



# Tribunal de Contas

RELATÓRIO  
DE ATIVIDADES E CONTAS

---

# 2016

## FICHA TÉCNICA

---

### **DIREÇÃO**

VÍTOR CALDEIRA

Presidente do Tribunal de Contas

### **COORDENAÇÃO GERAL**

JOSÉ F. F. TAVARES

Diretor-Geral

### **COORDENAÇÃO EXECUTIVA**

DEPARTAMENTO DE CONSULTADORIA E PLANEAMENTO

ELEONORA PAIS DE ALMEIDA

Auditora Coordenadora

CONCEIÇÃO VENTURA

Auditora Chefe

### **EQUIPA TÉCNICA**

ANA PAULA VALENTE

MARIA LUÍSA JUNIOR

PAULO ANDREZ

SÓNIA FERNANDES

### **APOIO ADMINISTRATIVO**

LÚCIA ALVES GASPAR

### **CONCEÇÃO GRÁFICA**

Gabinete de Comunicação

Para informação mais pormenorizada sobre a atividade do Tribunal, consultar em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt):

“[Informação estatística e indicadores](#)”

“[Relatório de Atividades da Sede](#)”

“[Relatório de Atividades da Secção Regional dos Açores](#)”

“[Relatório de Atividades da Secção Regional da Madeira](#)”

MAIO DE 2017



## QUEM SOMOS

---

O Tribunal de Contas é a Instituição Superior de Controlo financeiro externo e independente de Portugal, exercendo funções de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva bem como de julgamento dos responsáveis.

O Tribunal de Contas abrange toda a ordem jurídica portuguesa, tanto em território nacional como no estrangeiro

## O QUE FAZEMOS

---

Compete ao Tribunal de Contas o controlo da legalidade e da boa gestão:

- na obtenção dos recursos públicos, em que predominam as receitas de impostos,
- na realização de despesas e no assumir de responsabilidades futuras,
- nas operações (de aquisição, alienação, concessão) realizadas sobre o património público, em especial o património financeiro,
- na emissão e gestão da dívida pública.

O Tribunal de Contas tem poderes de fiscalização e controlo sobre todos os organismos e entidades públicas administrativas e empresariais e também sobre as empresas e outras entidades privadas concessionárias de serviços e obras públicas ou que recebam dinheiros públicos, em que se incluem as verbas provenientes da União Europeia.

## **MISSÃO**

**Para que existimos?**

A missão do Tribunal de Contas é, nos termos da Constituição e da Lei: fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as Contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei (Artigo 214º da Constituição; Artigo 1º da LOPTC).

Incumbe ainda ao Tribunal certificar a Conta Geral do Estado a partir de 2019 (Artigo 66º, n.º 6 da LEO).

## **VISÃO**

**O que queremos?**

Promover a verdade, a boa qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas.

## **VALORES**

**Princípios que nos norteiam**

Independência, Integridade, Imparcialidade, Responsabilidade e Transparência.

## NOTA DE APRESENTAÇÃO

A prestação de contas aos demais órgãos de Soberania e, em particular, aos Cidadãos, é um imperativo do Tribunal de Contas de Portugal ao qual compete, enquanto responsável pelo controlo financeiro público externo e independente, dar o exemplo de transparência e *accountability*.

O Relatório de Atividades e Contas é um modo privilegiado de o fazer, ao apresentar um panorama global da atividade do Tribunal, com enfoque nos trabalhos e projetos mais relevantes de cada ano e, bem assim, a certificação legal das suas próprias contas.

O ano de 2016 é o último de um ciclo estratégico de três anos (2014-2016), em que as prioridades do Tribunal de Contas se centraram em continuar a contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas, intensificar o controlo financeiro nas áreas de maior risco e aperfeiçoar a qualidade e o impacto da atuação do Tribunal.

Foi, pois, não só um ano de transição para um novo período estratégico, como também de mudança na Presidência, sendo este o primeiro relatório de atividades que tenho o privilégio de apresentar em nome do Tribunal.



Susana Barriga/TC

No ano de 2016, o Tribunal de Contas emitiu os Pareceres sobre as contas previstos na Lei, controlou 2.881 atos e contratos no âmbito da fiscalização prévia, realizou 82 auditorias e verificações externas de contas, verificou 631 contas de organismos públicos e julgou 51 processos de efetivação de responsabilidades financeiras.

O relatório que agora apresento oferece detalhes sobre esta atividade, destacando as ações que, pelo seu impacto nas finanças públicas, se afiguram mais relevantes.

Para o nosso trabalho fazer a diferença, é também relevante o relacionamento com as partes interessadas e a presença ativa nas atividades internacionais da Comunidade das Instituições Superiores de Controlo. O relatório de atividades contém também informação sobre estas relações institucionais e externas.

Importa também dar conta da forma como gerimos os nossos recursos e os colocamos ao serviço do interesse público. Neste domínio, podem encontrar-se referências à gestão de recursos humanos, financeiros, patrimoniais e informacionais, bem como alguns indicadores de desempenho.

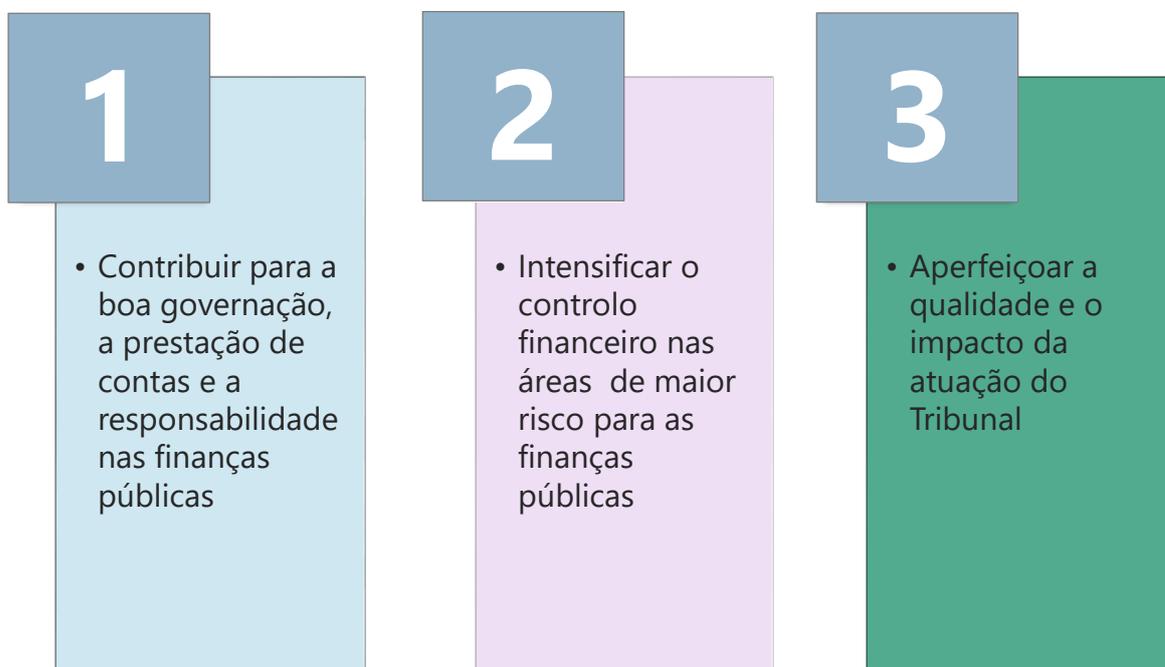
O presente Relatório contém em anexo a conta consolidada do Tribunal e o parecer do Auditor externo, conforme previsto na al. d) do art.º 113.º da Lei n.º 98/97, tendo sido aprovado em sessão de Plenário em 10 de maio de 2017.

O CONSELHEIRO PRESIDENTE



**(Vítor Caldeira)**

## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS



## COMO É QUE O TRIBUNAL DE CONTAS EXERCE AS SUAS COMPETÊNCIAS?

Estas competências são exercidas de diferentes formas; em termos genéricos, distinguem-se o controlo prévio, o controlo sucessivo e a efetivação de responsabilidades financeiras, sendo de referir ainda a fiscalização concomitante, isto é, a que incide sobre a atividade financeira desenvolvida antes de concluída a respetiva gerência, em especial sobre despesas resultantes de atos e contratos que não estejam sujeitos a fiscalização prévia.

Para cumprimento da sua **Missão**, o Tribunal de Contas é constituído, na **Sede**, por três Secções, competindo-lhes:

- **1.ª Secção** - apreciação e decisão sobre os processos remetidos para fiscalização prévia e o exercício da fiscalização concomitante;
- **2.ª Secção** – exercício do controlo concomitante e sucessivo através do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e da Segurança Social, de auditorias e de verificações de contas;
- **3.ª Secção** - julgamento das responsabilidades financeiras.

Nas **Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira** funcionam as Secções Regionais do Tribunal, nas quais são exercidas todas as modalidades de controlo, bem como a realização dos julgamentos para efetivação de responsabilidades financeiras.

## ÍNDICE

---

<b>1.</b>	<b>DESTAQUES DO ANO</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>A ATIVIDADE DE 2016</b>	<b>14</b>
	2.1. Controlo Financeiro Prévio	14
	2.2. Controlo Financeiro Concomitante e Sucessivo	22
	2.3. Efetivação de Responsabilidades Financeiras	34
	2.4. Eventos, conferências, relações externas e cooperação	37
<b>3.</b>	<b>O DESEMPENHO E OS RECURSOS UTILIZADOS</b>	<b>43</b>
	3.1. O desempenho	43
	3.2. Recursos utilizados	48
<b>4.</b>	<b>PERSPETIVAR O FUTURO</b>	<b>53</b>
	<b>SIGLAS</b>	<b>56</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>57</b>
	Conta Consolidada	59
	Pareceres do Auditor	62

# 1. DESTAQUES DO ANO

## PRINCIPAIS RESULTADOS/IMPACTOS

- Controlados previamente 2.881 atos e contratos (4.598 milhões de euros) e recusado o visto a 41 contratos (156 milhões de euros).
- Concluídas 14 ações para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras (55 milhões de euros) com 30 recomendações formuladas.



Sala de julgamento do Tribunal de Contas

- Concluídas 11 auditorias de fiscalização concomitante (146 milhões de euros) com 91 recomendações formuladas.
- Analisados 381 contratos adicionais (25 milhões de euros).
- Emitidos os Pareceres sobre: a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social (CSS), a Conta da Região Autónoma dos Açores e a Conta da Região Autónoma da Madeira, todas de 2015 e formuladas 124 recomendações.
- Concluídas 71 auditorias e verificações externas de contas com 550 recomendações.
- Homologadas 622 contas e recusada a homologação a 9 contas (194.658 milhões de euros).
- Concluída a análise de 120 relatórios de controlo interno e de 350 participações, exposições, queixas e denúncias.
- Julgados 51 processos de efetivação de responsabilidades financeiras, 29 relativos a sentenças, 21 a acórdãos de recursos e 1 a recurso extraordinário para fixação de jurisprudência.

## MOMENTOS DO ANO

---



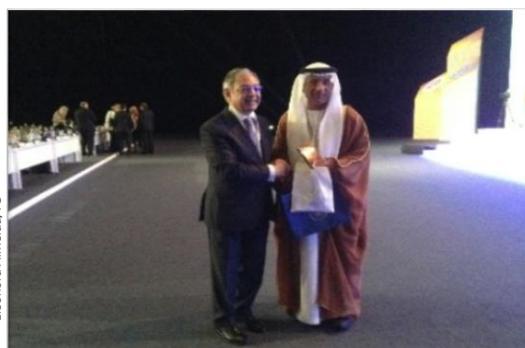
### **PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO**

**AR, 20 de dezembro de 2016**

O Presidente do Tribunal de Contas, Vítor Caldeira, entregou ao Presidente da Assembleia da República, Ferro Rodrigues, o Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2015, incluindo a da Segurança Social.

O Presidente fez-se acompanhar pelos Juizes Conselheiros José Luís Pinto Almeida, José de Mira Mendes, António Santos Carvalho, António Fonseca da Silva e José Tavares.

### **XXII CONGRESSO DA INTOSAI Abu Dhabi, 7-11 de dezembro 2016**



Uma Delegação do Tribunal de Contas, chefiada pelo seu Presidente Vítor Caldeira, participou em Abu Dhabi, de 7 a 11 de dezembro, no XXII Congresso da INTOSAI (Organização mundial dos Tribunais de Contas e Instituições congêneres).



Susana Barriga/TC

## AUDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO PARLAMENTO

AR, 8 novembro 2016

O Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal de Contas deslocaram-se à Assembleia da República para se pronunciarem, em audiência conjunta, na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação sobre a alteração à Lei Orgânica do Tribunal, prevista no artigo 200º, da Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.ª (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2017. As alterações propostas incidem sobre o regime de responsabilidade financeira dos autarcas e a incidência do visto prévio.

## ELEIÇÃO DO VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

TC, 18 de outubro de 2016



Susana Barriga/TC

O Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão, no dia 18 de Outubro, elegeu Vice-Presidente o Juiz Conselheiro Ernesto Laurentino da Cunha.

O ato de tomada de posse teve lugar no dia 25 de outubro, no auditório do Tribunal.

O mandato do Vice-Presidente tem a duração de 3 anos.



Miguel F. Lopes / Presidência da República

## **NOVO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**TC, 3 de outubro de 2016**

Vítor Manuel da Silva Caldeira foi nomeado Presidente do Tribunal de Contas de Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 23/2016, de 9 de junho.

O novo Presidente iniciou funções no dia 3 de outubro de 2016, dia da posse conferida, no Palácio de Belém, pelo Presidente da República.

## **II SEMINÁRIO IBERO-AMERICANO SOBRE DIREITO E CONTROLO DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

**Lisboa, 20 de maio de 2016**



Susana Barriga/TC

Organizado pelo Instituto Rui Barbosa (Brasil) e pelo Instituto de Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, a que se associou o Tribunal de Contas de Portugal, decorreu, de 17 a 20 de maio, nas instalações desta Faculdade e no Castelo de S. Jorge (1ª Sede da Casa dos Contos), o II Seminário Ibero-Americano sobre Direito e Controlo da Finanças Públicas.

Os temas tratados foram a Ética, a Justiça Financeira, a Prestação de Contas Públicas e a Prevenção da Corrupção.



Susana Barriga/TC

## PREPARAÇÃO DA CERTIFICAÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO

Lisboa, 16 de março de 2016

Com vista à futura certificação da Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas iniciou um conjunto de ações no sentido de preparar o cumprimento desta competência legal, atribuída pela nova Lei de Enquadramento Orçamental, com efeitos a partir de 2019. Neste contexto, teve lugar uma ação de cooperação com o Tribunal de Contas Europeu, durante a qual dirigentes e auditores deste Tribunal apresentaram o modelo em vigor na Instituição.

## BIBLIOTECA DIGITAL COM NOVOS CONTEÚDOS

Lisboa, 11 de fevereiro de 2016

No dia primeiro de Novembro de 1755, anno eternamente fatal na Historia Portugueza, às nove horas, e quatro minutos da manhã, estando o Ceo limpo, o ar sereno, e o mar em calma, se vio Lisboa furprendida com hum Terremoto dos mais horrorosos, que ou a tradição conserva, ou descrevem os livros. Seus effeitos provaõ esta verdade; porque em taõ breve tempo deixou reduzidos a ruínas quasi todos os edificios da mesma Cidade, sepultando nos esragos hum grande numero de seus habitantes, especialmente nos Templos, que por ser dia de tanta solemnidade, todos se achavaõ affitidos de numerofo povo.

A publicação *Memorias das principaes providencias, que se derão no terremoto, que pa-deceo a Corte de Lisboa no anno de 1755...*, da autoria de Amador Patrício de Lisboa (pseudónimo do Pe Francisco José Freire), editada em 1758, foi disponibilizada na íntegra na Biblioteca Digital do Tribunal de Contas.

Estas e outras obras podem ser consultadas na **Biblioteca Digital**, (em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)) a partir do índice por títulos ou do índice por data de publicação.

## 2. A ATIVIDADE EM 2016

---

O Tribunal de Contas presta um contributo à boa governação financeira através do exercício da sua jurisdição e dos seus poderes de controlo financeiro externo.



