÁRIO PÚBLICO / ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO / INTERESSE PÚBLICO RELEVANTE / JUROS DE MORA / ORDENS DE TRANSFERÊNCIAS DE VENCIMENTOS / PAGAMENTO INDEVIDO / PRINCÍPIO DA TUTELA DA CONFIANÇA / PROIBIÇÃO DE ACUMULAÇÃO DA PENSÃO DE APOSENTAÇÃO COM A REMUNERAÇÃO NO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS / REPOSIÇÃO / SOCIEDADES DE CAPITALS EXCLUSIVAMENTE PÚBLICOS

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. A fundamentação das decisões judiciais conforma um princípio fundamental do Estado de Direito, estabelecido no ordenamento jurídico-constitucional no artigo 205º da Constituição da República Portuguesa, quando refere que as decisões judiciais, que não sejam de mero expediente, são sempre fundamentadas. O conteúdo essencial do princípio suscita-se no dever de «dar razões» que assiste a quem julga e decide.
2. A fundamentação deve sempre ser completa, suficiente, coerente e razoável, de modo a permitir cumprir as finalidades referidas que lhes estão subjacentes, assumindo, no entanto, um conjunto de requisitos diferenciados consoante o tipo de procedimento jurisdicional.
3. No que se refere ao processo no âmbito da LOPTC, o princípio está estabelecido no artigo 94º, *maxime* do seu números 3 e 5, quando refere que na fundamentação deve o juiz discriminar os factos que julga provados e os que julga não provados, analisando criticamente e de forma concisa as provas que serviram para fundar a sua convicção, bem como os fundamentos de direito, permitindo nos casos de manifesta simplicidade que a sentença possa ser sucintamente fundamentada.
4. O princípio da fundamentação exige que qualquer decisão proferida pelo Tribunal de Contas, incluindo a que decida sobre emolumentos, tem de ser sempre fundamentada, ainda que neste caso, com um âmbito e uma amplitude completamente diferente do que é a fundamentação de uma sentença ou acórdão.
5. A fixação de emolumentos deve ser diferenciada em função da atividade quantitativa e qualitativa levada a termo pelo Tribunal de Contas.
6. Considera-se fundamentada a decisão que explicita os motivos ou a razão que justificam em concreto o montante da quantia emolumentar fixada, nomeadamente quando se refere, de forma clara quais os critérios legais que o TdC usou para no caso concreto, fixar o montante de emolumentos

e quais as razões de facto (horas ou unidades de tempo) que no caso foram levadas em conta, permitindo-se que o destinatário da decisão fica, com tal explicação, a saber concretamente quais foram os critérios utilizados e no caso em concreto como se chegou àquele valor, concordando ou não com tais critérios e razões que levaram à fixação daquele valor.

7. Não viola do princípio da proporcionalidade a decisão que, por via de uma auditoria, fixou 318 unidades de tempo como elemento levado em conta na fixação de emolumentos, tendo em conta que: (i) os trabalhos de auditoria, consubstanciaram-se na realização de entrevistas e na solicitação, recolha e análise de documentação vária, destinada à confirmação do processamento contabilístico, da expressão financeira e do suporte documental das operações, bem como na recolha de demais informação necessária ao cumprimento dos objetivos da ação; (ii) o planeamento da ação iniciou-se em 15 de abril de 2016; (iii) o tempo da sua execução, que se iniciou em 29 de maio de 2017 tendo o relatório de auditoria sido aprovado em 26 de janeiro de 2018.

DECISÃO DE EMOLUMENTOS / FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão nº 010/2018 – 3.ª S/PL

Processo nº: 5/2017

Recurso Ordinário nº: 6/2018

08/06/2018

Sumário:

1. Não cabe, no âmbito do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras, apreciar o eventual vício procedimental de nulidade do relatório de auditoria, sendo manifestamente intempestivo suscitar tal vício na fase jurisdicional.
2. O prazo de prescrição do procedimento, no caso de infração na forma continuada, conta-se a partir do último ato temporal integrante da infração.

3. Os conselhos de administração e de gestão das instituições de ensino superior não têm competências para atribuição, ao pessoal de tais instituições, de suplementos remuneratórios, os quais devem estar previstos e regulamentados por lei, sendo proibida a atribuição de quaisquer outras regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório que acresçam às componentes remuneratórias previstas legalmente.
4. Em face do princípio da legalidade, a previsão de atribuição desse suplemento remuneratório também não poderá decorrer dos Estatutos da instituição de ensino superior, ou do Regulamento da Unidade de Investigação dessa instituição, mas apenas da lei, sob pena de ilegalidade daqueles estatutos e deste regulamento, ao não se conformarem com a lei.
5. As despesas em causa, a título de suplementos remuneratórios e de colaboração técnica especializada, não podiam ser autorizadas e pagas, na medida em que os factos geradores dessas despesas não respeitavam as normas legais aplicáveis, pelo que houve violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, estando assim preenchido o elemento objetivo da infração sancionatória, prevista no art.º 65º, n.º 1, al. b), parte final, da LOPTC.
6. Não sendo legalmente devidos, pelo exercício das funções de diretores e subdiretora das unidades operativas em causa, os suplementos remuneratórios que foram atribuídos e pagos aos mesmos, a instituição de ensino superior pagou além do devido e, nessa medida, houve lesão para o erário público.

INFRAÇÃO CONTINUADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / NULIDADE / PRESCRIÇÃO / RELATÓRIO DE AUDITORIA / REMUNERAÇÃO / SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Acórdão n.º 011/2018 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 3/2017-JRF

Recurso Ordinário n.º: 1/2018

09/07/2018

Sumário:

1. O art.º 370.º, n.º 2, al. c), do CCP, na versão originária, dispunha que não podia ser ordenada a execução de trabalhos a mais quando «o preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo os anteriores trabalhos a mais, e

deduzido do preço de quaisquer trabalhos a menos, não exceder 5% do preço contratual»;

2. Com a entrada em vigor do DL 149/2012, de 12 de julho, a alínea c) do n.º 2 do art.º 370.º do CCP, aumentou aquela percentagem, que era de 5%, para 40% do preço contratual; atualmente vigora a redação trazida pelo DL 111-B/2017, de 31 de agosto, que aprovou o NCCP, e que fixou o limite legal em 10% do preço contratual;
3. Por força do artigo 5.º, n.º 1, do DL 149/2012, o artigo 370.º, n.º 2, alínea c), do CCP, na redação dada por esse diploma, só seria aplicável aos procedimentos de formação dos contratos públicos iniciados a partir da data da sua entrada em vigor e à execução dos contratos que revestissem a natureza de contrato administrativo celebrados na sequência de procedimentos de formação iniciados após essa data; por força do artigo 12.º, n.º 1 do DL n.º 111-B/2017, o artigo 370.º, n.º 2, alínea d), do CCP, também só seria aplicável aos procedimentos de formação dos contratos públicos iniciados após a entrada em vigor do referido DL, bem como aos contratos que resultem desses procedimentos;
4. Tendo, *in casu*, os trabalhos adicionais ascendido a 9,71% do preço contratual inicial, esta percentagem encontra-se dentro dos limites legais fixados nos Decretos-Lei n.ºs 149/2012 e 111-B/2017;
5. A limitação de aplicabilidade do regime do DL 149/2012 aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados a partir da sua entrada em vigor tem de entender-se à luz do princípio geral de aplicação da lei no tempo em matéria de contratação pública;
6. Princípio geral que se extrai do artigo 16.º, n.º 1, do DL 18/2008, de 29.01, que aprovou o CCP, nos termos do qual a contratação pública se rege pela lei em vigor no momento em que se inicia o procedimento, ou seja, pela lei em vigor aquando da decisão de contratar – cf. artigo 36.º, n.º 1, do CCP;
7. No que se refere ao direito sancionatório financeiro é-lhe aplicável subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal, por força do art.º 67.º n.º 4 da LOPTC, designadamente o princípio da aplicação da lei mais favorável previsto no art.º 2.º do CP; tal representa a concretização do comando constitucional previsto no art.º 29.º n.º 4 da

CRP, ou seja, representa a concretização do princípio da aplicação retroativa da lei penal [*in casu*, lei sancionatória] mais favorável.

8. Entendendo o legislador que o interesse público, geral e especial, relativo à questão da introdução de alterações ao objeto do contrato após a sua celebração, é satisfeito com uma percentagem bastante maior de trabalhos a mais comparativamente com a existente anteriormente, e se aquela nos reconduz a uma atuação lícita e não sancionável ao invés do que ocorria anteriormente, então terá de aplicar-se aquela percentagem retroativamente, por ser mais favorável.
9. Equivale isto a dizer que qualquer interpretação dos artigos 5.º e 12.º, respetivamente, dos DL 149/2012 e 111-B/2017 - normas dirigidas ao direito dos contratos públicos e não ao direito sancionatório - de que resulte a preterição da aplicação do princípio da lei mais favorável é inconstitucional por violação do artigo 29.º, n.º 4, 2.ª parte, da CRP e do artigo 2.º, n.º 4, da 1.ª parte, do Código Penal, aplicável *ex vi* art.º 67.º n.º 4 da LOPTC.
10. Lei intermédia é aquela lei cujo início da vigência é posterior ao momento da prática do facto infracional e cujo termo de vigência ocorre antes do julgamento.
11. É caso do DL 149/2012 que, aquando da prática dos factos não estava em vigor (art.º 5.º do diploma), e cuja vigência terminou quando entrou em vigor o DL 111-B/2017.
12. Tratando-se de uma lei que não está em vigor em nenhum daqueles momentos, mas sendo esta a mais favorável, é esta a aplicável, retroativamente – vide n.º 4 do art.º 2.º do CP e n.º 4 do art.º 29.º da CRP.

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / LEI INTERCALAR MAIS FAVORÁVEL / LIMITES LEGAIS / PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA APLICAÇÃO DA LEI MAIS FAVORÁVEL / TRABALHOS A MAIS

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Sumário:

1. A sentença, como documento autónomo e autossuficiente, deve conter na sua estrutura a factualidade provada, resultante da operação de julgamento levada a cabo pelo Tribunal onde se reflitam os factos essenciais referentes ao objeto do processo, provados ou não provados e a sua sustentação probatória. Trata-se do cumprimento do corolário da completude subjacente à fundamentação da sentença.
2. O seu reflexo no que respeita aos documentos deve comportar a alusão a todos os documentos essenciais, ainda que referidos por remissão, ou a alusão a factos que neles constem, relevantes para a ação, ainda que parcelarmente, garantindo o tratamento completo dos aspetos fundamentais tratados na decisão, relativos à matéria de facto [e às questões jurídicas que daí possam resultar].
3. Um facto que consta num documento, que contém factualidade concreta referente às razões que levaram aos factos em causa, pode ser relevante para efeitos da compreensão global do comportamento do recorrente, máxime, para apreciação das razões da sua ação, com reflexo em várias questões, nomeadamente na apreciação do grau de culpa. Por isso, o facto, por si só não pode ser omitido.
4. Na legislação sobre a não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, pretende-se limitar a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso. Trata-se de um impedimento claro de que não podem ser assumidos compromissos que excedam os fundos disponíveis.
5. O âmbito subjetivo da lei engloba às autarquias locais sendo os princípios estabelecidos na lei são diretamente aplicáveis a todo o sector da administração local.
6. A lei estabelece mecanismos de flexibilização, nomeadamente quanto à possibilidade de aumento temporário de fundos disponíveis, bem como no respeitante à disciplina das despesas urgentes e inadiáveis.

7. A urgência da realização da despesa tem que decorrer de uma dimensão de imprevisibilidade da mesma na medida em que não foi possível lançar mão dos restantes mecanismos, nomeadamente do aumento de fundos.
8. O não adiamento da despesa [«inadiável»], em conexão com a «urgência», deve decorrer da completa impossibilidade de a mesma, não sendo efetuada naquele momento, não ter subjacente um qualquer mecanismo alternativo para cumprir a obrigação. Ou seja, tem subjacente uma inequívoca matriz de inevitabilidade.
9. Não configura despesa imprevisível e inevitável, que dê conteúdo ao carater urgente e inadiável, a situação de um concurso, não concluído, que iria alterar a responsabilidade pela prestação do serviço para outra entidade, associada à não está demonstração da possibilidade de utilização do mecanismo de aumento de fundos, como mecanismo possibilitador da regularização dos procedimentos.
10. Para efeitos de responsabilidade financeira, o quadro jurídico normativo que importa seguir no âmbito do funcionamento e aplicação dos requisitos do direito de necessidade, ainda que na concretização de um direito de necessidade subjacente à ordem jurídica nacional, vale o disposto nos artigos 34º e 35º do Código Penal.
11. No funcionamento da ponderação dos interesses que podem justificar o funcionamento do estado de necessidade a que se alude no artigo 34º do CP, não é possível um Município com uma situação financeira absolutamente negativa (sem fundos disponíveis), assumir compromissos financeiros para pagar o transporte escolar durante um determinado período, na medida que o Município conhecia antecipadamente a situação que estava em causa, não estando em causa uma situação de perigo atual.
12. À face do ordenamento jurídico não é possível excluir a ilicitude nos casos em que o interesse salvaguardado não seja sensivelmente superior ao interesse sacrificado. O interesse público subjacente ao acautelar o transporte escolar não é, de todo, sensivelmente superior (e não apenas superior, diga-se) ao cumprimento dos interesses de não assumir encargos financeiros públicos sem fundos disponíveis.

