



Tribunal de Contas

RELATÓRIO DE ATIVIDADES
E
CONTAS

2014

MAIO DE 2015

Ficha Técnica

Direção

Guilherme d'Oliveira Martins

*Presidente
do
Tribunal de Contas*

Coordenação Geral

José F. F. Tavares
Diretor-Geral

Coordenação Técnica

Departamento de Consultadoria e Planeamento

Missão

Fiscalizar a legalidade e a 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 Autônomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei.

Visão

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

Valores

Independência Integridade Imparcialidade
Responsabilidade Transparência

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 2014-2016

- Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas;
- Intensificar o controlo financeiro nas áreas de maior risco para as finanças públicas;
- Aperfeiçoar a qualidade e o impacto da atuação do Tribunal.

SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS

Para cumprimento da sua **Missão**, o Tribunal de Contas é constituído, na **Sede**, por três Secções ou Câmaras, 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, das auditorias e das 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.

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.

NOTA DE APRESENTAÇÃO

O presente Relatório de Atividades tem como principal objetivo relatar a atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas (TC) e divulgar os resultados alcançados ao longo do ano de 2014, o primeiro de um novo ciclo estratégico que finalizará em 2016.

Mobilizado em torno de três objetivos, no exercício do seu dever de controlo externo e independente das finanças públicas portuguesas, através do desempenho das suas funções, o TC procurou promover o reforço dos laços de confiança entre o Estado e o cidadão, a verdade, a qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas.

Em 2014, no âmbito do controlo desenvolvido pelo Tribunal de Contas foram formuladas 1605 recomendações. O Tribunal teve também conhecimento do acolhimento de 431 recomendações formuladas em anos anteriores. Ainda no ano em apreço e reconhecendo que entre a data de formulação de uma recomendação e a do seu acolhimento é necessário o decurso de tempo suficiente para que este se verifique, o Tribunal apurou em 2014 o grau de acolhimento das recomendações formuladas em 2011 e 2012, tendo-se concluído que o grau de acolhimento dessas recomendações foi de 70%.

Alcançaram-se, em 2014, benefícios para o cidadão-contribuinte dos quais saliento os de natureza financeira, como por exemplo: impactos financeiros no montante de 80,4 milhões de euros; despesa pública cancelada ou reduzida no valor de 72,3 milhões de euros; e, também, 787 mil euros resultantes da ação de efetivação de responsabilidade financeira e pagamento de multas. Destaco ainda o valor de 196 milhões de euros de despesa pública efetivamente impedida pelo Tribunal. Em suma, o valor dos benefícios financeiros decorrentes da atividade do Tribunal ascendeu a 349,5 milhões de euros.

Refiro, no âmbito das relações externas: a Presidência Portuguesa da *EUROSAI* (2011-2014), incluindo o apoio à direção, da *Equipa de Objetivo 4 - Governação e Comunicação*, do *Grupo de Trabalho sobre Auditoria e Ética (TFA&E)*; e no âmbito da União Europeia (UE) a coordenação da *Network Europe 2020 Strategy Audit*.

Destaco também a participação portuguesa: no Grupo de Trabalho de Tecnologias de Informação da *EUROSAI*; no Comité de Contacto dos Presidentes das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da UE e do Tribunal de Contas Europeu (TCE), nomeadamente a realização do seminário sobre o “Reforço da cooperação entre as ISC nacionais e o TCE” e nos trabalhos da Equipa Técnica de Acompanhamento do Plano Estratégico 2011-2016 da Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP).

Por fim, sublinho o início da execução do Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação (PDESI), um projeto interno orientador do desenvolvimento dos sistemas de informação do Tribunal de Contas e dos seus serviços de apoio, incluído no Plano Trienal 2014-2016.

O presente Relatório foi elaborado tomando por base os Relatórios da Sede e das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, contendo em anexo a conta consolidada do Tribunal e o parecer do Auditor externo, conforme previsto na al. d) do art.º 113 da Lei n.º 98/97.

O Relatório de Atividades foi aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas em sessão de 6 de maio de 2015, conforme previsto no n.º 2 do art.º 43.º e na al. b) do art.º 75.º da Lei n.º 98/97 (LOPTC), e nos termos daquela Lei (cf. art.º 9) será publicado na II Série do Diário da República, estando, também, disponível na *internet*, no sítio do Tribunal (www.tcontas.pt).