A atividade do Tribunal norteou-se no triénio 2014-2016, pelos três objetivos estratégicos já referidos.

Atendendo ao momento em que é exercido, o controlo financeiro pode ser prévio (a priori), concomitante ou sucessivo (a posteriori). Será por esta ordem que os seus resultados relativos ao ano de 2016 serão apresentados, doravante, neste Relatório.

Apresentar-se-ão também, neste capítulo, os resultados da efetivação de responsabilidades financeiras

### 2.1 CONTROLO FINANCEIRO PRÉVIO

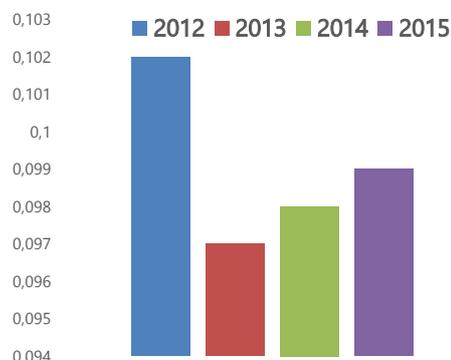
---

Para desempenhar as suas funções, o Estado precisa de comprar bens e serviços e realizar obras públicas; esta atividade, normalmente designada por «**contratação pública**», assume importância desde logo pelo facto de o Estado e as entidades que contratam por conta e em seu nome despendem, para o efeito, o dinheiro dos contribuintes; e o valor (estimado) dessa despesa pública (ver Gráfico 1) assume um peso não despidendo no Produto Interno Bruto (PIB)<sup>1</sup>.

Nos termos do artigo 5º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, a «contratação pública» é objeto de controlo financeiro prévio pelo Tribunal de

Contas Português (TCP), a par de outros atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de

Gráfico 1 - Peso do valor (estimado) da despesa pública com contratação no PIB, em Portugal



Fonte: Comissão Europeia, 2017.

<sup>1</sup> Os dados foram consultados em Abril de 2017 na seguinte ligação: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_en)

quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções ad-

ministrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que as criou.

É dessa atividade desenvolvida em 2016 que ora se dá conta.

## DO “VISTO”

O exercício do controlo financeiro prévio pelo Tribunal depende significativamente da iniciativa das entidades que, por lei, lhe devam submeter determinados atos e contratos, se os praticarem ou contratarem. Essa contingência traduziu-se em 2016 na entrada, para apreciação do Tribunal, de 3.325 novos processos (mais 9.2% do que o verificado em 2015).

Em 2016, o Tribunal decidiu pôr termo a 27 processos submetidos a fiscalização prévia por os contratos subjacentes já estarem executados, revelando-se, assim, inútil ou extemporânea a intervenção do Tribunal nessa sede; em 3 desses casos, o Tribunal determinou o prosseguimento do processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Fonte: Relatórios da 1ª Secção do Tribunal (Sede) e das suas Secções Regionais

Dos processos para análise do Tribunal em 2016, incluindo os transitados, uma parte (99 processos) não foi objeto de fiscalização porque se referia a processos entretanto cancelados (a pedido das entidades ou por decisão do Tribunal) ou que foram devolvidos pelo Tribunal por não estarem sujeitos a fiscalização prévia (199 processos), ou sobre os quais se formou visto tácito.

A fiscalização prévia do TCP tem por fim verificar se os atos a ela sujeitos estão conformes às leis aplicáveis e se os respetivos encargos têm cobertura orçamental. Em 2016, os processos findos por concessão<sup>2</sup> ou recusa de visto totalizaram 2.881, envolvendo 456 entidades<sup>3</sup> e um volume financeiro de 4.598.416 m€ (mais 19% face ao ano anterior).

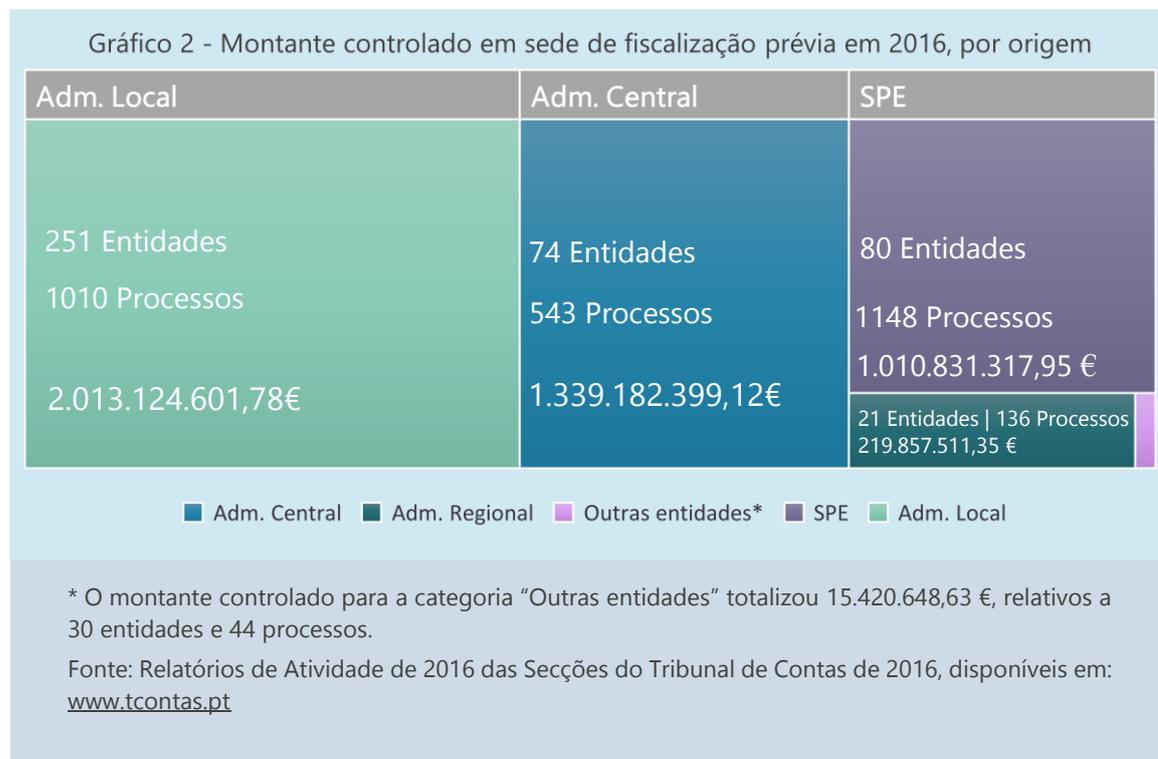
É de salientar, porém que, antes ainda de proferida a decisão final, o Tribunal pode pedir esclarecimentos ou elementos em falta, tendo, em 2016, sido feitos 3771 pedidos com essa finalidade, permitindo que muitas deficiências fossem sanadas e que várias ilegalidades fossem corrigidas e, em consequência, que muitos processos viessem a ser

<sup>2</sup> Aqui se incluindo os processos homologados conforme e visados, com ou sem recomendação.

<sup>3</sup> Considera-se apenas uma entidade aquando da submissão de vários processos.

visados, designadamente após a celebração de adendas ou aditamentos aos contratos ou substituição dos mesmos. Noutros casos,

conduziram inclusive à redução dos encargos assumidos pelas respetivas entidades (cf. Capítulo 4 do presente Relatório).



O Gráfico 2 caracteriza genericamente aquele montante controlado, distribuído por setor de origem, donde se retira, desde logo, que a Administração Local foi o setor mais representativo (43.8% do total). Porém, se se ponderar o

montante controlado pelo número de entidades a que respeita, verifica-se que a Administração Local fica muito aquém da Administração Central, sendo também superado, mas menos acentuadamente, pelo Setor Público Empresarial (SPE).

Considerando a distribuição do montante controlado por **espécie processual** (ver Gráfico 3 (a)), conclui-se que o volume financeiro mais expressivo respeitou a “Outros Contratos”<sup>4</sup> (36% do montante total controlado) - provindos, na sua grande maioria, da Administração Central (46%) e Local (42%) - seguido de “Aquisições de serviços” [(19%, ver o gráfico 3b)].

Gráfico 3 a) – Montante controlado em sede de fiscalização prévia em 2016, por espécie processual

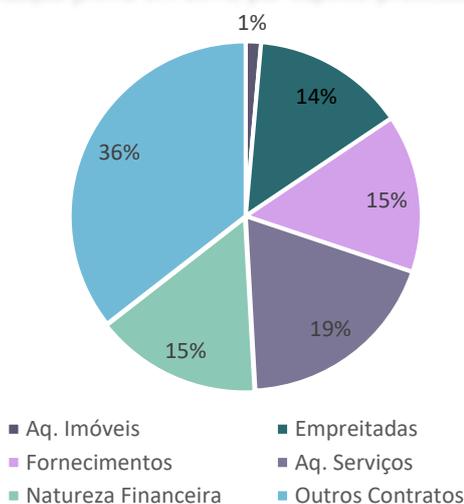
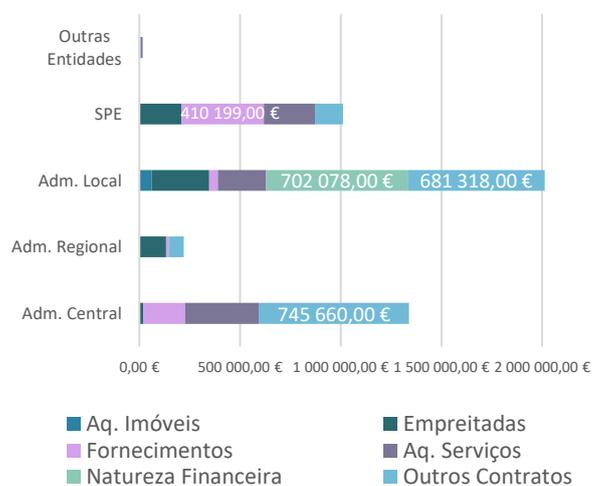


Gráfico 3 b) – Montante controlado em sede de fiscalização prévia em 2016, por espécie processual e origem



Em 2016, 97% do valor controlado foi viabilizado, do qual 15% com recomendações, tendência que se continua a relacionar com deficiências na aplicação do Código dos Contratos Públicos (CCP), designadamente no âmbito dos procedimentos de contratação, em particular, quanto às regras e ao lançamento dos concursos<sup>5</sup>. Deve também salientar-se que foram ainda proferidas várias recomendações sobre o regime de fiscalização prévia, as quais decorreram, em

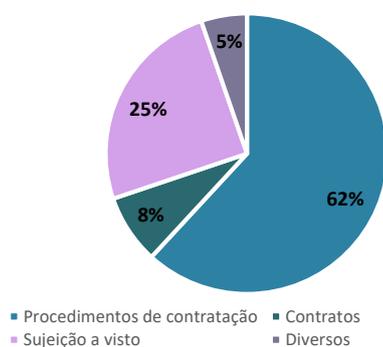
grande medida, das dificuldades que ainda subsistem na aplicação das alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 61/2011, de 7. de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

<sup>4</sup> Incluindo contratos-programa, protocolos, contratos de patrocínio e contratos interadministrativos de delegação de competências, contratos de locação, acordos, contratos de adesão, indemnizações compensatórias, contratos de transação e aumentos de capital social, contratos de concessão, projetos de

fusão de empresas locais e aquisição de participações sociais, entre outros.

<sup>5</sup> Em 2015, a expressão financeira dos processos visados com recomendações no total de processos visados foi de 24%; em 2014 foi de 23% e em 2013 de 27%.

Gráfico 4 – Distribuição das 990 recomendações emitidas em 2016, por tipo

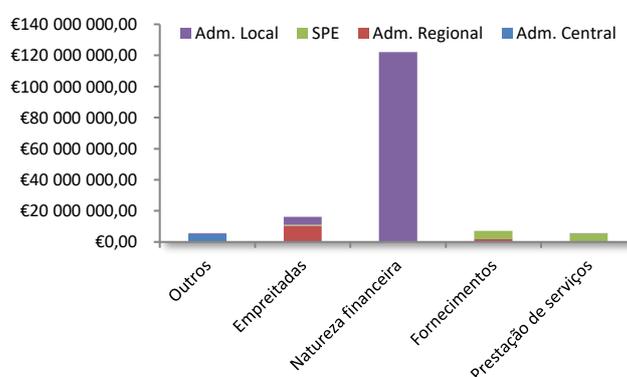


Com fundamento na desconformidade com a lei aplicável que implique nulidade, encargos sem cabimento orçamental, violação direta de normas financeiras ou ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro, o Tribunal pode **recusar o Visto**. Recusou-o em 2016 em 41 processos, representativos de um volume financeiro de 156.755 m€, 78% do qual decorrente de contratos de natureza financeira (cf. Gráfico 5), onde o Tribunal detetou **ilegalidades**, designadamente por:

- Violação das regras legais aplicáveis à celebração de empréstimos por municípios, por não demonstração da verificação dos pressupostos e requisitos vinculados que a lei estabelece para a sua adoção, designadamente, quanto às finalidades dos empréstimos de curto prazo;
- Violação do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aplicável à celebração de empréstimos por municípios, designadamente por as propostas apresentadas não serem suscetíveis de comparação entre si, impedindo a sua correta avaliação;

Por outro lado, importa ainda evidenciar as recomendações proferidas em matéria de regime de compromissos por fundos disponíveis (Lei n.º 8/2012 e DL n.º 127/2012), assim como no âmbito das relações contratuais estabelecidas entre municípios e empresas locais, decorrentes nomeadamente das dificuldades de aplicação do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAEL) - cf. Gráfico 4

Gráfico 5 –Volume controlado a que foi recusado o visto em 2016, por origem e espécie processual



- Não demonstração de que os encargos totais do novo empréstimo, ao longo do seu período de maturidade, são inferiores aos encargos que resultam do empréstimo a substituir;
- Não demonstração, por via da situação de rutura financeira do município, do cumprimento do requisito exigido nas alíneas do n.º 1 do artigo 63.º da Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2016, necessário para a contratação de empréstimo para substituição de dívida;

- Incumprimento, pelo município, do plano de saneamento financeiro a que se encontra adstrito e inobservância das obrigações decorrentes do contrato de empréstimo celebrado para o financiar e, ainda na pendência deste último empréstimo, celebração de um outro destinado a suportar um “novo” plano de saneamento financeiro, em violação do disposto nos artigos 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, e 40.º, n.º 4, alíneas a) e b), 6 e 7, da Lei n.º 2/2007, de 15.01;
- Violação das regras aplicáveis em sede de regime de recuperação financeira municipal (FAM);
- Não realização de procedimento negocial de reestruturação da dívida financeira do Município, nem da dívida não financeira

das empresas previamente ao Programa de Ajustamento Municipal (PAM).

Das decisões finais de recusa de visto, bem como dos emolumentos fixados pelo Tribunal, quer na Sede, quer nas Secções Regionais, podem ser interpostos recursos para o plenário da 1.ª Secção. Em 2016 foram interpostos 20 recursos e proferidos 22 acórdãos e decisões, maioritariamente respeitantes a processos de fornecimento de bens e ou serviços. Considerando os recursos decididos em 2016 relativamente às decisões tomadas pelo Tribunal em sede de fiscalização prévia, os referidos fundamentos de recusa de visto foram, de uma forma geral, confirmados, mantendo, assim, a 1.ª Secção a sua jurisprudência e entendimento nas matérias.



Coleção de selos alusivos à história do Tribunal e comemorativos dos 200 anos dos Tribunais de Contas na Europa

## AUDITORIAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

A 1.<sup>a</sup> Secção e as Secções Regionais do Tribunal de Contas podem ordenar auditorias relativas ao exercício da fiscalização prévia, as quais podem ter em vista, designadamente, a comunicação ao Ministério Público das infrações financeiras detetadas nos processos de visto, para que possa instaurar os respetivos processos de responsabilização.

Durante o ano de 2016, foram aprovadas com relatório 14 auditorias envolvendo uma despesa de 54.898 m€, e onde o Tribunal formulou 30 recomendações.