COMPROMISSOS / ERRO SOBRE A MATÉRIA DE FACTO / ESTADO DE NECESSIDADE / PROVA DOCUMENTAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sumário:

1. Recurso ordinário para o plenário da 3.ª secção, ao abrigo dos artigos 97.º e 109.º da LOPTC e 635.º n.º 2 e 638.º n.º 7 e 640.º do CC (*ex vi* art.º 80.º LOPTC), circunscrito à condenação em multa e reposição da quantia de €17.117,54, pela infração de natureza sancionatória e reintegratória fundada na violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas, com autorização de pagamentos considerados indevidos relativos à utilização da viatura afeta nas deslocações entre o local de trabalho e a sua residência e nas deslocações à Universidade.
2. A alteração do n.º 6 do artigo 25.º da LQER, conjugada com as alíneas a) e n.º 9 da alínea b) do artigo 2.º, não permite considerar as deslocações entre o local de trabalho e a residência (e vice-versa) como deslocações em serviço, e muito menos que as deslocações de e para a Universidade, ou seja, com finalidade diversa das que constituem a missão e atribuições da B., possam ser consideradas deslocações em serviço.
3. O que foi consagrado foi a possibilidade de o uso da viatura poder ser considerada como complemento remuneratório e assim é qualificado como tal, expressamente, para efeitos fiscais”. Entendimento que encontra apoio na letra da lei e na “Exposição de Motivos” e discussão na Assembleia da República do Projeto de Lei n.º 279/XIII/1 que esteve na origem das alterações à LQER1, aprovadas pela citada Lei n.º 12/2017, de 2 de maio.
4. A circunstância de estarmos perante pagamentos indevidos realizados pela B., por conduta negligente do Recorrente, que o beneficiaram a si próprio “não é compatível com o rigor que os cidadãos esperam e exigem de quem gere dinheiros públicos, que o infrator seja beneficiado com a sua própria infração, o que ocorreria caso fosse relevada ou reduzida a responsabilidade reintegratória”.
5. Mostram-se preenchidos os pressupostos da infração financeira imputada ao Recorrente, tendo incorrido em responsabilidade sancionatória e reintegratória, tanto em relação ao pagamento de portagens e combustível

decorrentes da utilização da viatura nas deslocações de e para a Universidade, como nas deslocações entre o local de trabalho e a sua residência (e vice-versa).

6. Podia e devia ter-se informado e, não o tendo feito, agiu com negligência, mas na medida em que era esse o procedimento que encontrou quando iniciou funções na B., nunca foi alertado pelos serviços para qualquer desconformidade e agiu convicto de que a utilização da viatura, nas descritas deslocações, era admissível e conforme às regras legais e regulamentares, afigura-se-nos justificar-se a atenuação especial da multa, nos termos e ao abrigo do disposto no citado n.º 7, do artigo 65.º, da LOPTC.
7. Julgou-se parcialmente procedente o recurso interposto pelo demandado, reduzindo a multa pela infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC (violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas, com autorização de pagamentos indevidos relativos à utilização da viatura), para 15 (quinze) UC; manteve-se na restante parte a sentença recorrida.

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / DESLOCAÇÃO EM SERVIÇO / PAGAMENTO INDEVIDO / REGIME REMUNERATÓRIO / VIATURA OFICIAL

Conselheiro Relator: Alziro Antunes Cardoso

Acórdão nº 005/2019 – 3.ª S/PL

Processo nº: 9/2017

Recurso Ordinário nº: 1/2019

24/04/2019

Sumário:

1. Nos termos do n.º 2, alínea c), do artigo 662.º do CPC, o Tribunal de recurso pode anular a decisão proferida na 1.ª instância, quando, não constando do processo todos os elementos que, nos termos do n.º 1, permitam a alteração da decisão proferida sobre a matéria de facto, repute deficiente, obscura ou contraditória a decisão sobre pontos determinados da matéria de facto, ou quando considere indispensável a ampliação desta.

2. Não ocorre qualquer contradição entre os factos provados quando determinados factos provados são «meramente descritivos da organização e competências das denominadas "estações competentes"», que, em abstrato, evidenciam a organização em causa e outros factos, apurados em concreto e de acordo com os meios de prova assinalados que as sustentam, que expressamente indicam a situação factual ocorrida num período em causa (2006 a 2013) nomeadamente que «a Divisão Administrativa e Financeira da Câmara não foi informada nem recebeu orientações sobre as funções e quantias recebidas pelo vice-presidente».
3. Tratando-se de factos diferentes, uns referidos à situação em concreto verificada e, outros, referidos à situação «em abstrato», referentes à estrutura organizacional, não estão em qualquer «modo de colisão» entre si, inexistindo qualquer contradição entre os factos provados.
4. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação após a entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.
5. A omissão de informação sobre um facto essencial à tomada de decisão da «estação competente» por parte de quem autorizou os pagamentos indevidos, que, a ser efetuada, poderia permitir evidenciar a ilegalidade da decisão relativa aos pagamentos indevidos efetuados, não permite a imputação de qualquer responsabilidade aos titulares da referida «estação competente», sendo, por isso exclusiva a responsabilidade a quem autorizou os pagamentos.
6. No domínio do conhecimento e objeto do recurso a regra é a de o objeto do recurso ser delimitado pelas conclusões das alegações do recorrente, nos termos dos artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.º 1, ambos do CPC, *ex vi* do artigo 80.º da LOPTC.
7. O artigo 99.º n.º 3 da LOPTC consagra, no entanto, uma exceção a este regime regra, quando estabelece que, nos casos em que o Ministério Público não for o recorrente, «se no parecer [para o qual foi notificado, nos termos do artigo 99º n.º i] o Ministério Público suscitar novas questões, é notificado o recorrente para se pronunciar no prazo de 15 dias».

8. Esta exceção apenas se aplica, no entanto, aos casos que envolvam os recursos no domínio das questões relacionadas com a competência do Tribunal no domínio da fiscalização prévia, na medida em que, como se estabelece no artigo 100.º, n.º 2, se trata de matéria onde "o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respetivo parecer, cumprindo-se o disposto no n.º 3 do artigo 99.º".
9. O regime normativo dos recursos no Tribunal de Contas, não permite, fora do âmbito das matérias relacionadas com a fiscalização prévia, que se altere o âmbito e o conhecimento do recurso determinado nas alegações e conclusões dos recorrentes.
10. Nos processos em que estejam em causa reposições que comportem os dois regimes legais, os juros de mora devido devem ser calculados, até 31 de março de 2015, segundo o regime previsto na anterior redação do número 6 do artigo 59º da LOPTC (segundo o regime da lei tributária) e, posteriormente, segundo o regime do artigo 55º do Código Civil

CONTRADIÇÃO ENTRE FACTOS / ERRO DE JULGAMENTO / ESTACÃO COMPETENTE / IMPUTAÇÃO / JUROS / MINISTÉRIO PÚBLICO / QUESTÃO NOVA / RECURSOS

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 014/2019 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 10/2018-JRF

Recurso Ordinário n.º:8/2019

22/10/2019

Sumário:

1. Factos, para efeitos da teoria da jurisdição, são os «eventos» em torno dos quais é possível articular um discurso de verdade ou falsidade sobre um determinado enunciado empírico, constituindo o “objeto” da prova ou a sua finalidade fundamental.
2. São factos sujeitos a prova, que constituem elementos essenciais à infração, os factos referentes à dimensão da culpa negligente, nomeadamente do elemento intelectual da conduta referente à exigência da ação livre e

voluntária, bem como os factos referentes à liberdade e capacidade de decisão dos demandados.

3. No domínio da responsabilidade sancionatória é expressa a referência remissiva da LOPTC, no que respeita à culpa negligente, para o artigo 15º do Código Penal. Ou seja age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atua sem se conformar com essa realização; ou b) não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto.
4. A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir
5. Age com negligência, por virtude duma violação do dever objetivo de cuidado devido a quem, não cumpriu os procedimentos legais devidos no âmbito da contratação pública, nomeadamente no que respeita à admissibilidade do ajuste direto e que lhe eram exigidos, nomeadamente em função do comportamento esperado de um responsável financeiro diligente e prudente.
6. Age igualmente com negligência por virtude duma violação do dever objetivo de cuidado devido a quem, não cumpriu os procedimentos legais devidos no âmbito da contratação pública nomeadamente na situação em concreto que envolveu a adjudicação de uma empreitada a um consórcio de duas empresas quando uma delas não tinha sequer sido convidada para o procedimento.
7. A possibilidade da dispensa de multa, estabelecida na LOPTC no âmbito da responsabilidade sancionatória, traduz-se num poder-dever do Tribunal que apenas deverá ocorrer quando e se verificadas as circunstâncias que o permitem, nomeadamente a constatação da inexistência de reposições financeiras ou tiverem sido efetuadas (dado objetivo) e, cumulativamente a verificação de uma situação culpa diminuta (a avaliar em concreto, no caso).

8. Na culpa diminuta, estão em causa circunstâncias concretas em que está em causa uma e uma «quase ausência de culpa» e só nessa medida deve funcionar a dispensa de multa.
9. Não configura essa «quase ausência de culpa» a prática de condutas ilícitas plúrimas e diferenciadas, envolvendo pelo menos três tipos de procedimentos em momentos diferenciados.
10. Na atenuação especial da multa está em causa uma situação de diminuição, de forma acentuada, da culpa ou ilicitude de quem cometeu uma infração financeira, evidenciada no caso concreto em circunstâncias factuais que evidenciem uma acentuada atenuação do juízo de censura ocorrido, quer na dimensão da ilicitude, quer na dimensão da culpa.
11. Estando em causa factos envolvendo procedimentos múltiplos e sucessivos, praticados por decisores e gestores ao mais alto nível, numa prática que evidencia uma omissão de controlo também ela sucessiva e reiterada, não ocorre uma «acentuada diminuição de culpa» que permita essa atenuação especial.

ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA / DISPENSA DE MULTA / ERRO DE JULGAMENTO / FACTOS / NEGLIGÊNCIA

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 017/2019 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 8/2019-JRF

Recurso Ordinário n.º:11/2019

11/12/2019

Sumário:

1. A invocação de erro na apreciação da factualidade, implica, naturalmente, que, em função e por causa de tal erro, se peça a alteração da matéria de facto atinente, e que se fundamente, através da análise do conjunto da prova produzida, as razões subjacentes a tal erro e, consequentemente, à alteração da factualidade pretendida.
2. Não basta alegar que na Informação X já se previam prestações de serviço que, posteriormente, vieram a integrar o objeto de um 2.º contrato, sendo ainda necessário identificar tais prestações, já que o ónus de alegar

e formular conclusões incumbe ao Recorrente (artigo 639.º do CPC, aplicável “ex vi” do artigo 80.º da LOPTC).

3. Constatar uma realidade fática – a não invocação, em sede de contraditórios, da candidatura do Instituto ao POR Lisboa – para, sem mais, daí retirar que a referida candidatura e a expectativa da sua aprovação não foi um dos fatores que levou os Recorridos a considerarem que podiam reunir a verba necessária para a realização de outras obras, é fazer uma análise atomística da prova, que, por contrariar o disposto no n.º 4 do artigo 607.º do Código de Processo Civil, aplicável “ex vi” do artigo 80.º da LOPTC, não deve ser considerada.
4. Referindo o Recorrente que a sentença recorrida devia ter dado relevância a uma determinada factualidade, mas não constando esta dos factos, aquela só será de considerar caso o Recorrente identifique as provas em que fundamenta tal pedido;
5. A especial qualidade dos Demandados (v. g. gestores públicos com experiência nas funções), desgarrada de outros elementos probatórios, não é suscetível de abalar a factualidade dada como assente, no que ao elemento subjetivo se reporta, designadamente quando se elege, e bem, a imprevisibilidade de uma determinada realidade como elemento essencial para a sua aferição.

ANÁLISE DA PROVA / ERRO DE APRECIACÃO / ESPECIAL QUALIDADE DO AGENTE / ÓNUS DE ALEGAR E DE FORMULAR CONCLUSÕES / RECURSO

Conselheira Relatora: Helena Maria Ferreira Lopes

Acórdão n.º 012/2020 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 16/2019-JRF

Recurso Ordinário n.º: 1/2020

19/02/2020

Sumário:

1. Quer a omissão de conhecimento de factos alegados, que sejam relevantes para a boa decisão da causa, quer o conhecimento de factos não alegados, não são “questões” para os efeitos dos artigos 615º, nº 1, al. d) e

608º, nº 2, ambos do CPC, suscetíveis de inquirir a sentença com o vício da nulidade.

2. Tendo o tribunal a quo tomado em consideração apenas os factos alegados pela defesa, complementados com factos resultantes da instrução da causa, não foi violado o princípio do contraditório nem alterada a causa de pedir.
3. Não tendo sido tomada, fundamentadamente, a decisão de escolha do procedimento, foi omitido, de forma total e absoluta, o procedimento legalmente devido, o que consubstancia a prática dum ato com «preterição total do procedimento legalmente exigido», com a consequente cominação de nulidade.
4. Tendo sido omitido, de forma total e absoluta, o procedimento legalmente devido, não estão garantidos quer a proteção do interesse público, quer os princípios da transparência, isenção e imparcialidade.
5. Não tendo a entidade adjudicante dirigido convites às três entidades contratantes do acordo quadro e tendo, antes, dirigido convite apenas a uma dessas entidades, não respeitou o procedimento legal e, consequentemente, foram violados os princípios da igualdade e concorrência, que são acautelados pelos artigos 252º, nº 1, al. b) e 259º, ambos do CCP.
6. Não pode considerar-se a culpa do demandado como diminuta quando estamos perante o mais grave dos vícios, a preterição total do procedimento legalmente exigido, conducente à nulidade dos atos subsequentes, incluindo o contrato de aquisição.

