



Tribunal de Contas

© Presidente

COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

e

COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

[alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, prevista no artigo 200.º da Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.ª (GOV) - Aprova o Orçamento do Estado para 2017]

Audição do Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

O Presidente

Senhora Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa,

Senhor Presidente da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação,

Senhoras e Senhores Deputados,

É com muita honra que participo nesta que é a minha 1ª audição na Assembleia da República na qualidade de Presidente do Tribunal de Contas.

Gostaria, pois, de saudar de forma especial os Senhores Presidentes das Comissões e todos os Senhores Deputados, e de agradecer a oportunidade dada ao Tribunal de Contas para ser ouvido sobre a proposta de alteração da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Comigo estão o Senhor Vice-Presidente e o Senhor Diretor-Geral.

A proposta de alteração em causa, constante do artigo 200.º da proposta de Lei do OE para 2017, incide sobre dois aspetos essenciais da competência do Tribunal:

Um, que pretende alterar o regime de fiscalização prévia constante do artigo 46.º da Lei do Tribunal, isentando de visto as transferências e subsídios concedidos pelas autarquias locais, e suas associações ou federações, bem como as áreas metropolitanas, no âmbito de contratos-programa ou de Acordos e ou contratos de delegação de competências;

Outro, que propõe a alteração do instituto da responsabilidade financeira, estendendo o regime de responsabilidade previsto para os membros do Governo no artigo 61.º/2 da Lei do Tribunal, aos membros do órgão executivo das câmaras municipais.



Tribunal de Contas

O Presidente

É sobre estas questões que irei partilhar com V. Exas. a reflexão feita pelo Tribunal de Contas à luz da sua experiência.

Relativamente à **primeira alteração proposta**, o Tribunal considera que a mesma vem introduzir incoerência no regime de fiscalização prévia previsto para a atividade empresarial local.

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

© Presidente

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

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

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

O Governo é, assim, responsável perante a Assembleia da República, competindo ao Parlamento apreciar e votar as Contas do Estado, mediante Parecer do Tribunal de Contas (artigo 164.º, alínea *d*) da CRP), cabendo ao Parlamento desencadear, se for caso disso, a efetivação de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da execução do Orçamento do Estado (artigo 5.º da Lei do Tribunal e o artigo 72.º da Lei de Enquadramento Orçamental).

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

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



Tribunal de Contas

O Presidente

Contudo (na sequência da reforma da contabilidade pública e do estatuto do pessoal dirigente), apesar de subordinados, tais serviços dispõem de poderes de decisão, próprios e/ou delegados, pelos quais são civil, criminal e financeiramente responsáveis.

São, por isso, os responsáveis dos próprios serviços quem presta contas pelo exercício de tais competências, quer internamente, perante o respetivo membro do Governo e perante o Governo, quer externamente, perante o Tribunal de Contas (art.º 51.º da Lei do Tribunal).

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

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

E este é o **terceiro** aspecto que importa ter presente.

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

Deste modo, a câmara municipal é o órgão executivo colegial do município que tem competência originária para o exercício das atribuições municipais, reservando-se para a assembleia municipal, enquanto órgão deliberativo, a competência para decidir sobre as principais matérias da vida autárquica, incluindo os poderes de definição normativa [(vg., aprovação dos planos e dos orçamentos, contração de empréstimos, aprovação de taxas, votação das contas do município, etc.)].



Tribunal de Contas

© Presidente

A câmara municipal é, assim, o órgão de gestão por excelência do município, dispondo, para o efeito, de **poderes de decisão financeira próprios e autónomos** nos termos da Lei (artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Na medida em que são titulares de *funções de gestão*, os executivos municipais, tal como os demais gestores públicos, *são responsáveis civil, criminal e financeiramente pelos atos de gestão que praticam*.

E, por essa razão, estão legalmente obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas, à semelhança dos demais órgãos administrativos.

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

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

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

Refira-se, a este propósito, que o Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de junho) **trata de igual modo todos os membros dos órgãos autárquicos, não fazendo qualquer distinção entre os órgãos do município e os órgãos da freguesia**.



Tribunal de Contas

© Presidente

A esta luz, dificilmente se compreendem as razões que levam a sujeitar os órgãos das freguesias a um regime de responsabilidade financeira diferente dos demais órgãos autárquicos.

Por último, esta proposta de alteração do artigo 61.º da Lei do Tribunal vem igualmente criar **desigualdade no regime de responsabilidade financeira dos órgãos executivos das associações e federações de municípios e áreas metropolitanas**, deixando também estes órgãos com regime diferente por comparação aos executivos camarários.

Senhoras e Senhores Deputados,

Em conclusão, do ponto de vista do Tribunal:

1º - Não se afigura que a Lei do Orçamento seja o instrumento adequado para assegurar uma **revisão estruturada, objetiva, coerente e transparente do regime** da responsabilidade financeira, que permita **tratar de forma igual situações idênticas** e de forma diferente situações distintas, **tendo como critérios a natureza das funções exercidas e a tipologia dos atos praticados** pelos diferentes gestores públicos;

2º - O regime de responsabilidade financeira tem permitido ao Tribunal desenvolver um importante **papel pedagógico e preventivo** da prática de infrações financeiras;

3º - Desta forma, tem sido um instrumento gerador de **credibilidade** do sistema e promotor da **confiança** dos cidadãos nas instituições públicas.

4º - Tenhamos presente, ainda, que na efetivação de responsabilidades financeiras é ao Ministério Público que compete promover a respetiva ação.

Por todas estas razões, Senhores Presidentes, Senhoras e Senhores Deputados, independentemente das opções de natureza política e legislativa que se entendam tomar, **o Tribunal de Contas considera que esta matéria ganhará em ser tratada de forma**



Tribunal de Contas

O Presidente

sistémica, no sentido de assegurar que o regime geral da responsabilidade financeira seja definido de forma coerente, estruturada e objetiva, em benefício do rigor e da transparência.

Muito obrigado pela vossa atenção.