Do conjunto de auditorias realizadas para apuramento de responsabilidade financeira, realce-se a seguinte:

### **Relatório de auditoria n.º 3/2016-ARF contratos de aquisição de serviços de saúde, educação e gestão outorgados pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais**

Em que se apurou que os contratos enfermavam de diversas ilegalidades, designadamente execução material antes da pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, execução dos serviços sem precedência da portaria de extensão de encargos e de parecer prévio vinculativo, sem cabimento e sem compromisso orçamental, bem como sem fundos disponíveis e não acatamento de recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal.

Na sequência das ilegalidades detetadas formularam-se as seguintes recomendações:

- Sujeição dos contratos a fiscalização prévia do TC e aos efeitos daí decorrentes e

constantes, particularmente, dos artigos 45.º e 81.º da LOPTC.

- À necessidade de obtenção de portaria de extensão de encargos e de parecer prévio vinculativo, previamente à abertura do procedimento ou, pelo menos, antes da assunção da despesa, como preceituam os artigos 22.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, 6.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e 11.º do DL n.º 127/2012.
- À necessidade de efetuar o cabimento e o compromisso orçamental, bem como o compromisso em fundos disponíveis, previamente à assunção da despesa como se exige nos n.ºs 3 e 4 do artigo 52.º da LEO, nos artigos 13.º e 22.º, do DL n.º 155/92, artigo 5.º, n.ºs 1 e 3, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e no artigo 7.º, n.ºs 1 a 3, do DL n.º 127/2012.

Destaque-se ainda:



### **Relatório de auditoria n.º 4/2016- FP/SRMTCC incidente sobre o contrato de aluguer operacional de oito viaturas – AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz**

Outorgado em 29.08.2013, entre a Câmara Municipal de Santa Cruz e a empresa Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A. uma vez que a legalidade da sua adjudicação e, por consequência, a conformidade legal do correlativo título contratual, ficou comprometida porque a despesa foi autorizada pelo órgão sem competência para o efeito e a abertura do procedimento foi-o com conhecimento de que o Município não dispunha de fundos disponíveis para fazer face à despesa daí emergente, em violação do art.º 5º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, de 21.02 e do art.º 7º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21.06. Esta última situação, do ponto de vista da fiscalização prévia, constituiu **fundamento de recusa do visto** ao processo em referência, porquanto tal ilegalidade é sancionada com nulidade e consubstancia a assunção de encargos com violação direta de normas financeiras.

Por fim, note-se que em 3 das auditorias relativas ao exercício da fiscalização prévia concluídas em 2016, foram identificados factos que configuravam infrações financeiras tipificadas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b), f), h), j) ou l), da LOPTC, tendo sido, por conseguinte, identificados os respetivos responsáveis e feita a devida participação ao Ministério Público para efeitos de responsabilização, nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), da mesma Lei.

Na sequência das ilegalidades detetadas formularam-se as seguintes recomendações:

- Observância dos limites da competência para autorizar despesas públicas especificamente traçados para as autarquias locais, vertidos, nomeadamente, nos art.ºs 18.º e 29.º do DL n.º 197/99, de 08.06;
- Garantia da existência de fundos disponíveis previamente à assunção de compromissos, acatando, com isso, o disposto nos art.ºs 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012\*, e 7.º, n.º 2, do DL n.º 127/2012\*\*;
- Respeite os prazos processuais definidos na LOPTC, especificamente o consignado no n.º 2 do art.º 82.º para a remessa ao Tribunal de processos de fiscalização prévia após a sua devolução para efeitos de diligências instrutórias;
- A autorização de pagamentos observe os pressupostos definidos no art.º 45.º da LOPTC que aludem aos efeitos do visto sempre que esteja em causa um ato, contrato ou outro instrumento sujeito à fiscalização prévia.

\*Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março.

\*\*Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, 66-B/2012, e pelo DL n.º 99/2015, de 2 de junho

## 2.2. CONTROLO FINANCEIRO CONCOMITANTE E SUCESSIVO

---

Neste domínio, o controlo pode assumir uma natureza concomitante ou sucessiva, no primeiro caso, quando atua no momento da realização das operações e, no segundo, quando é exercido pelo Tribunal após terminado o exercício ou a gerência e elaboradas as contas anuais. Concretiza-se através da emissão de Pareceres, designadamente sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a Segurança Social, e Contas das Regiões Autónomas dos Açores (CRAA) e da Madeira (CRAM) e da realização de ações de acompanhamento da execução orçamental, de auditorias e verificações externas de contas e verificação interna de contas.

### CONTROLO CONCOMITANTE

---

Nos termos da LOPTC, o controlo concomitante a cargo da 1.ª Secção e SR do Tribunal concretiza-se através de auditorias que incidem sobre os procedimentos e os atos administrativos que impliquem despesas de pessoal, sobre os contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, bem como sobre a execução de contratos visados.

De entre os atos e contratos que não devem ser remetidos a visto, salientam-se os que, no âmbito de empreitadas de obras públicas

já visadas, **titulem a execução de trabalhos a mais** ou de suprimento de erros e omissões, os quais, estando isentos de fiscalização prévia, devem em contrapartida ser obrigatoriamente remetidos ao Tribunal no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução, nos termos do disposto no artigo 47.º, n.ºs 1, alínea d), e 2 da LOPTC.

Nesse contexto, o Tribunal tem vindo a proceder a uma análise dos referidos adicionais, selecionando parte deles para a realização de auditorias, no âmbito das quais tem efetuado uma análise aprofundada da justificação e legalidade dos trabalhos adicionais e procedido à identificação de eventuais responsabilidades financeiras com a consequente comunicação ao Ministério Público.

Assim, em 2016, foram registados no Tribunal, para conhecimento, 381 contratos adicionais, o que representa um decréscimo de 23% relativamente ao número registado no ano anterior (498), sendo que o valor global desses contratos adicionais ascendeu a 25.193 m€ (mais 49%, relativamente ao ano anterior).

Em 2016, foram concluídas 11 auditorias (2 na Sede, 3 na SRA e 6 na SRM), das quais se destacam:

Estando apenas isentos de fiscalização prévia os atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, outras modificações objetivas estão obrigatoriamente sujeitas a fiscalização prévia, nos termos do disposto nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC do processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

### Relatório 2/2016 - 1.ªS - Auditoria aos contratos programa e contratos de prestação de serviços celebrados entre o Município de Ourém e as suas empresas locais

Os objetivos da auditoria consistiram, essencialmente, na identificação e análise jurídico-financeira das relações contratuais estabelecidas entre o Município de Ourém e as entidades compreendidas na sua administração indireta sob a forma empresarial, dos procedimentos administrativos que as precederam, bem como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras a que houvesse lugar, incluindo as indiciadas no âmbito dos processos de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013.

Recomendou-se ao Município de Ourém que:

Deve promover a alienação da sua participação local da “*Fatiparques,SA*” através de um procedimento aberto ou concorrencial que observe o regime do artigo 5.º, n.º 6, alínea a) do Código dos contratos públicos.

Deve deliberar a dissolução da “*Ourémviva, SA*”, considerando a sua contínua falta de viabilidade e sustentabilidade económico-financeira segundo os critérios legais vigentes, ou optar pela sua transformação, integração, fusão ou internalização, consoante a solução que, no caso repete mais ajustada (e conforme aos princípios da boa gestão e proporcionalidade).

Só pode atribuir subsídios à exploração a sociedades em que exerça influência dominante se, em momento anterior, celebrar contratos programa que definam, entre outros aspetos, os respetivos montantes, assim como, só pode contratar serviços a essas sociedades se forem adjudicados por preços

análogos aos praticados no mercado para a prestação de serviços idênticos.



### Relatório 13/2016 – FC- SRA – Auditoria aos adicionais ao contrato de empreitada de construção da 1.ª fase do Parque de exposições da Ilha Terceira

O Tribunal concluiu que os trabalhos adicionais decorreram, na sua maioria, de erros e omissões que poderiam ter sido evitados se o dono da obra tivesse agido com a diligência que lhe era devida, promovendo, em tempo, a realização dos estudos geológico e geotécnico, o levantamento do estado das construções e a obtenção dos pareceres das entidades gestoras das infraestruturas de águas, eletricidade e telecomunicações.

Recomendou-se à Secretaria Regional da Agricultura e Ambiente que:

Implemente medidas de controlo que visem assegurar que os projetos postos a concurso cumprem as exigências legais e regulamentares aplicáveis ao tipo de obra em causa e definem, com precisão, as características das obras a realizar e dos terrenos de implantação.

Adote os procedimentos concorrenciais, que ao caso couberem, na contratualização das obras que decorram de alterações ao projeto posto a concurso, por decisão do dono da obra.



**Relatório 15/2016 – FC- SRM – Auditoria de fiscalização concomitante ao contrato de concessão de exploração da Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira**

---

A auditoria avaliou os resultados da formação e da execução material e financeira do contrato de concessão de exploração da Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira tendo-se concluído que o procedimento lançado com vista à adjudicação da

aludida concessão foi pontuado por irregularidades que implicaram a ilegalidade dessa adjudicação, e que a execução material do contrato não foi devidamente acompanhada e controlada, impossibilitando a avaliação do grau de satisfação do interesse público subjacente à concessão.

Recomendou-se à Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura que:

Acompanhe e controle a execução material do contrato objeto da presente auditoria, de forma a avaliar a qualidade dos serviços prestados mediante o exercício pleno das competências de fiscalização que lhe estão legal e contratualmente conferidas, criando, por exemplo, a figura do gestor responsável da concessão.

## CONTROLO SUCESSIVO

No âmbito da fiscalização sucessiva, o Tribunal de Contas verifica as contas das entidades sujeitas à sua jurisdição, avalia os respetivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e assegura a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia. Relativamente à fiscalização sucessiva da dívida pública direta verifica se foram observados os limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidas pela Assembleia da República em cada exercício orçamental, e os empréstimos e as operações financeiras de gestão da dívida pública direta, bem como os respetivos encargos.

## AUDITORIAS E VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS

Durante o ano de 2016, o Tribunal concluiu 71 auditorias e verificações externas de contas (41 na Sede, 16 na SRA e 14 na SRM), de diferente natureza, complexidade e dimensão, nas quais se incluem as relativas à emissão dos pareceres sobre a conta da Assembleia da República e sobre as contas das Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira.

Das auditorias concluídas em 2016, destacam-se as seguintes:

### AUDITORIA ORIENTADA

#### Relatório 13/2016 - 2.ºS - Auditoria à implementação do SNC-AP

Foram identificados riscos na implementação do SNC-AP destacando-se: a ausência

Gráfico 6 - Auditorias por tipologia



de um plano estratégico, a não coordenação com aspetos previstos na nova LEO, o atraso na adaptação dos sistemas informáticos e na aplicação do SNC-AP nas entidades piloto, a ausência de definição e divulgação de políticas contabilísticas harmonizadas e a ausência das necessárias adaptações no sistema de controlo interno. Estes riscos punham em causa o cumprimento das metas fixadas

#### Recomendou-se ao Governo que:

A estratégia de implementação do SNC-AP deve incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo, objetivos e metas intermédias, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das metas fixadas nos diplomas legais, tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também as demonstrações financeiras consolidadas.

## Relatório 20/2016 – 2.ºS - Auditoria ao endividamento do Município do Seixal

---

O Tribunal tendo como referência o período de 2010 a 2014 emite um juízo desfavorável sobre a situação financeira e patrimonial, na parte relativa à capacidade de endividamento. Com efeito, a informação orçamental, económica e financeira, que serviu de base não é conforme às normas legais e princípios de contabilidade aplicáveis, distorcendo a verdadeira situação financeira e patrimonial relativa ao endividamento, afetando, de forma materialmente relevante, a fiabilidade das demonstrações financeiras.

### Recomendou-se ao órgão executivo do Município do Seixal para:

Consolidar a prática iniciada em 2014 de aprovar orçamentos sinceros e fiáveis, com garantia de arrecadação de receitas que permitam o cumprimento pontual das obrigações assumidas, de molde a não incorrer na obrigação de pagar juros de mora, juros remuneratórios, spread e comissões, que acarretem para a autarquia encargos financeiros adicionais não justificados do ponto de vista do interesse público e da satisfação das necessidades coletivas locais.

Consolidar e aperfeiçoar um sistema de controlo interno que permita monitorizar, a todo o tempo, a adequação do ritmo de realização das despesas ao ritmo de arrecadação das receitas, tendo em vista garantir que as obrigações assumidas perante terceiros sejam cumpridas pontualmente.

---



## Relatório 01/2016 – SRA - Auditoria às contas do grupo SATA (2009-2013)

---

A auditoria foi orientada para a análise da situação económica e financeira do grupo SATA, no período entre 2009 a 2013, tendo o Tribunal concluído que o grupo SATA começou a apresentar, a partir de 2011, uma deterioração da situação, culminando, em 2013, com o registo de um EBITDA negativo, de -5,1 milhões de euros, situação que traduz a incapacidade para gerar recursos através das suas atividades, enquanto o passivo totalizava 190,3 milhões de euros, dos quais 128,7 milhões de euros venciam-se a curto prazo, verificando-se um agravamento dos resultados financeiros, que passaram de 367,4 mil euros, em 2009, para -7,9 milhões de euros, em 2013.

### Recomendou-se ao Governo Regional dos Açores que:

Promova a real aplicação da verba de 21.580.734 euros proveniente da reprivatização da Eletricidade dos Açores, S.A., nas finalidades definidas na Constituição e na Lei-quadro das Privatizações, acolhendo, efetivamente, as recomendações formuladas sobre o assunto, nos relatórios e pareceres sobre as contas da Região Autónoma dos Açores, relativas aos anos de 2005 a 2007 e de 2010 a 2012.

---



**Relatório 11/2016 – SRM - Auditoria à Empresa de Eletricidade da Madeira, SA no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros**

O Tribunal concluiu que a RAM não tinha reconhecido nas suas contas nem tinha reportado às autoridades nacionais, até 2011, encargos com fornecimentos realizados por aquela empresa no montante de 16,1 milhões de euros. A empresa também não reconheceu, nas suas contas, o perdão de dívida subjacente ao “Acordo de Princípio”, celebrado com a RAM em 31/12/2012, num montante superior a 20 milhões de euros.

**Recomendou-se à Empresa de Eletricidade da Madeira e à Secretaria Regional das Finanças:**

Uma adequada contabilização dos créditos/débitos existentes entre ambas as entidades, a qual deve ser coerente com o “Acordo de Princípio” celebrado em dezembro de 2012, por forma a que as demonstrações financeiras da Empresa e das entidades que integram o universo das administrações públicas da RAM espelhem de forma verdadeira e apropriada os créditos cruzados existentes.

**E à Secretaria Regional das Finanças que:**

Os serviços que integram o setor público administrativo e empresarial regional devem proceder à reconciliação periódica dos seus

registos contabilísticos com os da Empresa de Eletricidade da Madeira.

**AUDITORIA OPERACIONAL /RESULTADOS  
Relatório 16/2016 – 2.ºS - Auditoria ao controlo do Setor Empresarial do Estado efetuado pelo Ministério das Finanças**

O Tribunal concluiu que aquele controlo não era eficaz e tem incidido apenas sobre metade das empresas públicas, financeiras e não financeiras, que representam 80% da carteira de participações diretamente detidas e geridas pelo Ministério das Finanças.

**Recomendou-se ao Ministério das Finanças que:**

Aplique os procedimentos de controlo previstos no RJSPE a todas as entidades do SEE, e nomeadamente à Caixa Geral de Depósitos, S.A., a maior empresa pública, de forma a possibilitar às entidades competentes a análise técnica prevista por lei, sem lacunas de informação, e a tornar possível ao acionista o controlo da empresa em condições de transparência e de forma sustentada.

**E à Direção-geral do Tesouro e Finanças e à UTAM- Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial que:**

Utilize, com celeridade, critérios de risco no controlo das empresas públicas, nomeadamente tendo em conta a materialidade dos interesses do Estado.