ACORDO QUADRO / CAUSA DE PEDIR / CONVITE / DISPENSA DE MULTA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PROCEDIMENTO / SENTENÇA

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Sumário:

1. As regras de contratação pública têm que ser conhecidas, ainda que não pormenorizadamente, por quem desempenha funções decisórias em órgãos de gestão da administração pública, ainda que nestes órgãos, nomeadamente nas Unidades de Saúde, exerçam funções profissionais de saúde (vg. Médicos e enfermeiros), com competências próprias, na medida em que, tais elementos, são «gestores» da organização, ainda que conjuntamente com outros responsáveis do órgão de gestão.
2. Quem vai exercer essas funções de gestão pública, tem que ter (ou adquirir, se não as possuir) um mínimo de conhecimentos de matérias sobre as quais vai tomar decisões, nomeadamente decisões com impacto financeiro público.
3. A extensão no tempo, da prática de várias infrações financeiras, envolvendo o não cumprimento das regras de contratação pública, não permite concluir por uma culpa diminuta («quase ausência de culpa») que envolve quem as pratica.
4. A dispensa da multa surgiu como uma «sanção de substituição» à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória, assumindo-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a conseqüente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente.
5. Na atenuação especial da multa está em causa uma situação de diminuição, de forma acentuada, da culpa ou ilicitude de quem cometeu uma infração financeira, evidenciada no caso concreto em circunstâncias factuais que evidenciem uma acentuada atenuação do juízo de censura ocorrido, quer na dimensão da ilicitude, quer na dimensão da culpa.
6. A existência de alguma diferenciação do ponto de vista pessoal (formação académica) e também de confiança na atuação de determinados serviços que apresentaram propostas corretamente instruídas, não é só por

si suficientemente ponderosa para se concluir por uma diferenciação tão substancial em relação a todos os membros de um Conselho de Administração que intervieram nos procedimentos, nomeadamente em termos de funcionamento diferenciado do instituto da atenuação especial da multa, tendo em conta essa diminuição da ilicitude e da culpa, devendo aquela diferenciação deve ser relevada no quantum da multa a aplicar.

ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DISPENSA DA MULTA / INFRAÇÕES FINANCEIRAS / MEDIDA CONCRETA

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão nº 028/2020 – 3.ª S/PL

Processo nº: 21/2019-JRF

Recurso Ordinário nº: 2/2020

08/07/2020

Sumário:

1. Objeto de prova é a “demonstração da realidade dos factos”, considerando-se estes como os “estados” ou “acontecimentos” respeitantes ao apuramento de ocorrências concretas da vida.
2. O preenchimento do elemento subjetivo da infração financeira reintegratória de reposição, por pagamentos indevidos, exige uma atuação com culpa, ainda que na modalidade de negligência.
3. A simples adesão a uma proposta de deliberação de atribuição de um subsídio mensal a um trabalhador, confiando numa mera informação verbal da existência de parecer técnico jurídico, no sentido de que o valor de abono para falhas em causa poderia ser atribuído, não configura a diligência suficiente e exigível a quem gere dinheiros públicos.
4. A falta de conhecimentos jurídicos não pode servir para justificar que não se analisem os pareceres técnico jurídicos e que se tenha sobre eles uma perspetiva crítica, nomeadamente em questões não complexas, para permitir perceber se houve o cuidado, no parecer, de analisar os argumentos favoráveis e contrários à solução proposta.

CULPA / INFRAÇÃO FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / NEGLIGÊNCIA / OBJETO DE PROVA

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Acórdão n.º 042/2020 – 3.ª S/PL

Processo n.º: 35/2019

Recurso Ordinário n.º: 9/2020

27/10/2020

Sumário:

1. Nas infrações por responsabilidade financeira sancionatória, a dispensa da multa assume-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a conseqüente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente. As finalidades subjacentes à condenação por via da prática do ilícito ficam satisfeitas por via da declaração da prática desse ilícito financeiro. Não tem, como conseqüência, nem qualquer dispensa do caráter ilícito da conduta nem como efeito a extinção da responsabilidade financeira.
2. Na atenuação especial da multa está em causa uma situação de diminuição, de forma acentuada, da culpa ou ilicitude de quem cometeu uma infração financeira, evidenciada no caso concreto em circunstâncias factuais que evidenciem uma acentuada atenuação do juízo de censura ocorrido, quer na dimensão da ilicitude, quer na dimensão da culpa.
3. A culpa diminuta (a que se refere o n.º 8 do artigo 65º da LOPTC) e a culpa diminuída (a que se alude no artigo 65º n.º 7 da LOPTC), não são conceitos sobreponíveis e que, por isso não devem ser confundidos. No primeiro caso está em causa uma «quase ausência de culpa». No segundo está em causa a constatação fática de uma acentuada diminuição do juízo de censura da ilicitude ou da culpa.
4. Estando causa uma infração envolvendo irregularidades na concretização de vários compromissos e cabimentos na execução de um contrato de empreitada, ao longo de dois anos, por negligência devida ao não acompanhamento devido sobre o modo adequado de serem realizados os compromissos durante aquele período, nomeadamente não terem previsto e implementado um sistema de controlo de observância do regime legal de

cabimentação e assunção de compromissos, sem que tenha causado prejuízos aos Estado, ainda que não possam considerar-se especialmente graves os factos, nem as suas consequências», não configura uma «quase ausência de culpa», não comportando a possibilidade de dispensa de multa.

5. Demonstrando-se que não podem considerar-se especialmente graves os factos, nem as suas consequências, a condição dos demandados, membros do CD de um instituto publico, integrado na administração indireta do Estado, as suas as condições económicas, de reputar como acima da média, a inexistência de antecedentes ao nível de infrações financeiras e que os factos não puseram em causa a situação que com a leis e pretende essencialmente salvaguardar, ou seja a realização de despesas que vão além dos fundos disponíveis, justifica uma diminuição do juízo de ilicitude, mais do que da culpa e a consequente atenuação especial da multa.

ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA / CULPA DIMINUIDA / CULPA DIMINUTA / DISPENSA DA MULTA / INFRAÇÕES FINANCEIRAS / MEDIDA CONCRETA

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Sumário:

1. Em matéria de habilitações, não foi exigido ao adjudicatário a detenção de habilitação contendo subcategoria em classe que cobrisse o valor global da obra, respeitante aos trabalhos mais expressivos da mesma, contrariando o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho.
2. A ilegalidade verificada é suscetível de alterar o resultado financeiro.
3. Os elementos referentes à formação do contrato não foram publicitados no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, contrariando o disposto no artigo 465.º do CCP.
4. O referido preceito é plenamente aplicável na Região Autónoma dos Açores, porque não foi afastado pelos artigos 25.º e 27.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29 de janeiro, e porque a isso conduz o disposto nos artigos 1.º, n.º 3, e 4.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma regional.
5. O incumprimento daquela obrigação legal inviabilizou o cumprimento do princípio da máxima publicidade e, conseqüentemente, afetou os princípios da transparência e da concorrência, princípios fundamentais e estruturantes da contratação pública, gerando o risco de alteração do resultado financeiro.
6. A desconformidade dos atos e contratos com as leis em vigor que implique ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro constitui fundamento de recusa do visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
7. No caso, tendo em atenção as concretas circunstâncias, é concedido o visto com recomendações, fazendo uso da faculdade prevista no artigo 44.º, n.º 4, da LOPTC.

ALTERAÇÃO DE RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CONCURSO PÚBLICO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / FIS-
CALIZAÇÃO PRÉVIA / PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE / PRINCÍPIO

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Decisão nº 001/2018 - SRA

Processo nº: 71/2017

11/01/2018

Sumário:

1. A vontade real do concorrente, ao apresentar uma lista de preços unitários, que incluía um item que não constava do mapa de quantidades que integrou o caderno de encargos, não era a de alterar este mapa, tendo a inclusão desse item ocorrido por erro material, como foi expressamente assumido em contraditório.
2. O erro verificado revela-se no próprio contexto da proposta – confrontando a lista de preços unitários com a memória descritiva e justificativa e com o plano de trabalhos – e através das circunstâncias em que é feita – proposta para concurso que não admite alterações ao mapa de quantidades.
3. A situação enquadra-se na previsão do artigo 249.º do Código Civil, nos termos do qual o simples erro de escrita, revelado no próprio contexto da declaração ou através das circunstâncias em que a declaração é feita, dá direito à retificação deste.
4. Assim, justificava-se que o júri tivesse admitido a retificação da proposta, na sequência da audição do concorrente em audiência prévia, o que teria permitido que a mesma fosse analisada e ordenada para efeitos de adjudicação.
5. A retificação desse erro material não colocava em causa os princípios da contratação pública, designadamente da intangibilidade e da comparabilidade das propostas, muito pelo contrário, assegurava a observância de princípios essenciais da contratação pública, como os princípios da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da legalidade.
6. O afastamento ilegal de concorrentes compromete a observância do princípio da concorrência e é suscetível de alterar o resultado financeiro, o

que constitui fundamento da recusa do visto (alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).

ALTERAÇÃO DE RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AQUISIÇÃO DE BENS / CONCURSO PÚBLICO / ERRO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / JÚRI / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PROCEDIMENTO PRÉ CONTRATUAL / RECUSA DE VISTO / RETIFICAÇÃO

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Decisão n.º 002/2018 - SRA

Processo n.º 1/2018

03/05/2018

Sumário:

1. Por via da adenda ao contrato de empréstimo de curto prazo outorgado em 24-01-2017, o respetivo prazo de maturidade foi estendido até 31-03-2018, bem como alterado o *spread* inicialmente acordado (que passou de 0,85% para 2,5%).
2. A operação pretendida viola o disposto nos artigos 49.º, n.ºs 2 e 5, e 50.º do RFALEI, 5.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo e 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos, que vedam: i) a contratação de empréstimos sem a realização de procedimento concorrencial; ii) a alteração do prazo de maturidade dos empréstimos de curto prazo para além do período de um ano; iii) a amortização dos empréstimos de curto prazo para além do final do exercício económico em que são contratados; iv) a contratação de empréstimos de curto prazo para outras finalidades, que não as de ocorrer a dificuldades de tesouraria..
3. As citadas disposições legais têm manifesta natureza financeira. A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
4. No caso, ocorre também a alteração do resultado financeiro, já que, não sendo celebrada a adenda, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem da despesa pública envolvida, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

5. São nulas quaisquer deliberações municipais que autorizem despesas não permitidas por lei, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CURTO PRAZO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / MUNICÍPIO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / RECUSA DE VISTO / RETIFICAÇÃO

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Decisão n.º 001/2019 - SRA

Processo n.º 94/2018

21/02/2019

Sumário:

1. Os municípios podem participar em entidades societárias e não societárias (artigos 51.º e 56.º do RJAEL).
2. A tomada de decisão deve ser sustentada em estudos técnicos que, entre outros aspetos, demonstrem a viabilidade e a sustentabilidade económico-financeira das unidades, a justificação das necessidades que visam satisfazer, o benefício social que delas resulta e os efeitos da sua atividade sobre as contas, estrutura organizacional e recursos humanos do município (artigo 32.º, n.ºs 1, 2 e 6, aplicável por força dos artigos 56.º, n.º 3, e 53.º, n.º 2, do RJAEL).
3. A deliberação da Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município na PCTIER- Associação Parque de Ciência e Tecnologia da Ilha Terceira não foi precedida de estudos técnicos, com o conteúdo fixado no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, do RJAEL.
4. A falta dos referidos estudos implica a nulidade da deliberação autárquica (n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL).
5. A nulidade é fundamento da recusa de visto, em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

6. O artigo 32.º do RJAEL tem natureza financeira, atentos os interesses protegidos.
7. A violação de normas financeiras é igualmente fundamento de recusa de visto, de acordo com o estabelecido na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / ESTUDOS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / MUNICÍPIO / NULIDADE / PARTICIPAÇÃO SOCIAL / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José Manuel de Araújo Barros

Decisão n.º 002/2019 – SRA

Processo n.º 8/2019

22/03/2019

Sumário:

1. Os municípios podem participar em entidades societárias e não societárias (artigos 51.º e 56.º do RJAEL).
2. A tomada de decisão deve ser sustentada em estudos técnicos que, entre outros aspetos, demonstrem a viabilidade e a sustentabilidade económico-financeira das unidades, a justificação das necessidades que visam satisfazer, o benefício social que delas resulta e os efeitos da sua atividade sobre as contas, estrutura organizacional e recursos humanos dos municípios (artigo 32.º, n.ºs 1, 2 e 6, aplicável por força dos artigos 56.º, n.º 3, e 53.º, n.º 2, todos do RJAEL).
3. A deliberação da Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município na ART- Associação Regional de Turismo -Turismo dos Açores não foi precedida de estudos técnicos, com o conteúdo fixado no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, do RJAEL.
4. A falta dos referidos estudos implica a nulidade da deliberação autárquica (n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL).

5. A nulidade é fundamento da recusa de visto, em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL - ESTUDOS - FISCALIZAÇÃO PRÉVIA - MUNICÍPIO / NULIDADE / PARTICIPAÇÃO SOCIAL / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José Manuel de Araújo Barros

Decisão n.º 001/2020 - SRA

Processo n.º 6/2020

20/03/2020

Sumário:

1. O contrato de aquisição de serviços em apreço foi celebrado na sequência de ajuste direto, procedimento adotado com fundamento no artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do Código dos Contratos Públicos (CCP). Anteriormente, havia sido lançado um concurso público com publicidade internacional, tendo a única proposta apresentada sido excluída por razões formais (artigo 146.º, n.º 2, alínea e), do CCP) e materiais (artigo 70.º, n.º 2, do CCP).
2. A disposição legal invocada permite a escolha do ajuste direto, qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, quando em anterior concurso público todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas e desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento. Tratando-se, porém, de contratos de valor superior aos limiares europeus, só podem ser convidados a apresentar proposta os concorrentes cujas propostas no anterior concurso público tenham sido excluídas apenas com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º do CCP (n.º 3 do mesmo artigo 24.º).
3. A proposta anteriormente apresentada pelo concorrente em ambiente concorrencial não respeitou as exigências formais e procedimentais. Assim sendo, não estavam reunidos os pressupostos para que a entidade adjudicante pudesse recorrer ao ajuste direto, com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
4. Atento o valor do contrato, a mesma entidade deveria, face ao disposto no artigo 20.º, n.º 1, alíneas a) e b), do CCP, conjugado com o artigo 1.º,

n.º 1, alínea c), do Regulamento Delegado (UE) 2017/2365 da Comissão, de 18 de dezembro de 2017, ter escolhido o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia.