O Conselheiro Presidente



(Guilherme d' Oliveira Martins)

ÍNDICE

I.	PRINCIPAIS RESULTADOS	8
II.	ATIVIDADE DO TRIBUNAL	9
III.	RELAÇÕES EXTERNAS.....	38
IV.	RECURSOS UTILIZADOS	45
	ANEXOS	49
	CONTA CONSOLIDADA	51
	PARECERES DO AUDITOR EXTERNO	54
	SIGLAS	57

Para maior detalhe sobre a atividade do Tribunal de Contas em 2014, consultar os documentos “Informação Estatística e Indicadores” e Relatórios de Atividades da Sede e das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, em www.tcontas.pt.

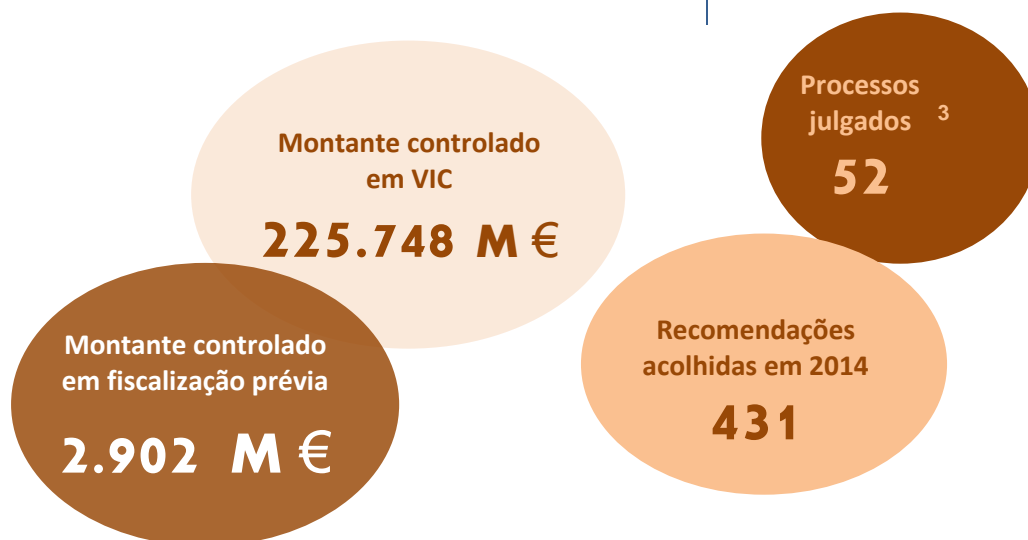
I - PRINCIPAIS RESULTADOS

Em 2014, os principais resultados obtidos foram, em síntese, os seguintes:

Saber mais...

Do documento "Informação Estatística e Indicadores" e dos Relatórios da 1.ª e da 2.ª Secções e das Secções Regionais constam dados mais pormenorizados sobre a atividade do Tribunal de Contas.

Controladas	1.185 ¹ Entidades
Formuladas	1.605 Recomendações
Decididos	2.251 Processos de Visto
Concluídas	93 Auditorias e Verificações Externas de Contas
Emitidos	4 Pareceres ²
Concluídas	4 Ações de Acompanhamento de Execução Orçamental
Verificação Interna de Contas (VIC)	503
Despesa inviabilizada em	196 Milhões euros
Despesa cancelada ou reduzida em	72 Milhões euros
Outros impactos financeiros estimados em	80 Milhões euros
Demandados	155



¹ Este total não exclui as duplicações resultantes de uma entidade poder ser controlada por mais que uma forma de controlo.

² 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 Assembleia da República e Parecer sobre a Conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

³ Dos quais 26 decididos em 1.ª instância e 26 em Plenário da 3.ª Secção. Ocorreu ainda a extinção de responsabilidade financeira por pagamento voluntário em 7 processos de 1.ª instância.