## AUDITORIA PROJETO/PROGRAMA



### Relatório 22/2016 – 2.ºS - Auditoria à Iniciativa JESSICA em Portugal

O Fundo JESSICA Portugal é um instrumento financeiro residente no BEI, aplicado nos Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU), sob a responsabilidade do Turismo de Portugal, CGD e BPI, que financiam projetos urbanos. O financiamento aprovado no âmbito da Iniciativa JESSICA em Portugal, ascendia, em 30 de junho de 2015, a € 127,0 milhões, mas os desembolsos aos beneficiários finais apenas totalizavam 83,8 milhões de euros, representando taxas de aprovação e de desembolso de 96,6% e 66,0%, respetivamente. Na generalidade das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais a informação pertinente sobre a Iniciativa JESSICA não foi imediatamente localizável, não garantindo a existência de pistas de controlo adequadas que comprovem a aplicação das verbas em todos os níveis. As entidades gestoras dos FDU não dispõem de demonstrações financeiras autónomas que espelhem os recursos públicos colocados à sua disposição, bem como os recursos próprios que tiveram que afetar nos termos dos Acordos Operacionais e a respetiva gestão no âmbito da Iniciativa JESSICA.

Recomendou-se ao Governo que:

Pondere a alternativa de os instrumentos financeiros do atual período de programação serem dotados de personalidade jurídica, de património autónomo e órgãos próprios, sistemas de informação e de fiscalização adequados de forma a proteger, na sua plenitude, os recursos públicos envolvidos e garantir a transparência e a prestação de contas.

## AUDITORIA DE SEGUIMENTO

### Relatório 08/2016 – 2.ºS – Recomendações formuladas no Relatório de auditoria ao Sistema de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE)

O Tribunal concluiu que praticamente nenhuma das recomendações formuladas no anterior relatório foram acolhidas e identificou um conjunto de ameaças à sustentabilidade da ADSE, sendo de destacar a apropriação, pelo Governo da República, de 29,8 milhões de euros dos excedentes da ADSE, em 2015, para financiar o Serviço Regional de Saúde da Madeira. Foram efetuadas recomendações tendentes a minimizar os riscos identificados na relação da ADSE com a tutela e com os seus quotizados.

Recomendou-se ao Governo no âmbito da sua competência legislativa para:

Proceder às alterações legislativas necessárias no sentido da ADSE-DG poder dispor, plenamente, dos descontos que lhe são entregues pelos quotizados, em benefício destes, seja pela sua livre utilização na gestão da ADSE, seja pela obtenção de um rendimento adequado para os excedentes acumulados, seja pela salvaguarda dos mesmos enquanto ativos da ADSE, para que estes possam melhor suportar encargos futuros.

### Relatório 12/2016 – 2.ªS - Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – 2013 e 2014

O Fundo foi criado em 2009 para financiar a reabilitação e conservação de imóveis do Estado. Em 2014 subsistem, no essencial, as insuficiências detetadas anteriormente em matéria de prestação de contas, de contabilização das operações e de gestão das candidaturas e continua diminuto o contributo do Fundo para financiar intervenções em imóveis (14% dos recursos).

#### Recomendou-se ao Ministro das Finanças que:

Promova as iniciativas pertinentes para reapreciar a utilidade do Fundo incluindo a tomada das decisões de reforma que se mostram necessárias à luz das atuais restrições orçamentais e do atraso e condicionalismos na implementação do princípio da onerosidade (pagar pelo espaço ocupado) que o financia.

### Relatório 19/2016 – 2.ªS - Auditoria à Parque Escolar EPE

A auditoria foi direcionada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário que abrangia 332 escolas, tendo esse número sido reduzido para 309 em 2012 e para 173 em 2016, e a execução financeira ascendeu, em 31/12/2015, a 2.272 milhões de euros. O Tribunal concluiu que a execução dos contratos da Fase 3 não excedeu o valor adjudicado, que se verificou a atribuição de efeitos retroativos anteriores ao despacho de adjudicação nos contratos relativos ao prolongamento de aluguer de monoblocos e que foi cometida a Tribunais arbitrais a resolução de litígios emergentes dos contratos de empreitada cujos árbitros decidiram segundo a equidade. Entre 2013 e 2015 o endividamento da Empresa diminuiu

de 1.140 milhões de euros para 1.086 milhões de euros.

#### Recomendou-se ao Conselho de Administração da Parque Escolar, EPE para diligenciar junto da tutela a:

- Eventual concretização da conversão em capital da Empresa, do valor de 90 milhões de euros, relativo a um empréstimo contraído junto da DGTf em 2012, e para cuja amortização a Parque Escolar tem vindo a contrair dois novos empréstimos anuais;
- Atempada celebração das revisões ao contrato-programa celebrado com o Estado, por forma a manter a necessária regularidade na faturação da remuneração contratualmente prevista a fim de obstar à contração de novos empréstimos para liquidar as obrigações assumidas pela Parque Escolar junto da banca.

### VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS



### Relatório VEC 04/2016 – 2.ªS – Instituto Nacional de Estatística IP – 2015

O Tribunal formulou um juízo favorável sobre as contas, concluindo que: o sistema de controlo interno era "Regular" embora existissem parametrizações desajustadas em aplicações, não foi pago o subsídio de refeição diário aos membros do Conselho Diretivo e não existia disposição habilitante, legal

ou contratual, para inscrições de novos trabalhadores no Fundo de Pensões.

Recomendou-se ao Governo que:

Decida sobre o futuro do Fundo de Pensões do INE, tendo em conta, designadamente, a prevista necessidade de reforços anuais

crescentes para assegurar os direitos dos atuais beneficiários.

**E ao Conselho Diretivo do INE que:**

Prossiga o esforço de melhoria de procedimentos do sistema de controlo interno, regularize as remunerações e subsídios de refeição e promova a anulação das inscrições no Fundo de Pensões de trabalhadores contratados após 30 de setembro de 2015.

## **PARECERES**

---

À 2.ª Secção e SR do Tribunal de Contas compete, em especial, o controlo externo da execução dos Orçamentos (de Estado e Regionais), que se traduz na emissão anual dos Pareceres sobre as Contas e na conclusão de relatórios de acompanhamento de execução orçamental, tendo por destinatárias institucionais e privilegiadas a Assembleia da República e as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

Em 2016 o Tribunal emitiu o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social (CSS), de 2015, o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2015 e o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2015.

## **ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**

---

Neste âmbito foram concluídas 4 ações na Sede, salientando-se o Relatório 2/2016 – 2.ªS – Acompanhamento da Execução do orçamento da Segurança Social (janeiro a dezembro de 2015), no qual se destaca que:

- A receita e a despesa efetivas, recuaram respetivamente, 0,4% e 2,8% relativamente ao período homólogo.

- A receita de contribuições aumentou 2,8% e as transferências da administração central

(que incluem 894 milhões de euros para financiamento do défice) recuaram 3,2%.

- Os encargos com pensões aumentaram 1,2% e as prestações de desemprego e apoio ao emprego recuaram 21,4%.

- O FEFSS valia 14.099,8 milhões de euros, e 78,1% estava investido em dívida pública nacional.

## PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2015

---

As receitas e despesas consolidadas, depois de corrigidas, ascendem a 70.332 milhões de euros e a 79.109 milhões de euros, respetivamente.

### Foram conclusões do Parecer:

A Conta da Administração Central, como a Conta da Segurança Social, de 2015 estão afetadas por erros materialmente relevantes. O Tribunal formula um conjunto de reservas sobre a legalidade, a contabilização, o controlo interno e a correção financeira da Conta, bem como enfatiza ainda um conjunto de deficiências que persistem de anos anteriores.

Passados dezanove anos da aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, a CGE continua a não comportar o balanço e a demonstração de resultados da Administração Central, baseando-se em diferentes sistemas contabilísticos e não refletindo devidamente a situação financeira do Estado.

O novo sistema integrado de contabilidade orçamental, financeira e de gestão para a Administração Pública, que substitui o atual Plano Oficial de Contabilidade Pública, deveria ser aplicado por todos os serviços e entidades a partir de 1 de janeiro de 2017. Porém, este prazo foi já adiado para 1 de janeiro de 2018.

As verificações efetuadas pelo Tribunal mostraram existir riscos significativos de incumprimento do novo prazo e atraso na reorganização da contabilidade do Estado, suscetíveis de pôr em causa a elaboração das referidas demonstrações orçamentais e financeiras relativas a 2019 e de inviabilizar a respetiva certificação pelo Tribunal.

### Das recomendações:

A maioria das 98 recomendações formuladas à Assembleia da República e ao Governo assume um carácter reiterado, na medida em que apenas 53,5% das recomendações formuladas no Parecer de 2013 à Assembleia da República e ao Governo foram acolhidas total ou parcialmente.

De entre as novas recomendações destaca-se a relacionada com a implementação do novo sistema integrado de contabilidade (SNC-AP) e da Entidade Contabilística Estado, no sentido de uma definição clara dos responsáveis pela liderança do processo e da disponibilização tempestiva dos recursos necessários, por forma a assegurar o cumprimento do novo prazo, 01.01.2018.

Na Segurança Social, as recomendações para a adoção de procedimentos que permitam ultrapassar as diversas incorreções observadas nas demonstrações orçamental, financeira e económica são as mais relevantes.

## PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES DE 2015

---

Para emissão do Parecer procedeu-se à análise do Orçamento da Região Autónoma dos Açores relativo a 2015, o qual abrange os orçamentos do sector público administrativo regional, que inclui, para além da Assembleia Legislativa e dos departamentos do Governo Regional (serviços integrados), a Administração Regional indireta (62 serviços e fundos

autónomos, dos quais, 39 são fundos escolares e nove são unidades de saúde de ilha), compreendendo, ainda, uma instituição sem fins lucrativos pública e doze empresas públicas, incluídas no subsector da Administração Regional, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010).

A proposta de Orçamento foi apresentada no prazo legal e o seu conteúdo observa, de um modo geral, o legalmente estabelecido, omitindo, no entanto, a informação sobre a situação financeira dos serviços e fundos autónomos, os subsídios regionais e critérios de atribuição, as transferências para as autarquias locais e para as empresas públicas e a justificação económica e social dos benefícios fiscais e dos subsídios concedidos.

A nível da Conta, procedeu-se ao confronto, entre si, dos diferentes documentos que a integram, e destes com os documentos de prestação de contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e ainda com as alterações orçamentais realizadas no decurso do ano, observando-se incoerências e divergências de valores e de classificação económica suscetíveis de afetar a fiabilidade da Conta, que levaram à emissão de um juízo favorável, embora com reservas.

## **PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA DE 2015**

---

Neste Parecer, o Tribunal aprecia a atividade financeira da Região Autónoma da Madeira (RAM) no ano de 2015, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, com particular enfoque nos aspetos referidos no n.º 1 do art.º 41.º da LOPTC, aplicável ex vi do n.º 3 do imediato art.º 42.º.

Neste âmbito, para melhor compreender a situação financeira da RAM, interessa fazer uma breve referência aos principais fatores internos que influenciaram o ano orçamental de 2015.

A conjuntura económica portuguesa continuou a trajetória de recuperação moderada iniciada em 2013, sustentada na procura interna, em particular no consumo privado de bens duradouros e na Formação Bruta de Capital Fixo em equipamentos e material de transporte, e nas exportações, tendo, em 2015, o PIB aumentado em 1,6% (em 2014, 0,9%), repercutindo-se na descida da taxa de desemprego para os 12,4%, a qual, no ano anterior, tinha atingido os 13,9%.

Na RAM, ainda condicionada pelo seu Programa de Ajustamento (que findou a 31/12/2015), a conjuntura económica apresentou significativas melhorias em alguns indicadores, como seja a inversão da tendência verificada quer no emprego, quer no desemprego, com o primeiro a crescer 0,7 pontos percentuais e o segundo a decair em 0,3 pontos percentuais, face ao ano anterior (15%), embora este se apresente ainda a um nível elevado (14,7%).

O resultado da execução orçamental, à semelhança do ano anterior, foi ainda marcado pelas operações de substituição de dívida comercial por dívida financeira, com reflexo num aumento significativo da dívida direta e num elevado défice na ótica da contabilidade pública, embora com uma significativa melhoria face ao ano anterior. Já na ótica da contabilidade nacional, para efeitos do Procedimento por défices excessivos (PDE), as contas da administração pública regional evidenciaram um saldo excedentário pelo terceiro ano consecutivo.

## VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

A fiscalização sucessiva exerce-se também através da verificação interna das contas (VIC) das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal e não isentas da sua apresentação.

Ao abrigo do estabelecido nas Resoluções n.º 1/2015 - 2.ª S., de 18/11/2015, publicada no Diário da República (DR) II Série n.º 231, de 25/11/2015 com a indicação de Resolução n.º 44/2015, n.º 1/2015 – PG, de 15/12/2015, publicada no DR II Série n.º 251, de 24/12/2015, com a indicação de Resolução n.º 46/2015 e n.º 2/2015 – PG, de 15/12/2015, publicada no DR, II Série, n.º 250, de 23/12/2015, com a indicação de Resolução N.º 45/2015, foram concretizadas as contas que, não sendo objeto de verificação externa, devessem ser submetidas, no ano de 2016, a verificação interna pelos Serviços de Apoio e submetidas a homologação do Tribunal, bem como as contas dispensadas

de remessa ao Tribunal, nos termos da Lei, sem prejuízo do registo dos respetivos dados financeiros.

No âmbito desta atividade, foram proferidas decisões de homologação (com e sem recomendações) e de recusa de homologação abrangendo **631** contas prestadas por **527** entidades e representativas de um volume financeiro de **194.657.653 m€**; e 97.3% desse volume financeiro referia-se a contas prestadas por entidades da Administração Central (verificou-se idêntica situação em 2015, em que aquela percentagem foi de **98,4%**).

De salientar, no que se refere às **contas homologadas (622)**, que o Tribunal formulou recomendações em 22% das contas nessa situação (em 2015, essa percentagem foi de 28%).

De realçar ainda que em 2016 foi recusada a homologação a **9** contas (4 em 2015), **7** das quais relativas a entidades da Administração Local e **2** a entidades da Administração Central.

Quadro n.º 1 - Evolução das VIC (2014-2016)

	2014	2015	2016
N.º Contas	503	608	631
Volume Financeiro (m€)	225.748.419	492.582.249	194.657.653

## 2.3. EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Neste capítulo trata-se das decisões que o Tribunal toma no âmbito do apuramento de responsabilidades financeiras e aplicação de multas processuais. A responsabilidade financeira pode ser reintegratória ou sancionatória traduzindo-se, a primeira, na imposição aos responsáveis da reposição das importâncias correspondentes aos danos causados; e a segunda na imposição do pagamento de multa.

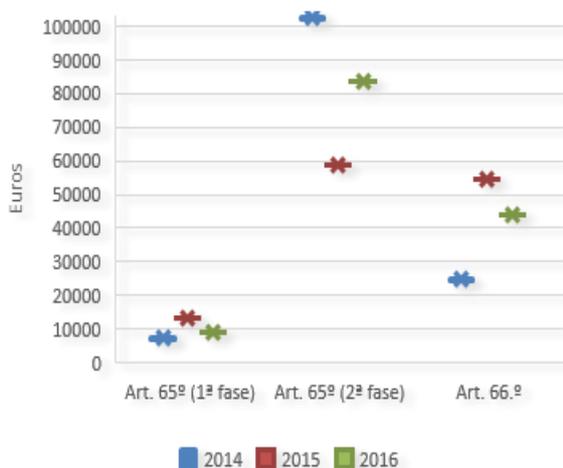
Todos os juizes do Tribunal têm competências jurisdicionais, sendo que os juizes da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções têm competências para aplicar as multas processuais do artigo 66.º, os juizes da 3.<sup>a</sup> Secção para julgar as responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias. No que respeita aos juizes das Secções Regionais as suas competências

abrangem as diversas formas de responsabilidade, financeira reintegratória e por multa e ainda a responsabilidade processual do artigo 66.º da LOPTC.

Nos termos da LOPTC, os juizes da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções e das Secções Regionais (SR):

- Decidem, em primeira instância, a **aplicação de multas** a que se refere o artigo 66.º, no âmbito dos processos de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva a que os factos respeitem, ou no âmbito de processos autónomos de multa (PAM)<sup>6</sup>. O gráfico 7 ilustra a evolução ao longo dos últimos 3 anos, quanto ao montante aplicado;
- Podem **relevar**, em primeira instância, a responsabilidade financeira apenas passível de multa, ou seja, nos casos das infrações previstas no n.º 9 do artigo 65.º e no artigo 66.º, ambos da LOPTC. Em 2016, foram relevadas multas em 27 processos envolvendo 97 demandados.