5. A ilegalidade em causa consubstancia a prática de um ato com «preterição total do procedimento legalmente exigido», com a consequente cominação de nulidade, conforme ao previsto no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do Código do Procedimento Administrativo.
6. A invalidade do ato acarreta a nulidade do contrato subsequente, por força do n.º 2 do artigo 284.º do CCP.
7. A desconformidade do contrato com as leis em vigor, geradora de nulidade, constitui fundamento de recusa do visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AJUSTE DIRETO / CONCURSO PÚBLICO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / NULIDADE / PRETERIÇÃO DE FORMALIDADE ESSENCIAL / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José Manuel de Araújo Barros

Decisão n.º 002/2020

Processo n.º 110/2019

14/07/2020

Sumário:

1. Os municípios podem participar em entidades societárias e não societárias (artigos 51.º e 56.º do RJAEL).
2. A tomada de decisão deve ser sustentada em estudos técnicos que, entre outros aspetos, avaliem os efeitos da atividade daquelas entidades sobre as contas, a estrutura organizacional e os recursos humanos dos municípios envolvidos (artigo 32.º, n.ºs 1, 2 e 6, aplicável por força dos artigos 56.º, n.º 3, e 53.º, n.º 2, todos do RJAEL).

3. A deliberação da Assembleia Municipal de Lagoa que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município na ALU – Associação de Limpeza Urbana – Parceria para Cidades + Inteligentes e Sustentáveis, não foi precedida de estudos técnicos, com o conteúdo fixado no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, do RJAEL.
4. A falta dos referidos estudos implica a nulidade da deliberação autárquica (n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL).
5. A nulidade é fundamento da recusa de visto (artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC).
6. O artigo 32.º do RJAEL tem natureza financeira, atentos os interesses protegidos.
7. A violação de normas financeiras é igualmente fundamento de recusa de visto (artigo 44.º, n.º 3, alínea b), da LOPTC).

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / ESTUDOS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / MUNICÍPIO / NULIDADE / PARTICIPAÇÃO SOCIAL / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: José Manuel de Araújo Barros

Relatório de Auditoria nº 007/2017 – FS/SRA

Ação nº 14-36FS2

14/06/2017

ASSUNTO: Auditoria ao recurso ao crédito pelas freguesias da Região Autónoma dos Açores

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

AUDITORIA / CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO DE MÚTUO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / FREGUESIA / GARANTIAS / PRESCRIÇÃO / RELEVÇÃO DA INFRAÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Relatório de Auditoria nº 002/2018 – FS/SRA

Ação nº 26-204FS2

03/05/2018

ASSUNTO: Auditoria à intervenção pública na SINAGA, S.A.

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

APOIO FINANCEIRO PÚBLICO / AQUISIÇÃO DE AÇÕES / AUDITORIA COMBINADA / AVAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / CAPITAL SOCIAL / CONTRATO DE SUPRIMENTO / EMPRESA REGIONAL / ENDIVIDAMENTO / ORGANIZAÇÃO COMUM DE MERCADOS / PARTICIPAÇÃO SOCIAL / SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO

Relatório de Auditoria nº 005/2019 – FS/SRA

Ação nº 18-203FS4

19/09/2019

ASSUNTO: Auditoria ao enquadramento normativo das políticas públicas regionais de apoio à criação de emprego

Conselheiro Relator: José Manuel de Araújo Barros

APOIO AO EMPREGO / AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS / ENQUADRAMENTO LEGAL / MEDIDA DE APOIO

Relatório de Auditoria nº 001/2020 – FS/SRA

Ação nº 14-225FS2

25/06/2020

ASSUNTO: Auditoria ao Centro de Artes Contemporâneas dos Açores

Conselheiro Relator: José Manuel de Araújo Barros

AUDITORIA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL / INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO / ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO / RECOMENDAÇÕES / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / REVISÃO DE PREÇOS / TRABALHOS A MAIS

Sumário:

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Lei das Finanças Locais (LFL), não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias, por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos.
2. Tal proibição não abrange a cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local prevista no artigo 63.º, n.º 4, da referida lei, cujo regime foi estabelecido, quanto aos Açores, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto.
3. Dispõe este DLR, nos artigos 23.º, n.º 1, e 24.º, que a cooperação financeira se concretiza através da celebração de um acordo escrito entre os departamentos regionais competentes e as entidades autárquicas, consistindo no apoio financeiro direto em áreas taxativamente indicadas na lei, como sejam, mobiliário, equipamentos e pequenas reparações nas sedes, bem como despesas de deslocação para participação em certas iniciativas.
4. O arrelvamento de um campo de futebol pertencente à Freguesia das Capelas por parte da Escola Profissional das Capelas, no qual esta despendeu o montante de 173.893,28 €, não é caracterizável como ato praticado no âmbito de cooperação financeira com aquela, mesmo que tenha sido ajustada uma contraprestação, traduzida na utilização do campo pela escola, durante 15 anos, em determinado horário.
5. O que acarreta a ilegalidade da deliberação do Conselho Administrativo da referida instituição de ensino que tal autorizou, gerando responsabilidade financeira dos elementos daquele que nela intervieram.
6. O voto de abstenção não tem efeito desresponsabilizador das decisões tomadas, virtualidade só conferida ao voto de vencido.

COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS / AUTARQUIAS LOCAIS / CO-
OPERAÇÃO FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /
VOTO DE ABSTENÇÃO

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

Sentença n.º 005/2018 - SRA

Processo n.º 1/2018-PRF

04/12/2018

Sumário:

1. Para os eleitos locais em regime de permanência, a acumulação do exercício de funções autárquicas com o exercício de funções remuneradas de natureza privada implica a redução, em 50%, do valor de base da remuneração legalmente fixada – artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de junho).
2. O pagamento (recebimento) da totalidade daquele valor de base a (por parte de) autarca que exerça atividade de natureza privada remunerada importa eventual responsabilidade reintegratória e sancionatória, nos termos das previsões dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
3. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação subsequente à entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, recai sobre os membros do órgão executivo, quando não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.
4. A não de informação às «estações competentes» de um facto essencial à tomada de decisão, por parte do membro do órgão executivo que a tomou, omissão que impediu àquelas a perceção da ilegalidade da decisão, implica a imputação da responsabilidade exclusivamente a quem proferiu a decisão.
5. O que sucederá no presente caso, em que às «estações competentes», que sabiam da acumulação de funções, não foi dado conhecimento de que a atividade de natureza privada exercida pelo autarca era remunerada.

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES / ESTAÇÃO COMPETENTE / IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE / REDUÇÃO REMUNERATÓRIA

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

Sumário:

1. O conceito de pagamento indevido, gerador de responsabilidade financeira reintegratória, enunciado no artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, pressupõe não só a sua ilegalidade como também o ser causador de dano para o erário público, nomeadamente aquele «a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional às atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade».
2. Num contrato de empreitada, é indevido o pagamento que se reporta a trabalhos feitos à revelia do dono da obra e nesta incorporados, não previstos no caderno de encargos da empreitada adjudicada, quando não atendam ao interesse público nem à necessidade social que foi a razão de ser da contratação.
3. Na verdade, em tal caso, a contraprestação efetiva não é adequada à prossecução das atribuições da entidade adjudicatária que ditaram a feitura do contrato.

CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVA / CONTRATO DE EMPREITADA /
PAGAMENTO INDEVIDO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
REINTEGRATÓRIA

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Sumário:

1. Quando o concurso público assume âmbito internacional, o envio dos anúncios para publicitação no Diário da República e no JOUE deve ocorrer em simultâneo, conforme resulta do disposto no art.º 131.º, n.º 7, do CCP, lido em articulação com o seu n.º 6 e com o n.º 1 do art.º 130.º, todos do CCP.
2. O regime jurídico que disciplina o concurso público, plasmado no CCP, não contempla a possibilidade de indicação do momento de entrega das propostas como critério de desempate em sede de processo adjudicatório, por ser um elemento que não se reporta ao conteúdo das mesmas e que apenas deve relevar para efeitos da sua admissibilidade formal.
3. O atual regime legal emanado dos art.ºs 74.º, 75.º, 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, todos do CCP, não permite a adoção, nos procedimentos de contratação pública com cariz concorrencial, de critérios de avaliação que discriminem, quer positiva, quer negativamente, as propostas apresentadas e admitidas cujo preço total seja anormalmente baixo, impedindo a entidade adjudicatária de adotar um modelo de avaliação que tenha uma ponderação do fator preço distinto, quer seja favorável, quer seja desfavorável, para as propostas que se encontrem nessa situação.
4. Não obstante os autos evidenciarem a inobservância dos apontados ditames normativos, apurou-se que:
 - Não só a data limite para entrega das propostas indicada no Diário da República e no JOUE foi a mesma, como o preço base do procedimento não exigia a sua divulgação europeia, conforme decorre da al. b) do art.º 19.º do CCP;
 - O critério de desempate sindicado não foi utilizado;
 - Nenhuma das propostas admitidas ao procedimento apresentava um preço total anormalmente baixo, o que levou a que a fórmula utilizada pelo júri do concurso na avaliação do fator preço tivesse sido sempre

a mesma e evitou a ocorrência de distorções na escolha da entidade adjudicatária.

5. Embora a al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC determine que constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos ou contratos com a lei em vigor que configure ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro, e sendo as situações descritas subsumíveis nesta previsão, o Tribunal lançou mão da faculdade consagrada no n.º 4 do mesmo artigo, concedendo o visto ao contrato, por não ter ficado comprovada a referida alteração nem ser equacionável que as deficiências apuradas tivessem, em abstrato, impedido a entidade adjudicante de receber propostas mais vantajosas do que a escolhida, recomendando ao serviço fiscalizado que evite a sua prática futura, dado que ainda não havia sido objeto de qualquer recomendação incidente sobre as aludidas questões de legalidade.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL / CONCORRÊNCIA / CONCURSO PÚBLICO / CONCURSO PÚBLICO INTERNACIONAL / CRITÉRIO DE DESEMPATE / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PUBLICIDADE DO CONCURSO / MODELO DE AVALIAÇÃO

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

Decisão nº 001/2018 - SRM

Processo nº 272/2017

02/02/2018

Sumário:

1. Nos procedimentos pré-contratuais de natureza concorrencial, quando o critério de adjudicação adotado é o da proposta economicamente mais vantajosa, a elaboração do modelo de avaliação que o densifica deve respeitar as exigências ínsitas aos art.ºs 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, al. n), e 139.º, n.ºs 3 e 5, do CCP, que visam dar concretização a princípios basilares da contratação pública como os da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da publicidade, e que impõem designadamente a identificação e explicitação dos fatores e eventuais subfactores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo CE, dos valores dos respetivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos fatores ou subfactores elementares, da respetiva escala de pontuação, assim como

da expressão matemática ou do conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais, subentendendo-que:

- A escala gradativa deve ser estruturada de forma a permitir realizar um juízo de comparação e gradativo desses atributos, e ser consequente com a importância e ponderação dos fatores e subfactores adotados;
 - Os atributos das propostas devem ser definidos de forma clara e inequívoca, não podendo incluir aspetos de execução dos contratos que não tenham sido submetidos à concorrência pelo CE.
2. Diversamente do que ocorre com o concurso limitado por prévia qualificação, cuja tramitação, constante dos art.ºs 162.º a 192.º do CCP, comporta uma fase prévia de qualificação dos candidatos, as normas que enquadram e regulam o concurso público, plasmadas por sua vez nos artigos 130.º a 148.º do CCP, não contemplam, na sua versão atual, a possibilidade de fixação de requisitos mínimos de capacidade técnica dos meios a afetar pelos concorrentes à execução do contrato.
 3. Por força do disposto nos n.ºs 2 e 4 do art.º 64.º do CCP, sempre que no âmbito de um concurso público sejam introduzidas alterações a aspetos fundamentais das peças procedimentais, a entidade adjudicante deve obrigatoriamente prorrogar o prazo concedido para a apresentação de propostas, proceder à devida divulgação, por aviso.
 4. No concurso público que antecedeu a celebração do contrato em apreço não foi dada observância às normas legais *supra* citadas, uma vez que se apurou que:
 - O modelo definido para avaliação das propostas não só estabeleceu uma pontuação certa e determinada para os atributos das propostas a apreciar nos subfactores de vários dos fatores fixados, ao invés de uma escala valorativa gradativa, como diversos desses fatores e subfactores se reportaram a aspetos da execução do contrato que não foram sujeitos à concorrência pelo CE e que, como tal, não poderiam ter integrado o aludido modelo avaliativo.
 - Foram introduzidas neste procedimento exigências especificamente traçadas para a fase de qualificação dos candidatos no domínio do concurso limitado por prévia qualificação, consubstanciadas concretamente na imposição, vertida nos subfactores de um dos

fatores adotados, de requisitos de qualificação e de certificação da equipa técnica do concorrente, envolvendo a apresentação da documentação comprovativa do vínculo à empresa e da experiência profissional dos técnicos a afetar à execução do contrato;