Gráfico 7 - Aplicação de multas (guias emitidas) pelas 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções e Secções Regionais nos termos da LOPTC



Não obstante, compete ainda às 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções e SR do Tribunal **identificar** as infrações financeiras de natureza sancionatória (art.º 65 da LOPTC) e reintegratória (art.º 59º e 60º da LOPTC) emergentes de processos de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva<sup>7</sup>, devendo essas infrações ser **comunicadas ao**

<sup>6</sup> Nos termos do n.º 5 do art.º 57 da LOPTC, «Para efetivação de responsabilidades pelas infrações a que se refere o n.º 1 do artigo 66.º, podem também servir de base à instauração do processo respetivo outros relatórios e informações elaborados pelos serviços de apoio do Tribunal,

mediante requerimento do diretor-geral dirigido à secção competente».

<sup>7</sup> Neste caso, incluem-se também as auditorias realizadas no âmbito da preparação do relatório e parecer da Conta Geral do Estado e das Contas das Regiões Autónomas.

**Ministério Público** (MP) para efeitos de eventual introdução do processo de efetivação de responsabilidade - procedimento jurisdicional - a **julgar** na 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 5.º e no artigo 89, ambos da **LOPTC**.

**O MINISTÉRIO PÚBLICO  
TEM ASSENTO JUNTO DO TRIBU-  
NAL**

**O Ministério Público está represen-  
tado junto do Tribunal por cinco  
Procuradores-Gerais Adjuntos.**

Os magistrados do Ministério Público acompanham os processos de fiscalização prévia, sendo-lhes também remetidos todos os relatórios de auditoria para que deem início a procedimentos jurisdicionais nos casos em que considerem haver indícios suficientes de factos de que resulte responsabilidade financeira, propondo as ações de julgamento de contas e de julgamento de responsabilidades financeiras.

Também os relatórios de órgão de controlo interno remetidos ao Tribunal com infrações financeiras evidenciadas são remetidos ao Ministério Público para efeitos de efetivação de responsabilidade financeira nos termos supramencionados.

Nos termos do n.º 3 do artigo 65.º e da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da **LOPTC**, o responsável indiciado pode ainda proceder ao pagamento da multa em fase anterior à de julgamento, pelo valor mínimo da multa, extinguindo-se desta forma o procedimento

por responsabilidades sancionatórias. De igual forma, a responsabilidade financeira reintegratória extingue-se pelo pagamento da quantia a repor, em qualquer momento, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º da **LOPTC**.

Dos 231 **processos para decisão do MP** (80 transitados e 151 participados no ano), foram decididos 169 processos (72,7%), tendo sido requerido julgamento em 15, em 101 não foi requerido julgamento, 46 foram arquivados por não conterem evidência de infração financeira e 7 foram extintos por pagamento voluntário de multa.

Por sua vez, dos 66 processos em tramitação na **3.<sup>a</sup> Secção e Secções Regionais** terminaram antes do julgamento 10 e foram julgados 29 processos, dos quais 14 com sentença condenatória e 15 com sentença absolutória.

Quadro n.º 2 – Efetivação de responsabilidades financeiras - origem

	Transitados *	Distribuídos no ano	Findos antes de julgamento		Julgados		Remetidos ao arquivo	Em curso *
			Pagamento voluntário	Outras situações	Sentença condenatória	Sentença absolutória		
3.ª Secção	27	8	3	1	4	3	14	21
Secção Regional dos Açores	5				2		1	4
Secção Regional da Madeira	19	7		4	8	12	12	14
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>39</b>

Processos em curso = Transitado+distribuído-arquivado

\* Inclui os processos a aguardar julgamento e os processos já julgados ainda não remetidos ao arquivo

Quadro n.º 3 – Recursos ordinários – Plenário da 3.ª Secção

	Transitados *	Distribuídos no ano	Findos antes de julgamento	Julgados		Remetidos à 1.ª instância	Em curso *
				Procedentes	Improcedentes		
Em matéria de resp. financeira	15	16	3	4	10	14	17
De multas aplicadas	5	4	1	2	5	8	1
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>18</b>

Processos em curso = Transitado+distribuído-arquivado

\* Inclui os processos a aguardar julgamento e os processos já julgados ainda não remetidos ao arquivo

Das sentenças conhecedoras da responsabilidade financeira proferidas pelos juizes da **3ª Secção e das Secções Regionais**, bem como das sentenças proferidas pelos juizes da 1ª, 2ª e Secções Regionais que aplicam multas por ações e omissões dos responsáveis que, embora não violem norma financeira, impedem ou dificultam a ação de controlo da legalidade financeira<sup>8</sup>, cabe **recurso** para o Plenário da 3.ª Secção. Foram julgados<sup>9</sup> 22 recursos, dos quais 21 **ordinários** e 1

extraordinário ao abrigo do artigo 101º, n.º 1, da LOPTC. Dos 21 recursos ordinários, 6 foram considerados procedentes e 15 improcedentes.

Em resultado dos processos de efetivação de responsabilidade financeira foram pela **3ª Secção e SR** ordenadas reposições por pagamentos indevidos (293,7 m€) e aplicadas multas (207,2 m€), tendo sido igualmente efetuados pagamentos voluntários de multas e reposições antes de julgamento (3 m€).

<sup>8</sup> Art.º 66º da LOPTC.

<sup>9</sup> Em 2015, requeriam decisão do Plenário da 3.ª Secção 51 processos (equivalente à soma do

número total de processos transitados do ano anterior e distribuídos no ano, em 2.ª instância). Em 2016, ascendeu a apenas 41.

## 2.4. EVENTOS, CONFERÊNCIAS, RELAÇÕES EXTERNAS E COOPERAÇÃO

### AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NO PLANO NACIONAL

A **transparência** e a *accountability* são características que tornam as Instituições Superiores de Controlo mais fortes e credíveis, promovendo a confiança dos cidadãos. As relações e a colaboração do Tribunal de Contas com o Parlamento, o Governo e os

demais órgãos de soberania são uma forma importante de concretizar e reforçar estes princípios, contribuindo de igual modo para a informação ao cidadão. Constituem exemplos desta colaboração institucional:



A emissão anual dos Pareceres sobre as Contas (de Estado e Regionais) que precedem a respetiva aprovação parlamentar e sua apresentação nas comissões competentes



As audições no Parlamento sobre temas de finanças públicas e a emissão de pareceres sobre diplomas na mesma matéria



Os contributos para a boa gestão financeira pública em resultado de recomendações do Tribunal dirigidas ao Poder Legislativo



A cooperação com os demais tribunais na defesa da legalidade e do Estado de Direito Democrático

Neste quadro, o Tribunal de Contas, em 2016:

- Entregou o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 no Parlamento, em 15 de dezembro;
- Entregou o Parecer sobre as Contas da Assembleia da República, em 5 de julho;
- Foi ouvido na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação sobre a alteração à Lei. Orgânica do TC, prevista na então proposta de Lei do Orçamento, que incidiam sobre o re-

gime de responsabilidade financeira dos autarcas e a incidência do visto prévio;

- Apresentou o Parecer sobre a CGE de 2014, em 19 de janeiro.

Em resultado das recomendações do Tribunal de Contas, dirigidas ao poder legislativo, foram publicitadas alterações ou novos normativos, especialmente no que respeita ao setor da saúde.

Por sua vez, o Ministério Público que funciona junto do Tribunal de Contas efetuou 2 participações a outras jurisdições, de factos conhecidos em relatórios do TC ou em relatórios recebidos de órgãos de controlo interno.

## A ATIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

Neste âmbito, o Tribunal de Contas de Portugal acompanhou, em 2016, 18 processos de auditoria (9 de 2015 e 9 de 2016), do TCE, dos quais 10 com missões de trabalho de campo.

O Tribunal de Contas português, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu - TCE, exerce funções de organização e acompanhamento das ações de controlo deste Tribunal sobre a aplicação dos recursos financeiros da União Europeia em Portugal.

Em 2016 foram ainda realizados estudos e análises em colaboração com o TCE, destinados ao capítulo do Relatório Anual desta instituição dedicado aos resultados obtidos com a execução do orçamento da União Europeia. O trabalho foi realizado de acordo com o programa de auditoria e com o plano de recolha de evidências elaborados pela equipa do TCE.



No âmbito do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC membros da União Europeia, o Tribunal de Contas participou, para além da reunião anual dos Presidentes, na reunião do Grupo de Trabalho para o Re-

forço da Cooperação, na reunião dos Agentes de Ligação, na reunião do grupo de trabalhos dos fundos estruturais, bem como nos seminários levados a cabo em 2016 - Seminário anual da Rede do Comité de Contacto sobre Auditorias à Estratégia Europa 2020, coordenado pelo TCP, e Seminário "Rede da Auditoria à Política Orçamental".

Saliente-se que o Tribunal integrou, através da área de responsabilidade I, a auditoria paralela com o tema "Riscos subjacentes à sustentabilidade das finanças públicas", conjuntamente com as ISC da Suécia, da Finlândia, da Eslováquia, da Holanda e da Letónia.



Reunião dos Tribunais de Contas da UE  
Bratislava, outubro 2016

Importa ainda anotar que o Tribunal de Contas propôs ao Comité de Contacto a atualização das Guidelines e da Check-list incluídas na Publicação "Auditoria à Contratação Pública/ Public Procurement Audit, o que foi aceite, tendo Portugal ficado a liderar este projeto.

Ainda no âmbito da União Europeia, o Tribunal participou na ação de formação sobre Instrumentos Financeiros da UE, na Reunião do Grupo de Trabalho EUROSTAT sobre as EPSAS (European Public Sector Accounting Standards), e na Reunião de apresentação dos relatórios de trabalho para a Auditoria Paralela no domínio da Política Orçamental.

## AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O Tribunal de Contas mantém um nível elevado de participação nas organizações internacionais de Tribunais de Contas e Instituições Congéneres de que é membro, especialmente na INTOSAI, EUROSAI e OISC da CPLP. Esta é uma forma privilegiada de o TCP partilhar experiências e conhecimentos e importar para a Instituição boas práticas, bem como estar a par dos desenvolvimentos no âmbito da auditoria pública.

Como corolário deste ativo envolvimento, saliente-se:

- A eleição do Tribunal de Contas de Portugal para membro do Conselho Diretivo da INTOSAI, em representação da EUROSAI; e

- Os trabalhos relativos à autoavaliação da gestão e *modus operandi* da EUROSAI, à preparação do novo Plano Estratégico, a vigorar no período 2017-2023 e respetiva estrutura de implementação.

Das atividades internacionais do TCP em 2016, destacam-se ainda:

**NO ÂMBITO DA INTOSAI** (Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo)

- A participação no XXII Congresso - INCO-SAI 2016 – e na 69ª reunião do Conselho Diretivo da Instituição.

Neste congresso foram aprovados importantes documentos e normas profissionais, em especial o Plano Estratégico para o período 2017-2022 e a nova estrutura de normas e produtos profissionais (Framework of Professional Pronouncements). De notar ainda a aprovação do novo Código de Ética da INTOSAI (ISSAI 30), em cuja preparação Portugal esteve profundamente envolvido e comprometido e do Quadro de Medição do Desempenho das ISC (SAI-PMF), que contou também com a participação do Tribunal de Contas.

- A presença nas reuniões da Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (IDI), designadamente as referentes ao programa 3i – atualização do manual de auditoria financeira, ao Comité dos Doadores e, bem assim, à avaliação da qualidade de relatórios sobre a dívida pública.

No âmbito da cooperação como IDI há ainda que referir a celebração de um protocolo de colaboração entre esta entidade e a TFA&E, destinada a promover o uso da plataforma eletrónica para a realização de reuniões e seminários.

- O envolvimento nas atividades desenvolvidas em 2016 dos grupos de trabalho, respetivamente, da Contratação Pública e da Dívida Pública.





**NO ÂMBITO DA EUROSAI** (Organização Europeia das Instituições Superiores de Controlo)

O Tribunal de Contas participa em todas as Equipas de Objetivo, Grupos de Trabalho e Equipas de Projeto da EUROSAI<sup>10</sup>, sendo também membro do respetivo Conselho Diretivo.

Assim:

- Esteve ativamente envolvido nas reuniões das Equipas de Objetivo 1 (Capacitação Institucional), 2 (Normas Profissionais), 3 (Partilha de Conhecimentos) e 4 (Governança e Comunicação), tendo desenvolvido todas as tarefas que lhe estavam cometidas.

- O projeto do novo Plano Estratégico 2017-2023 e respetivo *modus operandi* foi também objeto de discussão na 44ª reunião do Conselho Diretivo da Organização, realizada na Moldávia, na qual Portugal deu um contributo importante para os consensos obtidos.

- O TCP participou ainda nas reuniões anuais

do Grupo de Trabalho das Tecnologias de

Informação, da Auditoria Ambiental e na 1ª reunião da nova Equipa de Projeto sobre Auditoria aos Municípios.

- Importa ainda referir as atividades da Equipa de Projeto sobre Auditoria & Ética, cuja reunião anual se realizou em Madrid. O Tribunal de Contas preside a esta Equipa, que conta já com 24 membros. Esta equipa continuou a preparação das orientações para a implementação da nova ISSAI 30, bem como as orientações para a realização de auditorias direcionadas para a promoção da ética nas entidades públicas. Foi ainda lançado um concurso aberto a todas as ISC membros da EUROSAI, com o objetivo de realizar vídeos que permitam a disseminação dos valores incluídos no Código de Ética da INTOSAI.

Neste âmbito, o TCP participou na Conferência sobre "A importância da Ética e Integridade para as ISC, realizada pela ISC da Hungria.

---

<sup>10</sup> Com exceção do Grupo de Trabalho sobre Catástrofes e Desastres

## NO ÂMBITO DA OISC DA CPLP

(Organização dos Tribunais de Contas de Língua Portuguesa)

Sob o tema "*O papel do Controlo Externo na Gestão Financeira Pública em tempos de crise*", realizou-se em Luanda, de 14 a 16 de setembro, a **IX Assembleia Geral da OISC da CPLP**. Na mesma ocasião reuniu o Conselho Diretivo da Organização.

Ao Tribunal de Contas de Portugal está cometida a responsabilidade de ser o Centro de Estudos e Formação da Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Meses antes, em maio, a Equipa Técnica de Acompanhamento da Execução do Plano Estratégico havia-se reunido na Cidade da Praia, com o objetivo de proceder à avaliação da execução do PET 2011-2016 e preparar o novo Plano Estratégico para o período 2017-2022.

O ano de 2016 foi rico em ações do Centro de Estudos e Formação da OISC/CPLP podendo destacar-se os seguintes eventos:

- Frequência, por 7 técnicos do Tribunal de Contas da Guiné, de cursos de formação ministrados no TCP;
- Estágios, respetivamente, de auditores do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, e do Tribunal de Contas de Cabo Verde na Secção Regional da Madeira, na Secção Regional dos Açores e na sede;
- Quatro auditores do Tribunal de Contas de Cabo Verde participaram nos trabalhos de

campo de uma auditoria na Secção Regional dos Açores, no início do mês de outubro;

- Ação de formação realizada em Macau subordinada ao tema da contratação pública;
- Ação de formação de 3 semanas em Timor, na área da efetivação de Responsabilidades Financeiras e Direito Processual;
- Ação de formação na área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, em São Tomé.

## RELAÇÕES BILATERAIS

O Tribunal de Contas mantém também relações estreitas com Instituições congéneres de todo o Mundo e organizações nacionais ou internacionais com interesse nos domínios de atuação do Tribunal.

Saliente-se, durante o ano de 2016, as visitas de Presidentes e magistrados de vários Tribunais de Contas de expressão portuguesa – Brasil, Cabo Verde, Timor, S. Tomé e Príncipe – bem como de outros países e organizações, tais como o Azerbaijão, o Nepal (Comissão para a Investigação do Abuso de Autoridade), o Zimbabué (delegação do setor público) ou o Bangladesh (Delegação do Banco Mundial).



Edite: Coelho/TC

Delegação do Nepal em reunião com o TC

Realizou-se o II Seminário Ibero-Americano de Direito e Controle "Ética, Justiça e Prestação de Contas Públicas", numa organização conjunta do Tribunal de Contas de Portugal, da Faculdade de Direito da Universidade de

Lisboa, do Instituto Rui Barbosa e do Tribunal de Contas de Minas Gerais, que contou com a presença de representantes de mais de 30 Instituições Superiores de Controlo.

Foi ainda recebido na sede do Tribunal uma delegação de jovens advogados Alemães, a fim de tomar conhecimento do ordenamento jurídico português relacionado com a

fiscalização, acompanhamento e prestação das contas públicas.

Finalmente, tiveram lugar no auditório do Tribunal de Contas três sessões de apresentação de modelos de certificação de contas, respetivamente pelo Tribunal de Contas Europeu, Tribunal de Contas de França e Auditoria Geral do Reino Unido.

## 3. O DESEMPENHO DOS RECURSOS UTILIZADOS

### 3.1. O DESEMPENHO

#### ORGANIZAÇÃO

O Tribunal é constituído, na Sede, pelo Presidente e 16 juízes, que se distribuem por três secções, as quais correspondem às referidas modalidades de controlo financeiro prévio, concomitante e sucessivo, e ao exercício das suas competências jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras.

Assim:

- na 1.ª Secção são colocados os Juízes incumbidos da apreciação e decisão, concessão ou recusa do “visto”, sobre os processos remetidos para controlo prévio, e da fiscalização concomitante.
- na 2.ª, os Juízes responsáveis pelo controlo sucessivo, que se concretiza através da verificação de contas, das auditorias e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.
- na 3.ª, os Juízes a quem compete o julgamento dos responsáveis pela gestão de fundos ou de património público sobre quem haja indícios de práticas de ilegalidades ou de má gestão de que tenha resultado prejuízo para o Estado, aos quais, casos tais práticas sejam provadas, podem ser impostas multas e/ou ordenada a reposição das verbas correspondentes ao dano provocado.
- Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nas cidades do Funchal e de Ponta Delgada, funcionam as secções regionais do Tribunal, cada uma com um único Juiz, que é, portanto, responsável por todas as modalidades de controlo, bem como pela realização dos julgamentos para apuramento e efetivação de responsabilidades financeiras.

Os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas (DGTC) contam com um total de 498 funcionários.

Enquanto órgão de controlo financeiro externo, que se pretende credível, transparente e útil ao Estado e aos cidadãos, importa que o Tribunal apresente a medição do seu desempenho.

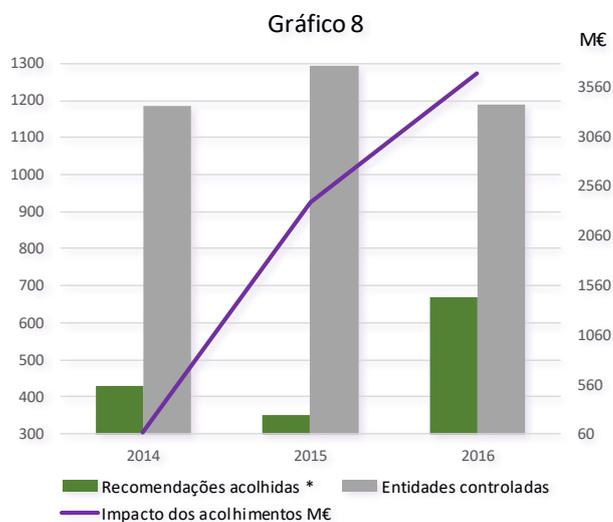
Assim, para a medição do desempenho do Tribunal durante o ano 2016, último do seu Plano Trienal 2014-2016, e considerando os Objetivos Estratégicos aí estabelecidos para o período, calcularam-se um conjunto de indicadores considerados relevantes para a avaliação, da qualidade e do impacto do trabalho desenvolvido, da eficiência na utilização dos seus recursos e da eficácia nos resultados alcançados.

**Para a melhoria da qualidade e do impacto dos produtos do Tribunal são os seguintes os indicadores apurados:**

## A) SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

Este indicador enquadra-se no Objetivo Estratégico 3: “Aperfeiçoar a qualidade e o impacto da atuação do Tribunal” e na Linha de Ação Estratégica 3.5.: “Melhorar o impacto da atuação do Tribunal”.

O grau de acolhimento das recomendações, segundo o último estudo realizado, a 2 anos transatos de análise, é de cerca de 70%. Os impactos financeiros conhecidos no ano de 2016 ascenderam a **3.706 M€**. Estes montantes incluem valores referentes a correções contabilísticas e outros que foram devolvidos, poupados e/ou recuperados para os cofres do Estado, na sequência das 669 recomendações acolhidas em 2016 (formuladas no ano e em anos anteriores), recusas de visto, aplicação de multas e outros factos detetados pelo TC.



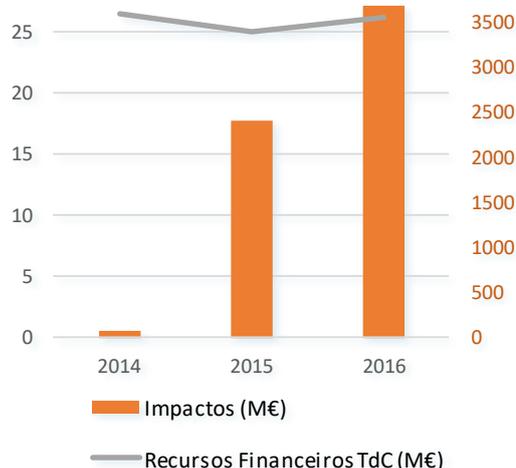
\* Independentemente do ano em que as recomendações foram formuladas.

Constata-se que o “número de recomendações acolhidas” **conhecidas** em cada ano e o “impacto financeiro” têm crescido nos últimos anos, de forma significativa, o que reflete uma maior eficácia do trabalho desenvolvido pelo Tribunal (cfr. gráfico 8).

## B) RESULTADOS (IMPACTOS FINANCEIROS) /RECURSOS FINANCEIROS

Considerando como resultado mais importante os “impactos financeiros” resultantes da atividade do Tribunal, nos seus diversos “produtos” aprovados, o Tribunal tem vindo, desde 2014, a fazer um esforço de maior apuramento desses impactos, como ilustrado no gráfico 9.

Gráfico 9 - Recursos Financeiros do TC vs Impactos financeiros



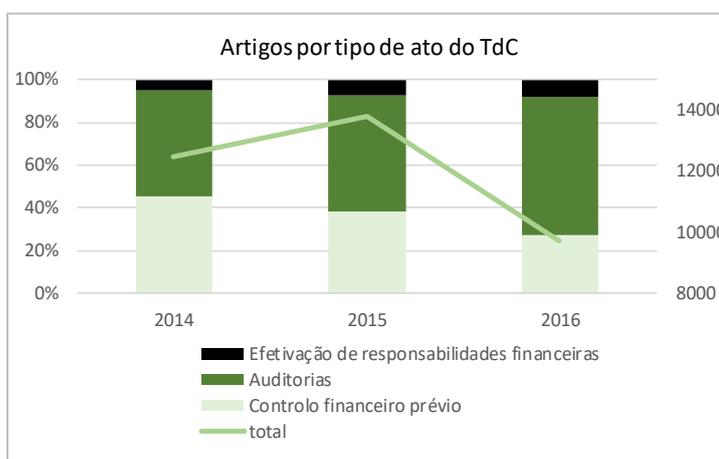
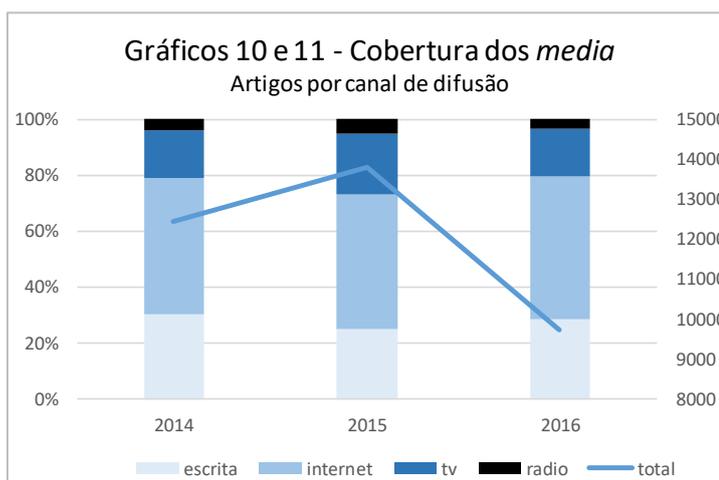
### C) PRESENÇA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Os indicadores de presença do Tribunal de Contas nos meios de comunicação social pretendem medir o seu impacto mediático e o grau de sensibilização ao trabalho da instituição designadamente as constatações de auditoria e de outros “produtos”, bem como as conclusões que neles se apresentam.

Em 2016, o Tribunal identificou cerca de 9732 artigos publicados, sendo em maior número os relativos ao controlo sucessivo,

segundo-se o controlo prévio e a efetivação de responsabilidades financeiras.

Registou-se um decréscimo de 29% no número de notícias sobre o Tribunal. De entre os fatores que contribuíram para este decréscimo refiram-se os seguintes: foram divulgados menos Relatórios de Auditoria em 2016, relativamente aos anos anteriores; deixou de existir um jornal de economia – “Diário Económico”; e foi um ano de transição na presidência do Tribunal.



Para a medição da melhoria da produtividade e da oportunidade do controlo financeiro exercido pelo Tribunal apuraram-se os seguintes indicadores:

#### D) REALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO

Os Programas Anuais de Fiscalização da 1.<sup>a</sup> Secção, 2.<sup>a</sup> Secção e Secções Regionais, encontram-se incluídos no Plano de Ação anual do Tribunal, neles se prevendo as ações de controlo a efetuar no ano.

Comparando com as metas inicialmente planeadas, em 2016, o Tribunal executou cerca de 50% dos seus Programas de Fiscalização, onde são consideradas as ações de controlo do tipo ações preparatórias para os pareceres, as ações de acompanhamento de execução orçamental, as auditorias e verificações externas de contas, as auditorias para apuramento de responsabilidades financeiras e as verificações internas de contas. Considerando o Plano Corrigido, o grau de execução é de 98%.

#### E) DECISÃO DOS PROCESSOS DE VISTO

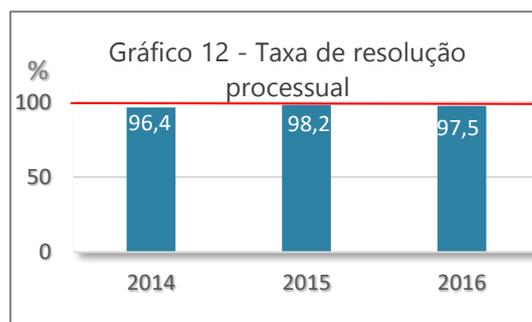
A percentagem dos processos de visto decididos dentro do prazo legal, em 2016, foi de **97,9%**, verificando-se assim um baixo número de vistos tácitos.

Esta percentagem mantém-se desde 2015, tendo tido uma melhoria ligeira relativamente a 2014, que era de 97,1%.

#### F) TAXA DE RESOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE VISTO

A taxa de resolução processual mede a capacidade do sistema num determinado período para enfrentar a procura verificada no mesmo período. Sendo superior a 100%, ocorre uma recuperação da pendência e, sendo inferior, gera pendência para o período subsequente.

Considerando o rácio do volume total de processos findos no ano de 2016 sobre o volume total dos processos entrados nesse mesmo ano, registou-se o seguinte:

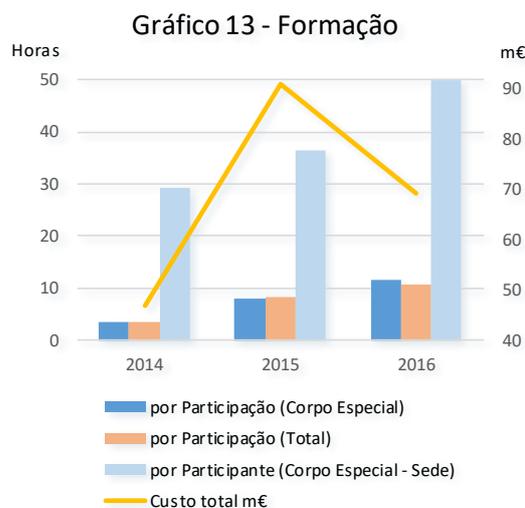


A taxa de resolução processual em 2016 foi de **97,05%**, tendo diminuído relativamente a 2015, em que foi de 98,22%. Deve, no entanto, salientar-se que apesar da diminuição deste rácio, o número de processos findos no ano de 2016 foi superior ao do ano anterior.

## G) FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Na formação, constata-se que, em 2016, se intensificou o “número de horas por participação”, nomeadamente para os colaboradores do Corpo Especial, sem se agravarem os custos da formação que, pelo contrário, diminuiram relativamente ao ano anterior.

O número médio de horas por participante do Corpo Especial, na Sede, situa-se em cerca de 50 horas o que representa um aumento de 40% relativamente ao ano anterior e 67% acima da meta, em parte justificado pelo estágio de 30 Técnicos Verificadores Superiores do Corpo Especial, com uma forte componente de formação.



Apresentam-se os valores numéricos que serviram de base à construção de alguns dos indicadores acima referidos:

Ato	Grau de realiz.	N.º entidades controladas (em ações concluídas)	Montante controlado / envolvido M€	Irregularidades / factos M€	N.º recomendações formuladas	Acolhimento (n.º de recomendações) <sup>1</sup>	Impactos / Resultados M€
Controlados <b>2881</b> processos de visto	85,7%	456	4.598	829	990		2156
Emitidos <b>7</b> Pareceres <sup>2)</sup>	116,7%				124	43	393
Concluídos <b>4</b> relatórios de acompanh. de exec. orçamental	100,0%	194	130.834 <sup>4)</sup>	36.464	10		
Concluídas <sup>3)</sup> <b>82</b> auditorias e verificações externas de contas	46,9%		23.742	371	641	436	
Concluídas <b>14</b> auditorias de apuram. de respons. financeiras	31,1%	12	55	53	30	10	1156
Verificação interna de <b>631</b> contas	49,4%	527	194.658	221	493	180	
Julgados <b>51</b> processos							
Concluídos <b>50</b> processos de aplicação de multas 1.ªS, 2.ªS e SRs							0,6
<b>173</b> demandados / responsáveis 1.ªS, 2.ªS, 3.ªS e SRs							
<b>231</b> produtos para análise no MP							
Destes, <b>7</b> extintos por pagamento voluntário da multa							
e em <b>14</b> foi requerido procedimento jurisdicional							
<b>Totais</b>		<b>1.189</b> <sup>5)</sup>	<b>353.888</b> <sup>5)</sup>	<b>37.939</b>	<b>2.288</b>	669	<b>3.706</b>

<sup>1)</sup> Recomendações acolhidas referentes a recomendações formuladas no ano e em anos anteriores.  
<sup>2)</sup> Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social; Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores, Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira (2); Parecer sobre a Conta da Assembleia da República, Parecer sobre a Conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e Parecer sobre a Conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.  
<sup>3)</sup> Engloba o Controlo Concomitante e o Controlo Sucessivo e inclui as auditorias que contribuíram para a elaboração dos Pareceres.  
<sup>4)</sup> Considera somente o valor financeiro dos factos detetados.  
<sup>5)</sup> Este total inclui as duplicações resultantes da eventual fiscalização por mais que uma forma de controlo.

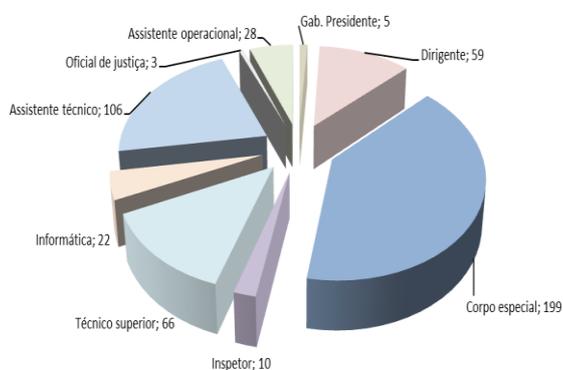
## 3.2. RECURSOS UTILIZADOS

### OS RECURSOS HUMANOS

No final de 2016 exerciam funções no Tribunal de Contas, o Presidente e 14 Juízes Conselheiros e nos seus Serviços de Apoio 498 efetivos (420 na Sede, 39 na SRA e 39 na SRM).