- Não foi assegurada a prorrogação do prazo estipulado para a apresentação de propostas após a entidade adjudicante ter alterado um aspeto fundamental das peças do procedimento, ao eliminar um subfactor de densificação de um dos fatores do modelo de avaliação das propostas.
5. As ilegalidades detetadas afetam a validade do ato final de adjudicação com a anulabilidade, por vício de violação de lei, nos termos do art.º 163.º, n.º1, do CPA, invalidando essa que se repercuta no contrato celebrado, *ex vi* do n.º 2 do art.º 283.º do CCP, sendo passíveis de constituir motivo de recusa de visto no quadro da previsão da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC, por se mostrarem, pelo menos em abstrato, suscetíveis de ter provocado a alteração do seu resultado financeiro, a configurar-se a hipótese de terem sido afastados do procedimento outros potenciais interessados em contratar que pudessem apresentar propostas com condições porventura mais vantajosas do ponto de vista do interesse público para a entidade adjudicante do que a da empresa adjudicatária.
 6. Sem embargo, o Tribunal de Contas optou por recorrer à faculdade consagrada no n.º 4 daquele mesmo artigo, concedendo o visto ao contrato e recomendando à entidade fiscalizada que, futuramente, evite a prática das ilegalidades detetadas, tendo em conta a circunstância de não se poder dar por adquirida a alteração do respetivo resultado financeiro, assim como o facto de não terem sido anteriormente dirigidas à entidade em causa recomendações incidentes sobre as questões de legalidade aqui assinaladas, com exceção da questão da deficiente elaboração do modelo de avaliação das propostas, que já havia sido objeto de recomendação, a qual, porém, se focou sobre aspetos distintos dos aqui apreciados.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL / CONCURSO PÚBLICO /
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PRIN-
CÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRORROGAÇÃO DO PRAZO

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

Sumário:

1. Nos termos consagrados na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, o ajuste direto pode ser adotado para a formação de quaisquer contratos quando, “[n]a 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”.
2. Na situação vertente constatou-se que não se encontravam verificados os requisitos que permitiam recorrer ao referido procedimento adjudicatório com fundamento na norma invocada, obrigando o preço do contrato outorgado a que se tivesse lançado mão de um procedimento de natureza concursal, como o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação.
3. A ilegalidade descrita e identificada no âmbito da apreciação do processo configura a nulidade prevista no art.º 161.º, n.º 2, al. l), do CPA, que comina com esta sanção “[o]s atos praticados, salvo em estado de necessidade, com preterição total do procedimento legalmente exigido”, constituindo a mesma fundamento de recusa de visto ao contrato em apreço, por força do consignado na al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.
4. O recurso a um procedimento adjudicatório que reduziu *ab initio* o universo concorrencial e não permitiu acautelar devidamente princípios basilares da contratação pública como os da concorrência, da transparência e da igualdade, consubstancia, ainda, uma prática suscetível de ter alterado, pelo menos em abstrato, o resultado financeiro do contrato, a configurar-se a hipótese de terem arredados potenciais interessados em contratar com propostas com condições mais vantajosas e que melhor protegessem os interesses financeiros públicos, o que, à luz da al. c) do n.º 3 do mesmo art.º 44.º, dita igualmente a decisão de recusa do visto pelo Tribunal de Contas.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL / AJUSTE DIRETO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / NULIDADE / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

Decisão nº 055/2020 - SRM

Processo nº 39/2020

13/07/2020

Sumário:

1. Em matéria de impedimentos, determina o n.º 1 do art.º 55.º do CCP que *“[n]ão podem ser (...) concorrentes ou integrar qualquer agrupamento as entidades que: (...)*
 - b) *Tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado por qualquer crime que afete a sua honorabilidade profissional, no caso de pessoas singulares, ou, no caso de pessoas coletivas, quando tenham sido condenados por aqueles crimes a pessoa coletiva ou os titulares dos seus órgãos sociais de administração, direção ou gerência e estes se encontrem em efetividade de funções, em qualquer dos casos sem que entretanto tenha ocorrido a respetiva reabilitação; (...)*
 - l) *Tenham acusado deficiências significativas ou persistentes na execução de, pelo menos, um contrato público anterior aos últimos três anos, tendo tal facto conduzido à resolução desse contrato por incumprimento, ao pagamento de indemnização resultante de incumprimento, à aplicação de sanções que tenham atingido os valores máximos aplicáveis nos termos dos n.os 2 e 3 do artigo 329.º, ou a outras sanções equivalentes”.*
2. O n.º 2 do art.º 55.º-A do CCP concede, no entanto, aos concorrentes que se encontrem nas situações descritas naquelas alíneas a possibilidade de adotar medidas de *“self cleaning”* que lhes assegurem a possibilidade de readquirir o direito de neles participar, devendo para tanto demonstrar ter adotado certas providências de carácter organizacional e evidenciar que as mesmas são suficientes para atestar a sua idoneidade para executar os contratos lançados à concorrência, bem como que os interesses que

justificam aqueles impedimentos não estão afetados, não obstante a existência abstrata de causa de exclusão.

Ainda assim, segundo o estabelecido no n.º 3 do mesmo preceito, “[t]endo por base os elementos referidos no número anterior, bem como a “gravidade e das circunstâncias específicas da infração ou falta cometida, a entidade adjudicante pode tomar a decisão de não relevar o impedimento”.

3. Da leitura conjugada dos art.ºs 52.º, 53.º, 55.º-A, 146.º, n.ºs 1 e 2, al. c), e 148.º, n.º 1, do CCP dimana que nos concurso públicos, mormente nos concurso públicos com publicação internacional, a relevação dos impedimentos deve ser feita aquando da avaliação de propostas, em sede de relatório preliminar ou de relatório final, sendo também esse também o momento oportuno para conhecer das medidas de “*self cleaning*” apresentadas pelos concorrentes, dando-se por adquirido que a sinalização dos impedimentos e das medidas tendentes à sua relevação deve ser por eles efetuada no DEUCP.
4. No âmbito do concurso público com publicidade internacional lançado com vista à formação do contrato de que se cuida, a empresa adjudicatária apresentou, em anexo à sua proposta, o DEUCP, subscrito por um dos seus administradores, no qual foram intencionalmente prestadas declarações incorretas, vindo a apurar-se que ocorriam relativamente a este concorrente as situações de impedimento previstas nas als. b) e l) do n.º 1 do art.º 55.º do CCP.
5. Por ter conhecimento da verificação das assinaladas situações de impedimento e dado que a empresa não só não identificou como não solicitou naquele documento a relevação das mencionadas situações de impedimento, deveria o júri do concurso ter proposto, fundamentadamente, a exclusão da proposta do concorrente, no seu relatório preliminar, a coberto da als. c), m) e o) do n.º 2 do art.º 146.º do CCP, ou tê-lo feito no momento da elaboração do relatório final, em obediência ao tipificado no n.º 1 do art.º 148.º do CCP, que permite essa exclusão se se confirmar, nesta fase, a ocorrência de qualquer dos motivos previstos no citado n.º 2 do art.º 146.º.
Acresce que aquele órgão estava ainda obrigado a propor, no relatório preliminar, a exclusão da proposta deste concorrente, nos termos preconizados na al. m) do n.º 2 do art.º 146.º do CCP, por ter sido constituída por documentação que albergou culposamente falsas declarações, ou, por aplicação do n.º 1 do art.º 148.º do CCP, ao abrigo

da al. f) do n.º 2 do art.º 70.º, ter proposto tal exclusão aquando da elaboração do relatório final, o que, não tendo acontecido, comprometeu inexoravelmente a validade do ato de adjudicação praticado nessa sequência.

6. Considerando que algumas das situações de impedimento foram expressamente dadas a conhecer pelo concorrente já em sede de apresentação dos documentos de habilitação e mesmo então sem a comprovação da tomada de quaisquer medidas de “*self cleaning*”, pondo de novo em dúvida a boa-fé do concorrente, não existia sustentação para ter sido decidida a sua relevação nesse momento, conforme veio a registar-se.

Aliás, essa comunicação tardia deveria ter bastado para conduzir à caducidade da adjudicação que havia recaído sobre a sua proposta, como se extrai do art.º 87.º-A, n.º 1, do CCP, que determina que “*a ocorrência superveniente de circunstâncias que inviabilizem a celebração do contrato, designadamente por impossibilidade natural ou jurídica (...)*”, caducidade essa que também se verificaria, por força do consignado na al. a) do n.º 1 do art.º 86.º do CCP, conquanto a empresa adjudicatária não foi capaz de apresentar, no prazo fixado no programa do procedimento, e por motivo que lhe era imputável, todos os documentos de habilitação exigidos, em particular, o previsto na al. b) do n.º 2 do art.º 81.º do CCP, v.g., o “*comprovativo de que não se encontrava nas situações previstas nas alíneas b) (...) do n.º 1 do artigo 55.º*”.

7. A não exclusão da proposta do concorrente quando sobre ele recaiam causas de impedimento, a par da não assunção da caducidade da adjudicação, introduziram uma disfunção no procedimento pré-contratual que feriu princípios estruturantes da contratação pública como os concorrência, da imparcialidade e da igualdade, assumindo-se nessa ótica como ilegalidades suscetíveis de afetar o resultado financeiro do contrato *sub judice*, dando-se por essa via como verificado o fundamento de recusa de visto consagrado no art.º 44.º, n.º 3, al. c), da LOPTC.
8. Não obstante, sabendo-se que a “*indicação do ato de adjudicação*” constitui um dos elementos essenciais do contrato, cuja ausência determina a nulidade do mesmo, conforme se retira do art.º 96.º, n.º 1, al. b), do CCP, é ponto assente que a inexistência do ato de adjudicação que fundou a celebração do contrato em apreço, derivada da caducidade deste ato, deverá produzir, por mais grave, efeito idêntico ao da mera omissão da indicação de ato de adjudicação válido, daí se extraindo a

consequência da nulidade do próprio contrato, a qual se alcança por aplicação direta do art.º 283.º do CCP.

9. Por consequência, verificada a nulidade do contrato apreciado nos autos, mostra-se também preenchido o fundamento de recusa de visto previsto no art.º 44.º, n.º 3, al. a), da LOPTC.

ADJUDICAÇÃO / ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL / CONCURSO PÚBLICO INTERNACIONAL / FALSA DECLARAÇÃO / IMPEDIMENTO / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / RECUSA DO VISTO

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

Relatório de Auditoria nº 009/2017 – FC/SRM

Processo nº 6/2015 – AUDIT/FC

06/09/2017

ASSUNTO: Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato da empreitada de construção da ligação do Caminho Municipal da Portela ao Caminho Municipal José Barreto – Camacha

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

AÇÃO DECLARATIVA / ADMINISTRAÇÃO LOCAL / AUDITORIA ORIENTADA / AUTO DE MEDIÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / DÍVIDA A FORNECEDORES / FISCALIZAÇÃO DA OBRA / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

Relatório de Auditoria nº 012/2018 - FS/SRM

Processo nº 7/2017 – AUDIT/FS

06/12/2018

ASSUNTO: Auditoria ao relacionamento do Governo Regional com a Associação Regional de Educação Artística (anos económicos de 2015 e 2016)

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ARRECADAÇÃO DE RECEITAS / ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS / CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / GOVERNO REGIONAL / LEI GERAL DO TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA.

Relatório de Auditoria nº 007/2019 - FS/SRM

Processo nº 7/2017 – AUDIT/FS

05/07/2019

ASSUNTO: Auditoria ao Instituto de Segurança Social da Madeira, no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros (2013-2015)

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

AUDITORIA ORIENTADA / CONTROLO FINANCEIRO DO SETOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO / DÍVIDA À SEGURANÇA SOCIAL / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / PRESCRIÇÃO / RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / SUBSETOR DA SEGURANÇA SOCIAL

Relatório de Auditoria nº 011/2020 - FS/SRM

Processo nº 2/19 – AUDIT/FS

15/10/2020

ASSUNTO: Auditoria orientada para a apreciação da gestão e contabilização do património móvel dos serviços integrados da Região Autónoma da Madeira

Conselheira Relatora: Laura Tavares da Silva

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL / AUDITORIA ORIENTADA / CADASTRO E INVENTÁRIO DOS MÓVEIS DO ESTADO / CONTROLO INTERNO / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / PATRIMÓNIO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Sumário:

1. O diretor de escola que não procedeu ao depósito de quantias referentes a participações familiares subjacentes à frequência da educação pré-escolar e ensino básico, que vieram a ser subtraídas da escola, ainda que do cofre aí existente, não pode deixar de ser responsável pelo seu desaparecimento posto que este só ocorreu na medida em que o demandado não cumpriu com as suas obrigações, de depósito/transferência dos mesmos para a conta da Secretaria Regional.
2. Omitiu o dever de «entrega nos cofres do Estado das receitas devidas», mostrando-se preenchido o elemento objetivo da infração financeira, de natureza sancionatória, nos termos da parte final da al. a) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC; que não o da alínea d) do mesmo preceito, como lhe é imputado na petição inicial, dado que as verbas em causa não constituíam elemento patrimonial da escola, nem faziam parte da sua tesouraria ou orçamento, não ocorrendo desse modo a violação de normas legais ou regulamentares atinentes à gestão e controlo orçamental, tesouraria e património da escola.
3. Não se verificam os pressupostos legalmente exigidos para se proceder à relevação da responsabilidade financeira, dado que a infração financeira em apreço não é “apenas passível de multa”, exigência imprescindível ao uso daquela faculdade, como preceituado no artigo 59º da LOPTC.
4. Com efeito, o demandado está também sujeito à reposição do alcance, a título de responsabilidade reintegratória, nos termos do artigo 59º, nºs 1, 2 e 4, da mesma lei, sendo certo que, como estalui o nº 6 do artigo 65º referido, «a aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas».
5. A circunstância de não ter sido peticionada a responsabilidade financeira do demandado, a título de responsabilidade reintegratória, não invalida a conclusão anterior, pois o pressuposto é o ser passível da mesma, independentemente de ela ter sido efetivamente exigida.

DEVER DE ENTREGA / INFRAÇÃO APENAS PASSÍVEL DE MULTA
/ RELEVANÇA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Sentença n.º 002/2018 - SRM

Processo n.º 2/2017-JRF

18/01/2018

Sumário:

1. O Presidente do Conselho de Administração de uma empresa municipal que, livre e conscientemente, autorizou o pagamento a si próprio de remunerações no montante de 25. 161,99 €, pelo exercício das suas funções, ciente de que não podia nesse período cumular tal recebimento com o da pensão de aposentação, pois isso lhe era vedado pelo disposto no artigo 79.º, n.º 1, do Estatuto da Aposentação, pratica a infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, consubstanciada na violação de norma sobre a autorização e pagamento de despesas públicas.
2. Sendo essa conduta pluríma, repetida em vários meses ao longo do ano de 2011, no quadro de um mesmo circunstancialismo exterior, implicando uma diminuição considerável do grau de culpa, verificam-se os pressupostos do crime continuado, nos termos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.
3. Não preenche o tipo da prática de uma infração, por ausência do seu elemento subjetivo e não obstante ter praticado atos que preenchem o tipo objetivo da mesma, aquele cuja conduta não é censurável, por ter observado o cuidado a que em concreto se encontrava obrigado, de acordo com as suas capacidades pessoais.
4. O pagamento a si próprio de quantia indevida, com dolo direto, por parte do primeiro responsável de uma empresa municipal, com situação económica acima da média, envolve circunstancialismo que, pela sua gravidade e no conspacto do enunciado no n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC, desaconselha que a multa seja graduada cerca do seu limite mínimo.

AUSÊNCIA DE CULPA / CRIME CONTINUADO / CUMULAÇÃO DE
 REMUNERAÇÕES COM PENSÃO DE APOSENTAÇÃO / GRADUAÇÃO DA MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Conselheiro Relator: António Francisco Martins

Sentença n° 004/2019 - SRM

Processo n° 3/2018-JRF

14/05/2019

Sumário:

1. Numa empresa pública, a delegação dos poderes executivos em determinado administrador não retira aos administradores não executivos responsabilidade pela administração.
2. A responsabilidade financeira sancionatória «pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas», a que alude o artigo 65.º, n.º 1, alínea), da LOPTC, abrange todas as entidades referidas no artigo 2.º do mesmo diploma.
3. O facto de o demandado ser um membro não executivo do Conselho de Administração, não excluindo a sua responsabilidade pela não cobrança de receitas a este imputável, tende todavia a diminuir acentuadamente o seu grau de culpa, podendo ser fator determinante da atenuação especial da multa preconizada no n.º 7 do referido artigo 65.º, com redução a metade dos limites máximos e mínimos da previsão punitiva.

ADMINISTRADOR NÃO EXECUTIVO / ATENUAÇÃO ESPECIAL /
 COBRANÇA DE RECEITAS / MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Conselheiro Relator: José Manuel de Araújo Barros

Sentença n° 002/2020 - SRM

Processo n° 1/2019-JRF

18/11/2020

Sumário:

1. A responsabilidade subsidiária prevista nos artigos 61.º e 62.º da LOPTC, se no desempenho de funções de fiscalização, só é imputável aos agentes

que hajam procedido com culpa grave, como previsto na alínea c) do n.º 2 do último daqueles preceitos.

2. Tratando-se de reposição por não arrecadação de receitas, tal exigência estende-se aos próprios responsáveis diretos, posto que o artigo 60.º, ao definir a infração, se reporta à prática com dolo ou culpa grave.
3. A responsabilidade financeira reintegratória é um instituto cujo regime foi delineado à sombra da responsabilidade civil, enquanto a responsabilidade financeira sancionatória colhe as suas linhas axiais da responsabilidade penal.
4. A responsabilidade civil visa a reconstituição de um estado de coisas que se alterou em consequência de conduta anómala censurável. A responsabilidade penal esgota-se tendencialmente na própria censura.
5. Paralelamente, também os tipos previstos de responsabilidade financeira divergem quanto ao seu escopo: a reintegratória visa a reposição de um prejuízo (pretende atingir um resultado objetivo); a sancionatória pune a violação de deveres (limita-se a censurar um comportamento, *a priori*, independentemente das suas consequências).
6. O que se manifesta na definição das infrações: na reintegratória, as condutas típicas aferem-se pelos resultados, tendo como pressuposto o dano (cfr. artigos 59.º e 60.º da LOPTC); na sancionatória, reportam-se às ações, independentemente dos resultados (cfr. artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC).
7. E nas consequências: na reintegratória, a reposição (artigo 59.º, n.º 1); na sancionatória, o pagamento de uma multa (artigo 65.º, n.º 1).
8. Repercutindo-se no regime de cada uma delas, patente na personalidade da responsabilidade sancionatória, por contraponto ao regime de solidariedade da reintegratória, expressamente consagrado no artigo 63.º.
9. A ponderação da culpa que interessa à responsabilidade reintegratória, de raiz civilística, tem como critério a «diligência de um bom pai de família, em face das circunstâncias do caso», tal como apresentado no artigo 487.º, n.º 2, do Código Civil.

10. Já a responsabilidade sancionatória importa as categorias estabelecidas nos artigos 14.º e 15.º do Código Penal, que têm como conceitos operativos a vontade da prática e a representação da ilicitude das condutas, criando uma hierarquização em termos de gravidade da culpa que lhes é inerente, enquanto comportamentos dolosos (dolo direto, necessário e eventual) ou negligentes (conscientes e inconscientes).
11. As noções de culpa grave (grosseira) ou culpa leve (mera culpa) e as de dolo e negligência não se sobrepõem, sendo aquelas próprias da caracterização da culpa no âmbito da responsabilidade reintegratória (artigos 60.º, 62.º, n.º 3, alínea c), e 64.º, n.º 1, da LOPTC) e estas no da responsabilidade sancionatória (artigos 65.º, n.ºs 4, 5 e 9, alínea c), 66.º, n.º 3, e 67.º, n.º 4, da LOPTC).

NÃO ARRECADAÇÃO DE RECEITAS / CULPA GRAVE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SEGURANÇA SOCIAL

Conselheiro Relator: José Manuel de Araújo Barros

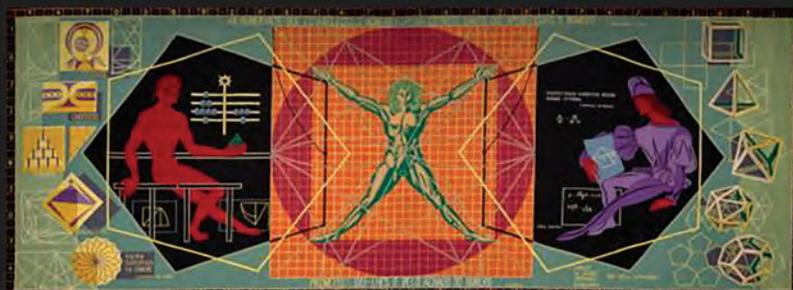
HISTÓRIA E CULTURA

“O NÚMERO – A EMBLEMÁTICA TAPEÇARIA QUE ALMADA NEGREIROS CONCEBEU PARA O TRIBUNAL DE CONTAS”¹

O NÚMERO

A EMBLEMÁTICA TAPEÇARIA QUE ALMADA NEGREIROS CONCEBEU PARA O TRIBUNAL DE CONTAS

L. Trabucho de Campos



¹ Autoria de L. Trabucho de Campos, Ed.. INCM/TC, Lisboa 2019.

Não raro encontramos na entrada do edifício-sede do Tribunal de Contas quem esteja de olhos fixos postos num e noutro pormenor da Tapeçaria “O Número”, uma obra de arte desenhada por Almada Negreiros para abrir as portas do Tribunal de Contas quando este se mudou do Arsenal para o Torreão Oriental da Praça do Comércio, em Lisboa, em 1954.

No ano em que se celebram os 630 anos da Casa dos Contos e os 170 anos do Tribunal de Contas, o Professor Doutor Luís Trabucho de Campos lança o livro “O Número - A Emblemática Tapeçaria que Almada Negreiros Concebeu para o Tribunal de Contas”, assinalando o duplo aniversário e dando conta do que se esconde e se revela em cada elemento da tapeçaria.

O Tribunal de Contas lançou o repto ao Professor Doutor Trabucho de Campos para a edição deste trabalho, depois do vivo interesse que suscitou a sua palestra sobre o tema em 2017. Agora, o autor volta a mostrar como Almada Negreiros “sintetiza, de forma notável, os conceitos matemáticos de índole geométrica que, em sua opinião, se encontram implícitos nas grandes obras da humanidade, servindo de elemento unificador a todas elas”.

Ao longo de cerca de 130 páginas, o autor percorre o pensamento de Almada Negreiros como ponto de partida para explicar todos os elementos da tapeçaria (1955-1958), executada em lã na Manufatura de Tapeçarias de Portalegre, pelo valor de 94.500 escudos e entregue a 1 de agosto de 1958.

Os detalhes são muitos. O autor aponta que a tapeçaria é um exemplo de um Universo cujo centro é no espaço preenchido pelo corpo de um homem. Analisa que ela própria pretende fazer uma cronologia do número – um elemento que tão intrinsecamente se relaciona com a ação do Tribunal de Contas, enquanto expressão da ação e do controlo financeiro.

O Professor Trabucho de Campos refere que se trata “não só de uma referência ao principal instrumento de trabalho dos contadores, mas também de mostrar como o número está sempre presente nos aspetos centrais e fundamentais do conhecimento da humanidade, desde o início das civilizações até aos dias de hoje, passando por marcos fundamentais como os conhecimentos da antiga Grécia e o advento da ciência moderna iniciada com o Renascimento”.

Estes são apenas alguns dos muitos pormenores analisados, como o Cânone, as Legendas, a Figura Central, o ábaco, os sólidos platónicos... Um livro de grande interesse e beleza estética que vale a pena ler e folhear.

**RELAÇÕES EXTERNAS DO TRIBUNAL DE CONTAS
JANEIRO DE 2017 A DEZEMBRO DE 2020**

GRUPO DE TRABALHO DA INTOSAI (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS) PARA A AUDITORIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA¹

Um Grupo de Trabalho da INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas) para a Auditoria da Contratação Pública reuniu, no Tribunal de Contas de Portugal, que se fez representar pela Conselheira Helena Abreu Lopes e pelas Dr.ªs Helena Santos e Helena Leitão.

Presidido pela Câmara de Contas da Federação Russa, o Grupo de Trabalho tem como objetivo a preparação de uma Norma Internacional – ISSAI – sobre auditoria de contratos públicos e o desenvolvimento de orientações sobre a mesma matéria.

Participaram nesta reunião 18 membros da INTOSAI.

V SEMINÁRIO DA OISC/CPLP²

O Tribunal de Contas de Portugal acolheu no Funchal, na Secção Regional da Madeira, o V Seminário da Organização das Instituições Superiores de Controlo (OISC) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) sobre a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Estiveram presentes os Presidentes do Tribunal de Contas de Portugal, Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, uma Conselheira da Câmara de Contas de Timor-Leste, o Comissário de Auditoria de Macau, o Diretor-Geral da Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI, o Secretário-Geral da OISC/CPLP, o Presidente do Conselho Diretivo da OISC/CPLP, o Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira, o Presidente do Governo Regional da Madeira, o representante da República para a Região Autónoma da Madeira e Conselheiros do Tribunal de Contas de Portugal entre os quais a anfitriã do Seminário, a Conselheira da Secção Regional da Madeira, Laura Tavares da Silva.

¹ Lisboa, 4 e 5 de julho de 2017.

² Funchal, Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 14 a 17 de setembro de 2017.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 2030 são 17 e visam um mundo mais justo, equitativo e inclusivo baseado nos direitos humanos.

O Presidente Vítor Caldeira, na sessão de abertura, salientou a importância dos auditores públicos independentes, que podem contribuir para a existência de políticas públicas sustentáveis, com impacto na sociedade e nas condições de vida das respetivas populações.

As conclusões deste Seminário deram origem à Declaração do Funchal que se compromete com linhas de ação que serão em seguida detalhadas nos planos operacionais da OISC/CPLP.

Ficou ainda decidido realizar-se em 2019, o VI Seminário da OISC/CPLP em Macau, sob a organização do Comissariado de Auditoria de Macau, que é membro observador da OISC/CPLP.

No discurso de encerramento, não faltaram as palavras de agradecimento do Presidente “a todos sem exceção”, desde os participantes do Seminário a toda a equipa do Tribunal de Contas de Portugal, quer da sede quer da Secção Regional da Madeira, que sob a coordenação do Diretor-Geral organizaram este Seminário, e “a todos os outros que desde o café à distribuição dos documentos” também foram indispensáveis para a realização do evento.

PROJETO PROPALOP-TL CHEGA AO FIM COM GRANDE IMPACTO³

Decorreu no Tribunal de Contas a Sessão de Encerramento do projeto PROPALOP-TL, tendo sido reconhecido na avaliação final o grande impacto que permitirá desenvolver as capacidades de controlo externo das finanças públicas.

O projeto, tendo em vista promover uma maior transparência financeira e orçamental nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste (TL), foi totalmente financiado pela União Europeia.

³ Lisboa, 2 de fevereiro de 2018.

O ProPALOP-TL, que teve a duração de quatro anos, juntou desde 2014 Presidentes de Tribunais de Contas, parlamentares e responsáveis de Ministérios das Finanças de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e de Timor-Leste. O Tribunal de Contas de Portugal colaborou ativamente, através de ações de formação, realização de seminários, promoção de cursos de pós-graduação para auditores de Tribunais de Contas e membros do Parlamento, visitas de estudo e trocas de experiências.

VISITA DO PRESIDENTE VÍTOR CALDEIRA À EUMETSAT ENQUANTO AUDITOR EXTERNO⁴

O Presidente do Tribunal de Contas, Vítor Caldeira fez a sua primeira visita de trabalho às instalações da EUMETSAT (Organização Europeia para a Exploração de Satélites Meteorológicos), em Darmstadt, na Alemanha, enquanto Auditor Externo desta Organização acompanhado pelo Diretor-Geral e pela equipa de auditoria do Tribunal composta pela Conselheira Maria da Luz Carmesim, e pelos auditores Filomena Rolo, Nuno Martins Lopes e Célia Prego Alves.