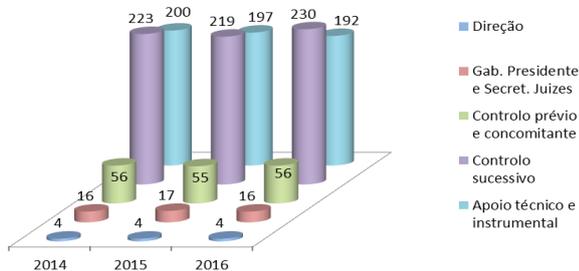
Dos Juízes Conselheiros, 12 exerciam funções na Sede (3 na 1.ª Secção, incluindo 1 jubulado mas em exercício de funções, 7 na 2.ª Secção e 2 na 3.ª Secção), 1 na Secção Regional dos Açores e 1 na Secção Regional da Madeira.

Gráfico 14 - Efetivos dos Serviços de Apoio por categoria profissional



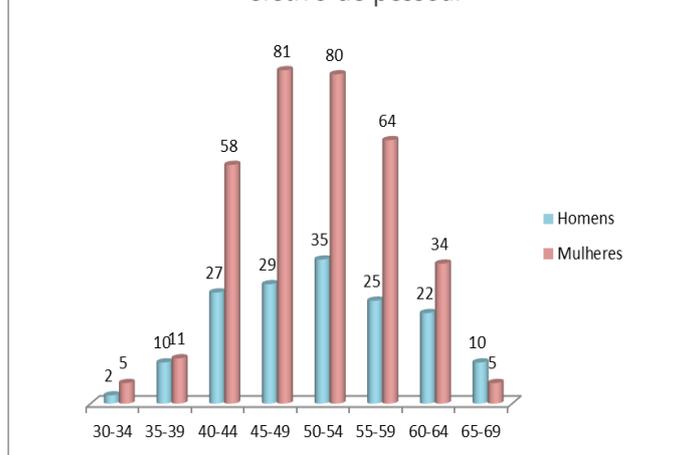
Verifica-se um acréscimo de cerca de 1% dos efetivos globais, representando o corpo especial de fiscalização e controlo a maioria dos efetivos, com 40%.

Gráfico 15 – Evolução do número de efetivos por áreas funcionais



Em termos de afetação por áreas funcionais mantém-se a maioria dos efetivos a exercer funções no âmbito do controlo sucessivo.

Gráfico 16 - Perfil etário e distribuição por género do efetivo de pessoal



Observa-se que a larga maioria dos efetivos se encontra entre os 40 e os 59 anos (80%), seguido do escalão etário dos 60 aos 64 anos (11%). Os efetivos com menor idade situam-se no escalão compreendido entre os 30 e 34 anos e representam 1% dos efetivos.

Na distribuição dos 498 efetivos por género, exercem funções 338 mulheres e 160 homens, representando 68% e 32% do total de efetivos, respetivamente.

## A FORMAÇÃO PROFISSIONAL

No âmbito do desenvolvimento de uma política sistemática de progressiva especialização dos recursos humanos do Tribunal, em 2016 realizaram-se 148 ações de formação interna e externa, abrangendo diversas áreas temáticas das quais se destacam, contabilidade, auditoria, direito, gestão e desenvolvimento organizacional num total de 1.775 participações e de 19.088 horas de formação.

Gráfico 17 - Número de horas de formação por agrupamento de pessoal

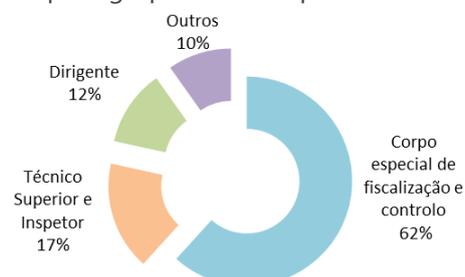
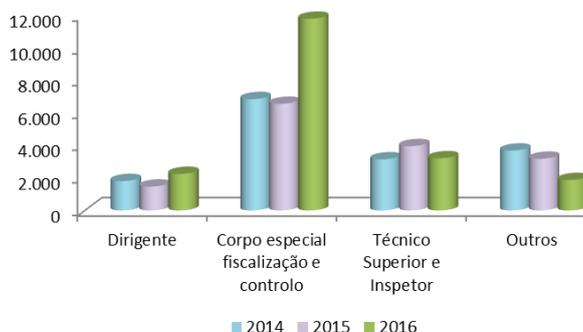


Gráfico 18 – Evolução do número de horas de formação por agrupamentos de pessoal



Os efetivos do corpo especial de fiscalização e controlo, e das carreiras técnica superior e de inspeção, frequentaram 78% das horas de formação realizadas.

No ano de 2016 verificou-se um crescimento de 26% do número de horas de formação quando comparado com o ano anterior, com particular incidência no corpo especial de fiscalização e controlo que apresentou um aumento de 80%.

Relativamente às ações de formação ministradas no exterior por efetivos da DGTC, foram realizadas, por 8 formadores, 12 ações num total de 252 horas, em diversos organismos, nomeadamente, Comissariado de Auditoria de Macau, Centro de Estudos Judiciários, INA – Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, Inspeção Geral da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança

Interna, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Instituto de Gestão e Administração Pública, IPCA – Escola Superior de Gestão, Tribunal de Contas de Cabo Verde, Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.

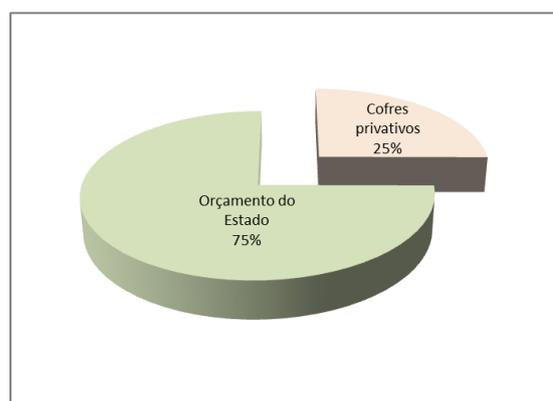
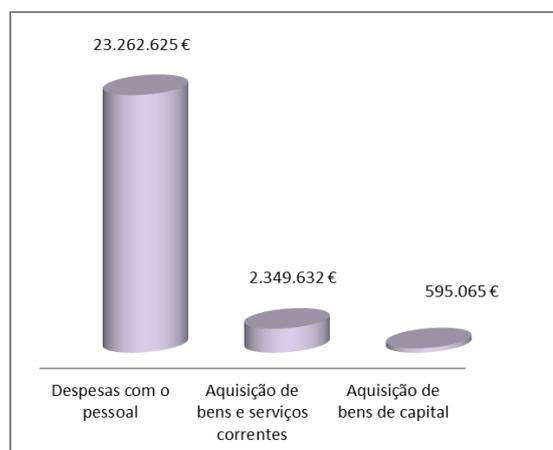
Em termos de custos, os encargos diretos com a formação - pagamento a formadores e pagamento das ações realizadas no exterior – representam 0,26% da despesa total do Tribunal.

## OS RECURSOS FINANCEIROS

As contas do Tribunal de Contas são, em cumprimento da alínea d) do artigo 113.º da LOPTC, sujeitas à auditoria de uma empresa especializada, escolhida por concurso público, sendo o respetivo parecer publicado conjuntamente com a conta consolidada em anexo ao presente relatório - alínea c) do mesmo artigo.

A despesa total realizada em 2016 foi de 26.207.321 euros, da qual 75% respeita a dotações do orçamento do Estado e 25% dos cofres privados.

Na distribuição da despesa por agrupamento económico verifica-se que a maior parcela diz respeito a despesas com o pessoal (88,8%).



Quadro n.º 5 - Evolução da despesa por agrupamento económico

Agrupamento	2014	Unid: euro			
		2015		2016	
		Montante	Var.	Montante	Var.
Despesas com o pessoal	23.727.061	22.578.402	-4,8%	23.262.625	3,0%
Aquisição de bens e serviços correntes	2.455.947	2.237.681	-8,9%	2.349.632	5,0%
Aquisição de bens de capital	361.931	327.762	-9,4%	595.065	81,6%
<b>Total</b>	<b>26.544.939</b>	<b>25.143.845</b>	<b>-5,3%</b>	<b>26.207.321</b>	<b>4,2%</b>

Em 2016 observa-se um acréscimo da despesa de 4,2% face ao ano anterior. Este acréscimo verifica-se maioritariamente ao nível das despesas com pessoal, essencialmente devido à extinção da redução remuneratória, prevista na Lei n.º 75/2014, de 12

de setembro, nos termos do artigo 2º da Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro.

A variação verificada ao nível das despesas com bens de capital, resulta maioritariamente do acréscimo das despesas com a conservação e reparação de edifícios.

Quadro n.º 6 - Evolução da despesa por entidade

Unid: euro					
Agrupamento	2014	2015		2016	
		Montante	Var.	Montante	Var.
Sede	22.634.855	21.377.738	-5,6%	22.222.128	3,9%
Secção Regional dos Açores	1.946.412	1.897.771	-2,5%	2.029.626	6,9%
Secção Regional da Madeira	1.963.672	1.868.336	-4,9%	1.955.568	4,7%
<b>Total</b>	<b>26.544.939</b>	<b>25.143.845</b>	<b>-5,3%</b>	<b>26.207.321</b>	<b>4,2%</b>

## OS SISTEMAS DE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO

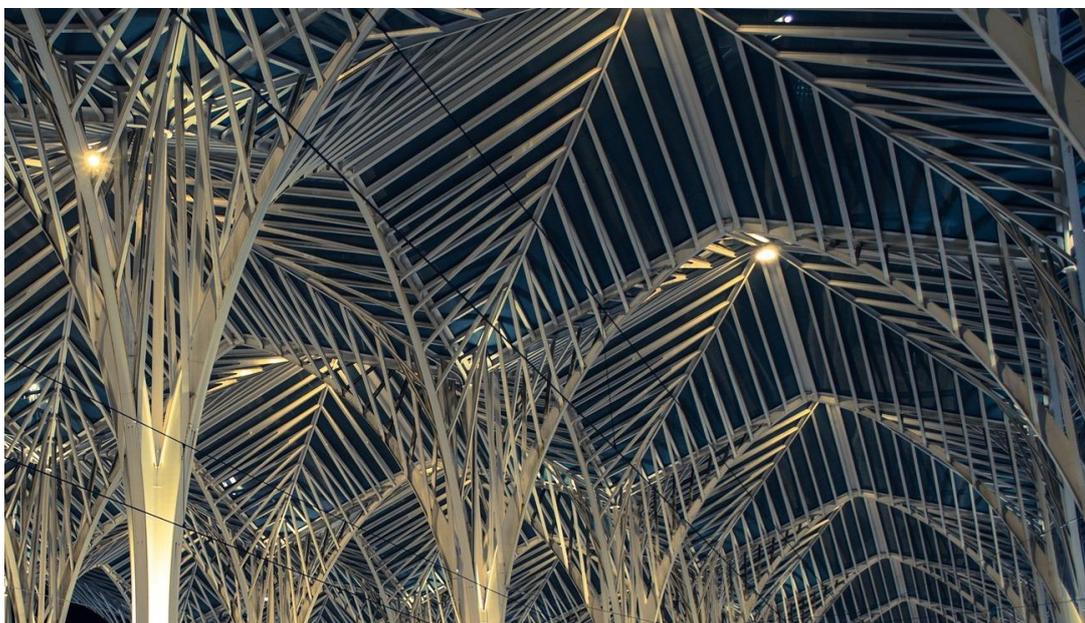
Em 2016 e no contexto do Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação – PDESI, mantiveram-se os trabalhos previstos para os sistemas de informação do Tribunal de Contas e dos seus serviços de apoio:

- Portal único do TC;
- Prosseguir a desmaterialização de processos;
- Consolidar e desenvolver os sistemas de informação internos;
- Rever e desenvolver as bases de dados de informação jurídica do TC;
- Reforçar as infraestruturas tecnológicas e as regras do seu funcionamento e utilização.

Ao nível da infraestrutura tecnológica, procedeu-se ao reforço do parque de servidores segundo arquitetura *blade*, com sistemas operativos Windows Server 2016, a par do crescimento dos sistemas de gestão partilhada de espaço (EVA e 3PAR), e o abate de servidores mais antigos, em cumprimento do plano plurianual de aumento de eficiência de serviços/eficiência de consumos energéticos.

Já ao nível dos postos de trabalho dos utilizadores, com a modernização gradual dos equipamentos, manteve-se o modelo de migração para as plataformas mais recentes do sistema operativo MS Windows e ferramentas de produtividade da “família” MS Office.

## 4. PERSPETIVAR O FUTURO



**Conforme estabelecido no Plano Trienal do Tribunal de Contas para 2017-2019, o Tribunal deverá continuar a desenvolver a sua ação nas principais áreas de risco, considerando a materialidade, relevância social e impacto orçamental e financeiro, das quais se salientam:**

- Despesa e sustentabilidade financeira do setor social (saúde, educação, e segurança social);
- Endividamento do “setor administrações públicas”;
- Apoios ao setor financeiro;
- Portugal 2020 – Programas Operacionais de execução de fundos europeus.

Ademais, a previsão legal da certificação da Conta Geral do Estado, a transição para uma orçamentação por programas e as regras de relato financeiro e de certificação das contas públicas apresentadas ao Tribunal, estabelecidas na nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro – e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro – pressupõem que o Tribunal de Contas se prepare para adequar a sua atividade a estas novas exigências, nomeadamente através da especialização dos seus recursos humanos, na disponibilização de meios técnicos e de suporte da informação adequados e na certificação de qualificações profissionais.

Visando assegurar o compromisso de todas as instâncias da Organização com atividades que contribuirão para a melhoria do desempenho do Tribunal no

seu todo e da qualidade e impacto dos seus produtos, serão desenvolvidos projetos dire-

cionados para matérias específicas e dos quais se destacam:

### **1.ª SECÇÃO E SECÇÕES REGIONAIS**

- Atualizar as instruções relativas à remessa dos processos de visto, tendo designadamente em conta a desmaterialização dos processos;
- Rever as instruções relativas à remessa dos contratos adicionais, tendo designadamente em conta a desmaterialização dos processos;
- Aplicar mecanismos de controlo da qualidade em fiscalização prévia e concomitante.

### **2.ª SECÇÃO E SECÇÕES REGIONAIS**

- Rever/elaborar Manuais de Auditoria e de Procedimentos, incorporando, designadamente, as ISSAI, nomeadamente, de Auditoria Financeira e de Procedimentos para a Certificação da Conta Geral do Estado;
- Rever a Plataforma eletrónica de prestação de contas, tendo presente o novo sistema contabilístico SNC-AP e a certificação da CGE;
- Aprovar Instruções para a prestação de contas, individuais e consolidadas, ajustadas quer à adoção pelas administrações públicas do SNC-AP, quer à certificação da CGE;
- Definir planos de desenvolvimento de competências na área da auditoria financeira (numa ótica patrimonial / revisão / certificação de contas).

### **TODAS AS SECÇÕES E DIREÇÃO-GERAL**

- Harmonizar e adequar metodologias e procedimentos relativos aos vários processos de fiscalização;
- Estabelecer um quadro geral para o controlo da qualidade, a desenvolver de acordo com as especificidades das diferentes secções;
- Reformular o planeamento estratégico (e anual) à luz das melhores práticas, designadamente de análise de risco;
- Desenvolver um sistema de gestão e controlo da ética (ISSAI 30);
- Promover o aumento do número de relatórios e pareceres do Tribunal a apresentar na Assembleia da República/Assembleias Legislativas Regionais;
- Desenvolver os projetos incluídos no Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação – PDESI, tais como o Modelo integrado de realização de auditorias e o Sistema integrado de planeamento e gestão no Tribunal e DGTC.