O Presidente Vítor Caldeira foi designado em outubro Auditor Externo da EUMETSAT, organização intergovernamental com 30 Estados-Membros que opera um sistema de satélites meteorológicos que observam a atmosfera, os oceanos e as superfícies terrestres 24 horas por dia, 365 dias por ano.

O mandato assumido pelo Presidente do Tribunal de Contas abrangeu os exercícios financeiros de 2017 a 2020.

A EUMETSAT é uma organização intergovernamental fundada em 1986 que conta atualmente com um total de 30 Estados-Membros: Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido. A organização integra ainda a Sérvia como Estado Cooperante.

⁴ Darmstadt, Alemanha, março de 2018.

ENCONTRO IBÉRICO DE TRIBUNAIS DE CONTAS DISCUTE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA⁵

Os Tribunais de Contas de Portugal e de Espanha reuniram-se nos dias 19 e 20 de abril, em Trujillo, Cáceres, para debater a temática da responsabilidade financeira.

Os temas apresentados e debatidos foram:

- A experiência de auditoria em Espanha e Portugal, na sua relação com a responsabilidade contabilística – Análise histórica e desafios futuros relacionados com os novos tipos de auditoria
- A auditoria financeira como fonte e como prova dos processos contabilísticos
- Ações prévias e medidas cautelares
- Potenciais áreas de cooperação conjunta no âmbito da auditoria dos objetivos de desenvolvimento sustentável, tais como a gestão da água e/ou a desertificação na Península Ibérica
- Legitimização ativa e passiva e a responsabilidade de pessoas jurídicas
- A diligência exigível na gestão dos fundos públicos
- As entidades superiores de auditoria com funções jurisdicionais.

DECLARAÇÃO DE TRUJILLO

O Tribunal de Contas de Espanha e o Tribunal de Contas de Portugal, reunidos no seu IV Encontro bilateral, nos dias 19 e 20 de abril de 2018, em Trujillo, Espanha,

Conscientes da necessidade de se adaptarem aos novos paradigmas da auditoria pública;

Tendo presente que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos na Agenda 2030 das Nações Unidas comportam novos e desafiantes campos para o controlo financeiro em geral e para as atividades de auditoria em particular;

Considerando que a situação geográfica de Espanha e de Portugal envolve a existência de problemas e riscos comuns, com impacto no desenvolvimento e sustentabilidade das finanças públicas;

⁵ Trujillo, Cáceres, 19 e 20 de abril de 2018.

Assumindo o desafio colocado por novas solicitações da sociedade, potenciado pela incidência das alterações demográficas;

Reconhecendo que o modelo “Tribunal de Contas”, com competências jurisdicionais traduzidas no poder de efetivar as responsabilidades financeiras é um acervo comum cujo fortalecimento é um desígnio que partilhamos;

Respeitando as prioridades específicas de cada um, o Tribunal de Contas de Espanha e o Tribunal de Contas de Portugal, aqui representados pelos seus Presidentes, concordam em aprofundar a cooperação bilateral de acordo com as seguintes linhas de ação:

- Constituir um Grupo de Trabalho misto com a missão de, até ao final de 2018, identificar potenciais áreas de cooperação, e propor possíveis ações de controlo, no âmbito do controlo dos ODS, a inscrever nos planos de ação de ambas as Instituições. Em particular, no que respeita à realização de auditorias, os dois Tribunais de Contas acordam contribuir, no quadro da INTOSAI, para a implementação dos objetivos da Agenda 2030, para tratar as dificuldades, problemas e insuficiências detetadas no âmbito do desenvolvimento sustentável;
- Promover a troca de experiências e de conhecimentos no âmbito das funções jurisdicionais, especialmente no que se refere à evolução doutrinária e jurisprudencial e às alterações dos enquadramentos legais pertinentes, apoiando-se mutuamente no fortalecimento dos pontos fortes de cada Instituição;
- Prosseguir a cooperação no âmbito do Fórum das Instituições Superiores de Controlo (ISC) com funções Jurisdicionais e do grupo de trabalho para a elaboração de uma tomada de posição profissional da INTOSAI sobre os princípios fundamentais das atividades jurisdicionais das ISC, no sentido de dignificar e fortalecer este modelo de ISC na comunidade internacional, tornando-o mais presente nos documentos oficiais da INTOSAI e mais compreendido pelos respetivos membros.

DECLARAÇÃO DE DÍLI ASSINADA NA X ASSEMBLEIA GERAL DA CPLP⁶

A X Assembleia Geral da OISC/CPLP – Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que decorreu em Timor-Leste, culminou com a assinatura da Declaração de Díli. Esta Declaração é o resultado dos trabalhos realizados sobre “O Impacto da Colaboração das Instituições Públicas e Privadas na Melhoria dos Trabalhos das Instituições Superiores de Controlo”, a mesma foi assinada pelos representantes das Instituições Superiores de Controlo de Timor-Leste; Angola; Brasil; Cabo Verde; Guiné-Bissau; Moçambique; São Tomé e Príncipe; Macau e Portugal.



DECLARAÇÃO DE DÍLI

A Organização das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), representados pelos seus Presidentes, reunidos na X Assembleia Geral da OISC/CPLP, realizada em Timor Leste, na cidade de Díli, deliberam aprovar a presente DECLARAÇÃO, designada por **DECLARAÇÃO DE DÍLI**, que traduz os resultados e as conclusões decorrentes dos trabalhos realizados sob o tema “O Impacto da Colaboração das Instituições Públicas e Privadas na Melhoria dos Trabalhos das Instituições Superiores de Controlo”.

Considerando que o controlo da gestão dos dinheiros públicos é missão dos Estados de Direito e os Governos devem ter sempre presente a preocupação de enraizar uma cultura de controlo dos dinheiros públicos, instituindo sistemas de cooperação e colaboração entre o controlo externo e interno.

Reconhecendo que compete às Instituições Superiores de Controlo contribuir para a transparência e boa gestão dos dinheiros públicos, as quais devem criar as melhores condições para o desenvolvimento da cooperação recíproca e articulada entre todos os intervenientes no controlo.

⁶ Díli, Timor Leste, 26 a 28 de setembro de 2018.

Compreendendo que a auditoria pública é uma atividade multifacetada, complexa e integrada, exigindo saberes vários e simultaneamente muito especializados, detidos por várias entidades quer públicas quer privadas.

Conscientes da necessidade de auditar todas as áreas públicas dentro de certo período de tempo.

Reafirmando o compromisso com o acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), constante da Declaração do Funchal.

As Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa concordam e comprometem-se com as seguintes linhas de ação que visam operacionalizar as conclusões dos trabalhos desta Assembleia Geral, no sentido de:

1. Preparar modelo(s) de protocolo(s) de colaboração a celebrar entre as ISC e os Órgãos de Controlo Interno (OCI), Universidades, ordens profissionais e ou organizações internacionais, com vista à:
 - a. Consideração de metodologias harmonizadas;
 - b. Troca de informação e a agilização de procedimentos;
 - c. Partilha de conhecimentos e de boas práticas;
 - d. Articulação da programação dos trabalhos por forma a prevenir duplicações ou ausências de controlo, nomeadamente com OCI;
 - e. Prevenção ou minimização dos riscos da colaboração com outras entidades;
 - f. Capacitação profissional.
2. Divulgar a OISC/CPLP e suas ISC membros junto das organizações regionais da INTOSAI e das instituições cooperantes e convidar representantes daquelas organizações para os Seminários e Assembleias Gerais da nossa Organização.
3. Aprofundar a cooperação com AFROSAI-E, GIZ e PNUD, no que respeita a aplicação, pelas ISC interessadas, da ferramenta “Quadro de Relato sobre a Gestão das Finanças Públicas”, tendo em vista o acompanhamento da implementação dos ODS.
4. Estabelecer canais de comunicação, entre as ISC e os cidadãos, na melhoria dos trabalhos de controlo financeiro e de outros serviços do Estado, aplicando as boas práticas já existentes neste domínio.

Dili, 28 de Setembro de 2018

DEOLINDO DOS SANTOS
Presidente do Tribunal de Recurso e da Câmara de Contas de Timor-Leste

EXALGINA GAMBÔA
Presidente do Tribunal de Contas de Angola

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Secretário Geral da OISC/CPLP, em representação do Presidente do Tribunal de Contas da União, Brasil

JOÃO DA CRUZ SILVA
Em representação do Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

GASSIMO DJALO
Em representação do Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

MACHATINE PAULO M. MUNGUAMBE
Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

VÍTOR CALDEIRA
Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

JOSÉ ANTÓNIO DE MONTE CRISTO
Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe

Dr. HO VENG ON
Comissário da Auditoria de Macau

TRIBUNAL DE CONTAS APRESENTA LIVRO "PUBLIC PROCUREMENT AUDIT"⁷

O Presidente Vítor Caldeira, a Conselheira Helena Abreu Lopes e o Diretor-Geral José Tavares participaram nos dias 11 e 12 de outubro em Dubrovnik, Croácia, na reunião anual do Comité de Contacto dos Tribunais de Contas da União Europeia.

Este é um fórum que reúne anualmente os Presidentes/Auditores-Gerais para debate e aprofundamento de experiências de cooperação entre as respetivas

⁷ Dubrovnik, Croácia, 11 e 12 de outubro de 2018.

instituições. Nesta reunião o tema tratado foi “A interação com os cidadãos europeus – Abrir as Instituições Superiores de Controlo”.

O Presidente do Tribunal de Contas apresentou o livro “Public Procurement Audit”.

O Tribunal português coordenou (Conselheira Helena Abreu Lopes) a elaboração deste guia de grande utilidade para a auditoria da contratação pública, que envolveu um grupo de trabalho constituído por 11 Tribunais de Contas da UE e a participação do Tribunal de Contas Europeu.

Apresentou igualmente as conclusões do Seminário da Network “Auditoria no âmbito da Estratégia 2020 da União Europeia”, atividade também coordenada pelo Tribunal de Contas (Presidente e Conselheira Ana Furtado).

Decorreram ainda diversas várias sessões de trabalho, com a participação do Diretor-Geral, e que incidiram sobre diferentes abordagens ao tema principal da interação dos Tribunais de Contas com os cidadãos, incluindo experiências inovadoras apresentadas por vários Tribunais de Contas, além de temas da atualidade, como os impactos do regulamento europeu da proteção de dados, o futuro da união bancária e as EPSAS (European Public Sector Accounting Standards).

TFA&E - TASK FORCE SOBRE AUDITORIA E ÉTICA⁸

O Tribunal de Contas de Portugal presidiu à IX Reunião anual da Equipa de Projeto sobre Auditoria e Ética, que decorreu em Lisboa.

A Reunião teve como objetivos fundamentais o reforço da ética nos Tribunais de Contas e a promoção da integridade no setor público, através das ações de controlo das Instituições Superiores de Controlo.

⁸ Lisboa, 22 de outubro de 2018.

TASK FORCE PRESIDIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL GANHA PRÉMIO⁹

A World Compliance Association e a Universidade de Castilla de la Mancha entregaram o I Prémio de Integridade na Gestão Pública a um grupo de trabalho presidido pelo Tribunal de Contas de Portugal.

O grupo de trabalho que recebeu esta distinção foi a Task Force sobre Auditoria e Ética da Organização Europeia de Tribunais de Contas (EUROSAI), que é presidido pelo Tribunal de Contas de Portugal desde 2011.

1.º SEMINÁRIO EUROSAI/AFROSAI - OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ÂMBITO DA AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS¹⁰

O Tribunal de Contas foi o anfitrião do 1.º Seminário EUROSAI/AFROSAI sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Mais de 150 pessoas de cerca de 50 países, entre eles da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, participaram no Seminário que decorreu, no antigo Salão Nobre do Tribunal de Contas, atual Ministério das Finanças. Em resultado do Seminário foi aprovado por todos os seus participantes:

1st EUROSAI-AFROSAI Seminar – Outlook

SAIs gathered in the 1st EUROSAI-AFROSAI Seminar, held in Lisbon on 21-22 November 2019, shared ideas and experiences on how to better contribute to the efforts to achieve the UN 2030 Agenda through auditing and evaluating Sustainable Development Goals (SDGs) implementation.

One of the strongest commitments made by SAIs in the Moscow declaration is directed to providing independent external oversight on the achievement of nationally agreed targets including those linked to the SDGs;

⁹ Madrid, 27 de março de 2019.

¹⁰ Lisboa, 21 e 22 de novembro de 2019.

Looking forward, in line with the Moscow declaration and bearing in mind the message of the UN Secretary General that “despite considerable gains in the past few years, we are off-track in our efforts to achieve the SDGs and address the climate emergency”, **they acknowledged that:**

- There is a relevant role for EUROSAI and AFROSAI members, within the scope of their mandates and in respect of their diverse contexts, to contribute to the accomplishment of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development;
- It is of key importance to assess government’s performance in achieving national goals and targets, thus contributing to ensure that future generations needs are considered in policy making;
- Diverse approaches and methodologies¹¹ to assess preparedness of governments and auditing SDGs’ implementation are available, including assessing public financial management as a starting point, the “whole of society approach” and the engagement of citizens;
- Experience derived from evaluating public programmes and policies has a positive impact on the work of EUROSAI and AFROSAI members when assessing the implementation of SDGs, especially through stakeholders’ participation and use of non-financial data and indicators;
- There is potential for a regular exchange of experiences, practices and other cooperative approaches between EUROSAI and AFROSAI in auditing SDGs’ implementation and reporting about the achievements thereof.

Therefore, EUROSAI and AFROSAI members gathered in Lisbon are committed to continue sharing information and cooperating in the SDGs audit and evaluation field, as well as in related capacity building activities.

Por esta ocasião foi também realizada uma Cerimónia Comemorativa dos 630 anos da Casa dos Contos e dos 170 anos da criação do Tribunal de Contas, com o lançamento do inteiro-postal dos CTT alusivo aos 170 anos da Instituição portuguesa.

¹¹ The IDI SDG Audit Model (ISAM) and the *Public Financial Management Reporting Framework* (PFM RF) are examples discussed during the seminar.

CICLO DE WEBINARS REUNIU TC DOS PALOP E TIMOR LESTE PARA DEBATER O CONTROLO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO CONTEXTO – COVID-19¹²

Os presidentes, conselheiros e dirigentes dos Tribunais de Contas dos 6 países da organização Pro PALOP TL ISC em parceria com o Tribunal de Contas de Portugal, através do Centro de Formação da OISC | CPLP, reuniram-se num ciclo de *webinars*, com a preocupação de debater o “Controlo Externo das Finanças Públicas – “Que Futuro para o Mundo Pós COVID-19?”.

Fiscalizar as contas públicas assumiu ainda maior relevância no difícil e atípico contexto provocado pela pandemia COVID19. Este tema pretendeu assim debater e analisar as especificidades provocadas pela pandemia e discutir respostas e soluções para os mais prementes desafios.

Na primeira sessão do ciclo, foi orador o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Vítor Caldeira que abordou a necessidade de lideranças inovadoras para fazer face às incertezas do mundo pós COVID-19.

Por outro lado, e uma vez que o PRO PALOP TL é cofinanciado pela União Europeia e implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o primeiro módulo contou também, com as palavras de boas vindas do representante PNUD, UNICEF e UNFPA em Cabo Verde, a representante da Delegação da UE em Moçambique, e a representante do Fundo Europeu para o Desenvolvimento (SONFED) em Moçambique.

O Pro PALOP-TL ISC (FASE II) é um Programa para a Consolidação da Governação Económica e dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP e Timor Leste e tem como objetivo a melhoria da governação económica nos PALOP-TL. O Programa resulta da Parceria Estratégica entre a UE/PNUD, e conta 7.7 milhões de Euros de financiamento da União Europeia administrados diretamente pelo PNUD.

¹² 18 de setembro, 9 e 19 de outubro, e 18 de novembro de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL HOMENAGEADO PELA EUROSAI¹³

A EUROSAI (Organização Europeia dos Tribunais de Contas) celebrou em 2020 30 anos da sua criação e, para celebrar o seu aniversário, foi criado um “Memorial de Plantação de Árvores”, onde foi plantada uma árvore em homenagem ao Tribunal de Contas de Portugal.

Foram ainda recebidos mais três certificados de reconhecimento:

- em nome da Instituição – Tribunal de Contas de Portugal, pela presidência da EUROSAI de 2011 a 2014;
- em nome do antigo Presidente Guilherme d'Oliveira Martins, que presidiu à Organização Europeia dos Tribunais de Contas nos anos de 2011 a 2014;
- e em nome da Task Force & Audit and Ethics coordenada pelo Tribunal de Contas de Portugal, através da Senhora Conselheira Helena Abreu Lopes.

O “Memorial de Plantação de Árvores” localizado em Ancara, capital da Turquia, consiste na plantação de 66 árvores de diferentes espécies, 50 delas dedicadas a todos os membros da EUROSAI e 16 dedicadas a antigos Presidentes, Grupos de Trabalho e Task Forces. Foi no Congresso da INTOSAI (Organização Mundial de Tribunais de Contas) em 1989, onde participavam 30 delegações de Instituições Superiores de Controlo europeias, uma das quais o Tribunal de Contas de Portugal, que foi aprovada a “Declaração de Berlim”. A “Declaração de Berlim” veio anunciar a constituição de uma Organização Europeia dos Tribunais de Contas, que teve depois a sua criação em 1990. Passados 30 anos, a EUROSAI conta com um total 50 membros.

¹³ Ancara, Turquia, 12 de novembro de 2020.

**EVENTOS INTERNOS DO TRIBUNAL DE CONTAS
JANEIRO DE 2017 A DEZEMBRO DE 2020**

SEMINÁRIO NOS AÇORES SUBORDINADO AO TEMA “O TRIBUNAL DE CONTAS, A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA”¹

Realizou-se no dia 7 de julho de 2017, um Seminário subordinado ao tema "O Tribunal de Contas, a contratação pública e a fiscalização prévia", na Universidade dos Açores.

Na sessão de abertura intervieram o Reitor da Universidade dos Açores, João Luís Gaspar, o Presidente do Tribunal de Contas, Vítor Caldeira e o Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores, António Martins.

O Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves, da Universidade de Coimbra, convidado para este Seminário, proferiu a sua conferência sobre os objetivos e princípios gerais da contratação a que se seguiu uma mesa redonda sobre as boas práticas na contratação pública, em que intervieram os dirigentes do Tribunal João José Cordeiro de Medeiros (Secção Regional dos Açores), Ana Luísa Nunes (Sede), Alexandra Moura (Secção Regional da Madeira) e Cristina Soares Ribeiro (Secção Regional dos Açores).

Após o Seminário, houve ainda uma reunião informal na Secção Regional dos Açores, onde houve partilha e troca de experiências relativamente à fiscalização prévia.

CICLO DE CONFERÊNCIAS “DESAFIOS DA ATIVIDADE REGULADORA PARA O TRIBUNAL DE CONTAS”²

Foram quatro semanas de debate sobre os desafios da Atividade Reguladora.

Vários especialistas estiveram no Tribunal de Contas:

- Professor Doutor João Calvão da Silva – “Âmbito e sentido da regulação económica independente”:

¹ Açores, 7 de julho de 2017.

² Lisboa, 23 e 26 de fevereiro de 2018, e 5 e 12 de março de 2018.

- Professor Doutor Fernando Licínio Martins – “Financiamento das entidades reguladoras independentes”;
- Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves – “As entidades reguladoras independentes no sistema administrativo português”;
- Professores Doutores Luís Silva Morais e Lúcio Tomé Feteira – “Responsabilidade das entidades reguladoras independentes: as dimensões civil e financeira – aspetos conexos relativos ao seu regime financeiro e patrimonial”.

Desde a questão da participação e da transparência, até às lacunas e efetiva utilidade da atual Lei-Quadro que regula as entidades reguladoras, passando pelo financiamento e autonomia, as pistas de reflexão foram várias e as abordagens arrojadas.

CICLO DE SEMINÁRIOS SOBRE A RELEVÂNCIA E EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO FINANCEIRA NO SÉCULO XXI³

Muitos foram os meses de intenso trabalho para levar a cabo o Ciclo de Seminários sobre a Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI, que arrancou em outubro de 2017 e chegou ao fim em maio de 2018.

Ao longo dos últimos seis meses, Conselheiros e vários elementos da organização da iniciativa empenharam-se afincadamente no aprofundamento do debate, nas moderações, na preparação de conteúdos, na construção de um microsite, na realização dos convites, na construção da imagem, mas também nas questões mais práticas, como o som, o vídeo, o áudio, as placas e até os “coffee breaks”, para citar apenas algumas das muitas responsabilidades envolvidas... chegámos ao fim e tudo correu de feição...

O Seminário Final, realizado na Fundação Champalimaud, contou com a presença do Presidente da República, o Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, que mostrou a importância dos contributos de um debate promovido pelo Tribunal de Contas sobre a forma como são geridos os dinheiros públicos.

³ Lisboa, 2 de outubro e 29 de novembro de 2017, e 19 de janeiro, 16 de março e 23 de maio de 2018.

Conselheiros, Conselheiros Jubilados, Procuradores, dirigentes e funcionários juntaram-se à equipa para assistir ao culminar deste ciclo, de onde resultaram várias conclusões e pistas para a eventual revisão do regime que responsabiliza gestores públicos pela prática de ilícitos financeiros e danos causados ao erário público.

O Tribunal afirmou-se como um espaço de debate fora de portas, mantendo sempre, em termos gerais, o foco nas respostas à pergunta: "Serão as atuais soluções legislativas as mais adequadas para garantir a responsabilização que os cidadãos esperam?"

A resposta foi praticamente unânime ao longo deste processo, com a maioria dos responsáveis participantes a defender um novo quadro de responsabilidade, mais adequado à realidade financeira do século XXI.

Para o debate contribuíram reputados académicos, elementos de diversas instituições, como a Assembleia da República e o Governo, altos quadros da Justiça, responsáveis de Ordens profissionais, Ministério Público, Inspeções-Gerais, Associação Nacional de Municípios Portugueses, entre outros.

A abertura coube ao Presidente do Tribunal de Contas, Vítor Caldeira, que apresentou as principais conclusões do Ciclo numa intervenção sobre "Os atuais desafios da jurisdição financeira".

A discussão seguiu com dois painéis - um sobre as possíveis linhas de reforma da jurisdição financeira e outro sobre um sistema de responsabilização financeira relevante e eficaz: que evolução – com presenças como a do Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, a quem coube o encerramento, da Procuradora-Geral da República, Joana Marques Vidal, do Presidente da Associação Nacional de Municípios, Manuel Machado, entre outros.

CICLO DE DEBATES SOBRE O NOVO QUADRO LEGAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS⁴

O Tribunal de Contas iniciou o Ciclo de Debates sobre o Novo Quadro Legal dos Contratos Públicos, organizado em parceria com a Associação Portuguesa de Mercados Públicos (APMEP), trazendo ao auditório da Instituição reputados especialistas para explicar as várias fases da contratação pública.

A formação do contrato, a contratação pública eletrónica, a qualificação de candidatos e a avaliação de propostas, assim como a execução dos contratos públicos são os grandes temas das quatro sessões do Ciclo.

O Conselheiro Fernando Oliveira Silva lembrou a este propósito que a revisão operada no Código dos Contratos Públicos, em 2017, introduziu um novo paradigma: o da contratação pública estratégica.

“Trata-se de um caminho sem retorno, que, se for bem caminhado, nos permitirá alcançar uma Europa mais inovadora, mais inclusiva e mais sustentável”, sublinhou o Conselheiro Fernando Oliveira Silva.

O Conselheiro explicou que é esse o objetivo supremo do legislador – europeu e nacional – plasmado em novos instrumentos legais. Entre eles, destacou a parceria para a inovação, a regra da adjudicação por lotes como estímulo à participação das PME em contratos públicos, o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa tendo por base uma relação qualidade/preço e, sempre que possível, uma análise do custo do ciclo de vida ou a possibilidade de reservar contratos para entidades que empreguem pessoas com deficiência ou desfavorecidas.

A abertura do Ciclo de Debates contou com a presença do Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Vítor Caldeira, e do Presidente da Assembleia Geral da APMEP, Dr. Rui Machete.

O Professor Doutor Luís Valadares Tavares, Presidente da APMEP, e o Conselheiro do Tribunal de Contas Fernando Oliveira Silva foram os moderadores, trocando o primeiro de papel na terceira sessão onde foi o orador.

No primeiro debate, o Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, e o Dr. Fernando Batista, do

⁴ Lisboa, 19 e 26 de março, e 2 e 1 de abril de 2019.

Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, centraram-se nas questões da formação do contrato: a fundamentação da decisão de contratar, a definição do preço-base, a adjudicação por lotes, a consulta preliminar ao mercado ou os novos procedimentos, nomeadamente a consulta prévia, os procedimentos por negociação ou a parceria para a inovação.

Já a contratação pública eletrónica dominou a segunda sessão do Ciclo, e contou com a experiência do Professor Doutor Manuel Ricou, do Instituto Superior Técnico, e do Eng.º João Osório, do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, este último responsável pela gestão do Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE). As questões legais relacionadas com a assinatura eletrónica de ficheiros e submissão de propostas em plataforma eletrónica, assim como os catálogos eletrónicos, os Sistemas de Aquisição Dinâmicos e a fatura eletrónica foram os principais tópicos de abordagem.

Na terceira sessão, o Prof. Doutor Luís Valadares Tavares passou a orador para analisar a qualificação de candidatos e a avaliação de propostas. Os critérios subjacentes com vista à aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa e o carácter excecional da modalidade “avaliação do preço/custo”, enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, estiveram no centro da discussão.

O último debate, com os Professores Doutores José Antunes Ferreira, do Instituto Superior Técnico, e Mário Aroso de Almeida, da Universidade Católica Portuguesa, dedicou-se à fase da execução dos contratos públicos. O regime de modificação objetiva dos contratos durante a sua execução e os modelos de avaliação do desempenho do cocontratante foram analisados, encerrando o Ciclo de Debates com a discussão em torno do regime de responsabilidades do gestor do contrato.

“Esta nova realidade da contratação pública, apesar das inerentes vantagens para o interesse público, apresenta algumas dificuldades práticas resultantes da existência de normas legais mais abertas, que atribuem às entidades adjudicantes maior possibilidade de escolha na organização dos respetivos procedimentos aquisitivos e, portanto, maior margem de discricionariedade”, frisou o Conselheiro Fernando Oliveira Silva.

Motivos pelos quais, acrescentou, o debate em torno das questões mais complexas ou controversas da contratação pública é, pois, fundamental, não só

para sinalizar as boas práticas a seguir, mas também os efeitos nefastos de outras práticas a evitar, em busca de boas compras públicas.

CONFERÊNCIA SOBRE “A ESTABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO E A RESOLUÇÃO BANCÁRIA”⁵

O Auditório do Tribunal de Contas acolheu mais uma Conferência, desta vez sobre a estabilidade do sistema financeiro e a resolução bancária.

Esta Conferência, que decorreu após um dia de formação, contou com a presença do Conselheiro Vice-Presidente, Ernesto Cunha, como moderador, e do Juiz Conselheiro José Manuel Quelhas, como interveniente, que falou sobre o impacto da estabilização do sistema financeiro nas finanças públicas.

Intervieram, ainda, dois professores da FDUC - Alexandre Soveral Martins e Mafalda Miranda Barbosa - que falaram respetivamente da resolução bancária e das medidas de resolução.

A finalizar a Conferência o Presidente do Instituto de Direito Bancário, da Bolsa e dos Seguros, e também Professor da FDUC, Filipe Albuquerque Matos.

As Secções Regionais participaram através de videoconferência.

⁵ Lisboa, 27 de março de 2019.