O Tribunal reforçará, ainda, a sua participação nas organizações e instâncias internacionais e supranacionais, nomeadamente na INTOSAI, enquanto membro do seu Conselho Diretivo, na EUROSAI e no Comité de Contacto da União Europeia (UE) e também participará em

ações de cooperação com o Tribunal de Contas Europeu e instituições congéneres internacionais e, em especial, com as Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP).

## SIGLAS

ARF	Apuramento de Responsabilidades Financeiras
BEI	Banco Europeu de Investimento
BPI	Banco Português de Investimento
CCP	Código dos Contratos Públicos
cf.	Conferir
CGE	Conta Geral do Estado
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS	Conta da Segurança Social
EP	Empresa Pública
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
EBITDA	<i>Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
EP, SA	Estradas de Portugal
EPE	Entidade Pública Empresarial
EUROSAI	<i>European Organization of Supreme Audit Institutions</i>
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FC	Fiscalização Concomitante
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FS	Fiscalização Sucessiva
GOV	Governo
IDI-INTOSAI	<i>INTOSAI Development Initiative</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IP	Instituto Público
ISC	Instituição Superior de Controlo
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MP	Ministério Público
OE	Orçamento do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local
RJSPE	Regime Jurídico do Setor Público Empresarial
SA	Sociedade Anónima
SATA	Sociedade Açoreana de Transportes Aéreos, Lda.
SCI	Sistema de Controlo Interno
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública
SPE	Sector Público Empresarial
SR	Secção Regional
SRA	Secção Regional dos Açores
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
SRM	Secção Regional da Madeira
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
TCP	Tribunal de Contas de Portugal
TF	<i>Task force</i>
UE	União Europeia

# ANEXOS

## Conta Consolidada e Pareceres do Auditor Externo \*

\* Art.º 113.º, alíneas c) e d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto





## MAPA DE FLUXOS CONSOLIDADO

Período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2016

(em euros)

Código		Recebimentos		Código		Pagamentos		
Capítulo	Grupo			Capítulo	Grupo			
		<b>Saldo da Gerência Anterior</b>				<b>21.456.050,21</b>	<b>DESPESAS</b>	<b>26.207.321,90</b>
		Execução Orçamental				21.436.995,93	Despesas Orçamentais	26.207.321,90
		De Dotações Orçamentais (OE)					Correntes	25.612.257,64
		De Receitas Próprias			01.01.01		Titulares de Órgãos Soberania	1.108.366,63
		Na posse do Serviço	21.436.995,93		01.01.03		Membros Órgãos Autarq.	12.362.506,83
		Na posse do Tesouro			01.01.08		Pessoal dos Quadros - Regime de Função Pública	18.467,91
		Receitas do Estado	0,00		01.01.09		Pessoal em Qualquer outra Situação	563.731,87
		De Operações de Tesouraria	19.054,28		01.01.11		Representação	50.302,81
		Descontos em Vencimentos e Salários:			01.01.12		Suplementos e Prémios	1.031.071,15
		Receitas do Estado	0,00		01.01.13		Subsídio de Refeição	482.154,34
		Receitas			01.01.14		Subsídio de Férias e de Natal	2.392.673,07
		Dotações Orçamentais (OE)			01.01.15		Remunerações por Doença Maternidade/Paternidade	190.160,01
		Correntes	19.633.876,58		01.02.02		Horas Extraordinárias	26.456,69
		Capital	135,30		01.02.04		Ajudas de Custo	120.348,22
		Receitas Próprias			01.02.05		Abono Para falhas	3.904,13
		Correntes	6.759.887,80		01.02.06		Formação	23.295,44
		Emolumentos Tribunal de Contas	6.681.111,83		01.02.08		Subsídios, Abonos de Fixação Res. E Alojamento	516.039,02
		Juros de Mora	583,02		01.02.12		Indemnizações por Cessações de Funções	0,00
		Instituto de Gestão	11.397,19		01.02.14		Outros Abonos em Numerário ou Espécie	73.033,13
		Edições Tribunal Contas	736,32		01.03.01		Encargos com a Saúde	341,00
		Venda de Bens Diversos	1.585,85		01.03.02		Outros Encargos com a Saúde	1.006,17
		Actividades de Saúde	165,37		01.03.03		Subsídio Familiar a Crianças e Jovens	17.114,60
		Outras Receitas Correntes	62.554,86		01.03.04		Outras Prestações Familiares	1.257,66
		<b>A Transportar</b>	<b>6.758.134,44</b>		01.03.05		Contribuições para a Segurança Social	4.242.249,09
					01.03.06		Acidentes em Serviço e Doenças Profissionais	1.780,59
					01.03.08		Outras Pensões	8.737,29
					01.03.09		Seguros	178,99
					01.03.10		Outras Despesas Segurança Social	27.448,76
					02.01.02		Combustíveis e Lubrificantes	10.323,91
					02.01.04		Limpeza e Higiene	32.339,22
					02.01.07		Vestuário e Artigos	1.466,42
					02.01.08		Material de Escritório	78.484,32
					02.01.09		Produtos Químicos e farmacêuticos	5,00
					02.01.15		Prémios, Condecorações e Ofertas	308,03
					02.01.17		Ferramentas e Utensílios	38,80
					02.01.18		Livros e Documentação Técnica	11.713,73
					02.01.19		Artigos Honoríficos e de Decoração	0,00
					02.01.21		Outros Bens	25.645,07
					02.02.01		Encargos das Instalações	213.857,59
							<b>A Transportar</b>	<b>23.397.304,83</b>
								<b>26.207.321,90</b>



## MAPA DE FLUXOS CONSOLIDADO

Período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2016

(em euros)

Código		Recebimentos		Código		Pagamentos		
Capítulo	Grupo			Capítulo	Grupo			
		<b>Transporte</b>	6.758.134,44	47.849.814,59		<b>Transporte</b>	23.397.304,83	26.207.321,90
	15.01.01	Reposições não Abatidas nos Pagamentos	1753,36		02.02.02	Limpeza e Higiene	224.450,01	
		<b>Capital</b>	<b>0,00</b>		02.02.03	Conservação de Bens	48.131,56	
	09.04.04	Administração Central -SFA			02.02.06	Locação de de Material de Transporte	36.156,73	
		Importâncias Retidas para entrega ao Estado ou outras entidades		7.799.791,86	02.02.08	Locação de Outros Bens	31.146,55	
		Receita do Estado	4.738.404,96		02.02.09	Comunicações	135.032,28	
		Operações de tesouraria	3.061.386,90		02.02.10	Transportes	77.169,65	
		Descontos em Vencimentos e Salários:			02.02.11	Representação de Serviços	4.760,37	
		Receita do Estado	4.698.624,37		02.02.12	Seguros	22.465,06	
		Operações de Tesouraria	2.638.264,57		02.02.13	Deslocações e Estadas	98.734,44	
					02.02.14	Estudos, Pareceres, Proj. e Consultoria	64.483,98	
					02.02.15	Formação	44.452,97	
					02.02.16	Seminários, Exposições e Similares	12.644,30	
					02.02.17	Publicidade	1.462,49	
					02.02.18	Vigilância e Segurança	311.212,25	
					02.02.19	Assistência Técnica	478.277,49	
					02.02.20	Outros Trabalhos Especializados	195.663,76	
					02.02.25	Outros Serviços	188.792,01	
					03.06.01	Outros Encargos Financeiros	414,25	
						<b>Capital</b>	<b>595.064,26</b>	
					07.01.03	Edifícios	271.814,89	
					07.01.07	Material de Informática	237.755,88	
					07.01.08	Software Informático	6.709,65	
					07.01.09	Equipamento Administrativo	77.712,77	
					07.01.10	Equipamento Básico	419,98	
					07.01.11	Ferramentas e Utensílios	245,09	
					07.01.12	Artigos e Objetos de Valor	300,00	
					07.01.15	Outros Investimentos	106,00	
						Despesas Orçamentais com compensação em receita própria e com ou sem transição de saldos		0,00
						Importâncias entregues ao Estado ou outras Entidades		7.793.994,01
						Receita do Estado	4.738.404,96	
						Operações de tesouraria	3.055.589,05	
						Descontos em Vencimentos e Salários:		
						Receita do Estado	4.698.624,37	
						Operações de Tesouraria	2.638.264,57	
		<b>A Transportar</b>		55.649.606,45		<b>A Transportar</b>	0,00	34.001.315,91



MAPA DE FLUXOS CONSOLIDADO  
Período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2016

(em euros)

Código		Recebimentos		Código		Pagamentos		
Capítulo	Grupo			Capítulo	Grupo			
		Transporte	55.649.606,45			Transporte	0,00	34.001.315,91
						Saldo para a Gerência Seguinte		21.648.290,54
						Execução Orçamental		21.623.438,41
						De Dotações Orçamentais (OE)		
						De Receitas Próprias	21.623.438,41	
						Na posse do Serviço	21.623.438,41	
						Na posse do Tesouro		
						Receitas do Estado		
						De Operações de Tesouraria		24.852,13
						Descontos em Vencimentos e Salários:		
						Receitas do Estado	0,00	
		<b>TOTAL</b>	<b>55.649.606,45</b>			<b>TOTAL</b>		<b>55.649.606,45</b>

Lisboa, em 21 de março de 2017  
O Diretor-Geral



Azevedo Rodrigues, Batalha, Sociedade de Revisores  
Costa & Associados Oficiais de Contas, Lda.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA

### RELATO SOBRE A AUDITORIA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS

#### Opinião

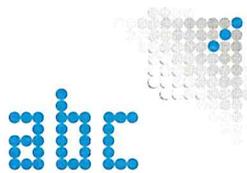
Auditámos as demonstrações financeiras consolidadas anexas do **Tribunal de Contas**, reportadas a 31 de Dezembro de 2016, as quais compreendem o Balanço Consolidado, (que evidencia um total de **€ 38.917.662,87 (trinta e oito milhões, novecentos e dezassete mil, seiscentos e sessenta e dois euros e oitenta e sete cêntimos)** e um total de Fundos Próprios Consolidados de **€ 33.461.608,34 (trinta e três milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, seiscentos e oito euros e trinta e quatro cêntimos)**, incluindo um resultado líquido consolidado de **€ 1.810,35 (mil oitocentos e dez euros e trinta e cinco cêntimos)**), a Demonstração dos resultados por naturezas consolidada e o Mapa de Fluxos Consolidados e os correspondentes Anexos, que incluem um resumo das políticas contabilísticas significativas

Em nossa opinião, as referidas demonstrações financeiras consolidadas anexas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materiais, a posição financeira consolidada do **Tribunal de Contas**, em 31 de Dezembro de 2016, o seu desempenho financeiro e fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal para o setor público (POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública).

#### Bases para a opinião

A nossa auditoria foi efetuada de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria (ISA) e demais normas e orientações técnicas e éticas da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. As nossas responsabilidades nos termos dessas normas estão descritas na secção "Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações financeiras consolidadas abaixo. Somos independentes da Entidade nos termos da lei e cumprimos os demais requisitos éticos nos termos do código de ética da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.

Estamos convictos que a prova de auditoria que obtivemos é suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a nossa opinião.



Azevedo Rodrigues, Batalha, Sociedade de Revisores  
Costa & Associados Oficiais de Contas, Lda.

## **Responsabilidades do órgão de gestão pelas demonstrações financeiras consolidadas**

O órgão de gestão é responsável pela:

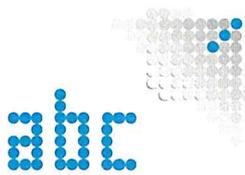
- Preparação de demonstrações financeiras consolidadas que apresentem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa da Entidade de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal para o setor público (POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública);
- Elaboração do relatório de gestão nos termos legais e regulamentares aplicáveis;
- Criação e manutenção de um sistema de controlo interno apropriado para permitir a preparação de demonstrações financeiras consolidadas isentas de distorção material devida a fraude ou erro;
- Adoção de políticas e critérios contabilísticos adequados nas circunstâncias; e
- Avaliação da capacidade da Entidade de se manter em continuidade, divulgando, quando aplicável, as matérias que possam suscitar dúvidas significativas sobre a continuidade das atividades.

## **Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações financeiras consolidadas**

A nossa responsabilidade consiste em obter segurança razoável sobre se as demonstrações financeiras consolidadas como um todo estão isentas de distorções materiais devido a fraude ou erro, e emitir um relatório onde conste a nossa opinião. Segurança razoável é um nível elevado de segurança mas não é uma garantia de que uma auditoria executada de acordo com as ISA detetará sempre uma distorção material quando exista. As distorções podem ter origem em fraude ou erro e são consideradas materiais se, isoladas ou conjuntamente, se possa razoavelmente esperar que influenciem decisões económicas dos utilizadores tomadas com base nessas demonstrações financeiras.

Como parte de uma auditoria de acordo com as ISA, fazemos julgamentos profissionais e mantemos ceticismo profissional durante a auditoria e também:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção material das demonstrações financeiras consolidadas, devido a fraude ou a erro, concebemos e executamos procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos, e obtemos prova de auditoria que seja suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a nossa opinião. O risco de não detetar uma distorção material devido a fraude é maior do que o risco de não detetar uma distorção material devido a erro, dado que a fraude pode envolver conluio, falsificação, omissões intencionais, falsas declarações ou sobreposição ao controlo interno;



Azevedo Rodrigues, Batalha, Sociedade de Revisores  
Costa & Associados Oficiais de Contas, Lda.

- Obtemos uma compreensão do controlo interno relevante para a auditoria com o objetivo de conceber procedimentos de auditoria que sejam apropriados nas circunstâncias, mas não para expressar uma opinião sobre a eficácia do controlo interno da Entidade;
- Avaliamos a adequação das políticas contabilísticas usadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e respetivas divulgações feitas pelo órgão de gestão;
- Concluímos sobre a apropriação do uso, pelo órgão de gestão, do pressuposto da continuidade e, com base na prova de auditoria obtida, se existe qualquer incerteza material relacionada com acontecimentos ou condições que possam suscitar dúvidas significativas sobre a capacidade da Entidade para dar continuidade às suas atividades. Se concluirmos que existe uma incerteza material, devemos chamar a atenção no nosso relatório para as divulgações relacionadas incluídas nas demonstrações financeiras consolidadas ou, caso essas divulgações não sejam adequadas, modificar a nossa opinião. As nossas conclusões são baseadas na prova de auditoria obtida até à data do nosso relatório. Porém, acontecimentos ou condições futuras podem levar a que a Entidade descontinue as suas atividades;
- Avaliamos a apresentação, estrutura e conteúdo global das demonstrações financeiras consolidadas, incluindo as divulgações, e se essas demonstrações financeiras representam as transações e acontecimentos subjacentes de forma a atingir uma apresentação apropriada;
- Comunicamos com os encarregados da governação, entre outros assuntos, o âmbito e o calendário planeado da auditoria, e as conclusões significativas da auditoria incluindo qualquer deficiência significativa de controlo interno identificado durante a auditoria.

A nossa responsabilidade inclui ainda a verificação da concordância da informação constante do relatório de gestão com as demonstrações financeiras consolidadas.

## **RELATO SOBRE OUTROS REQUISITOS LEGAIS E REGULAMENTARES**

### **Sobre o relatório de gestão consolidado**

Em nossa opinião, o relatório de gestão consolidado foi preparado de acordo com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis em vigor e a informação nele constante é coerente com as demonstrações financeiras consolidadas auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais



Azevedo Rodrigues, Batalha, Sociedade de Revisores  
Costa & Associados Oficiais de Contas, Lda.

Lisboa, 31 de Março de 2017.

**ABC - AZEVEDO RODRIGUES, BATALHA, COSTA & ASSOCIADOS**

*Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda*

*Inscrita na Ordem dos Revisores Oficiais de Contas sob o número 115*

*Registada na C.M.V.M, n.º 20161434*

representada pelo sócio

*José Maria Monteiro de Azevedo Rodrigues*

ROC n.º 681

**Sede:**

Campo Grande, 380 - lote 3C - Piso 0  
Escritório B, 1700 - 097 Lisboa  
Tel. 217 575 950/917 Fax. 217 574 037

**Escritório:**

Rua Manuel Jacinto - lote 31, R/C  
Ap. 155 - Bairro do Salvador - Sítio da Nazaré, 2450 - 071 Nazaré  
Tel/Fax: 262 382 991