II – A ATIVIDADE DO TRIBUNAL

CONTROLO PRÉVIO

Controlo de	2251	atos, contratos e outros instrumentos geradores de encargos
remetidos por	471	entidades,
com um volume financeiro	2 902	milhões de euros.
Em	591	processos
no montante total de	615	milhões de euros
foram formuladas	779	recomendações.
Recusa de visto em	69	processos
no montante total de	196	milhões de euros
Redução de	72,3	milhões de euros, por cancelamento de contratos ou redução de valores contratuais
Conclusão de	13	auditorias para efeitos de apuramento de responsabilidades financeiras
envolvendo	11	entidades
com formulação de	29	recomendações

Introdução

Na atividade de fiscalização prévia desenvolvida em 2014, pela 1ª Secção e Secções Regionais do Tribunal de Contas (TC), revelaram-se muito significativas as alterações introduzidas no regime jurídico das autarquias locais⁴ e, em especial, a consagração de *novos instrumentos contratuais* resultantes de matéria inovadora, com especial ênfase para os instrumentos contratuais outorgados entre os municípios e as freguesias no âmbito das delegações de competências que aqueles fazem nestas, os quais, pela sua natureza e em função do respetivo valor, também estão sujeitos a fiscalização prévia.

Também a inovação legislativa resultante da aprovação, em 2013, do *novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais*⁵, assim como, já em 2014, do *regime jurídico da recuperação financeira municipal e da regulamentação do Fundo de Apoio Municipal*⁶ influenciaram, de forma expressiva, os trabalhos desenvolvidos no ano de 2014. No primeiro caso, desde logo pela alteração profunda da disciplina do

Saber mais...

Nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), a **fiscalização prévia**, a cargo da 1ª Secção e Secções Regionais do Tribunal de Contas, aprecia a legalidade financeira dos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras, antes de as mesmas serem realizadas.

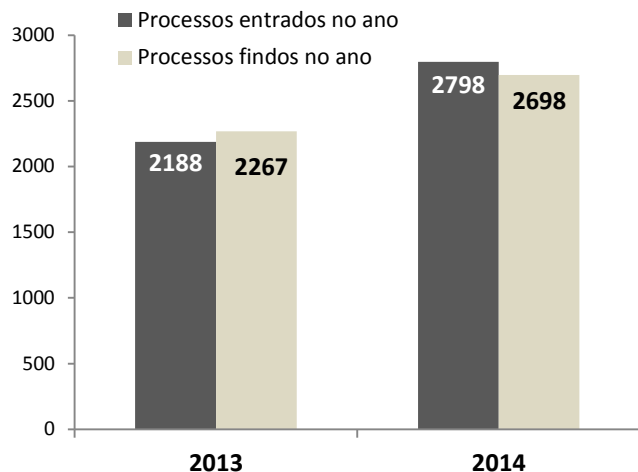
⁴ Lei n.º 75/2013, de 12/09.

⁵ Lei n.º 73/2013, de 03/09, que entrou em vigor em 01/01/14.

⁶ Lei n.º 53/2014, de 25/08.

endividamento autárquico, decorrente de novos conceitos, regime e limites e, em ambos os casos, pela consagração de novos instrumentos contratuais especialmente vocacionados para a recuperação financeira municipal, com as conseqüentes soluções inovadoras que aí foram consagradas.

Movimento processual



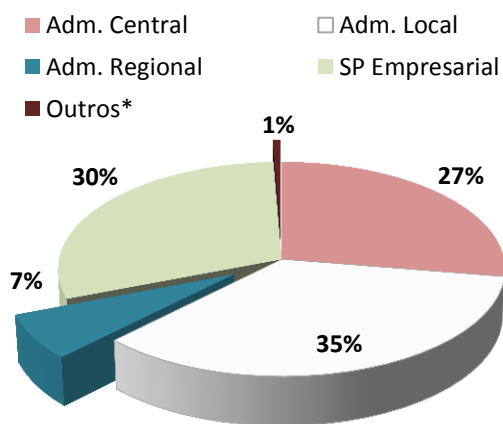
Dados gerais

Dos **3.074** processos de visto que, em 2014, requeriam ou estavam pendentes de uma decisão do TC em sede de visto, foram concluídos **2.698** processos (**88%**). Face ao ano anterior, em que aquela percentagem ascendeu a **89%**, verifica-se que foi finalizado um número muito mais significativo de processos – cf. gráfico.

Em termos de *origem* dos processos objeto de decisão do Tribunal em sede de visto, saliente-se os oriundos do Setor Público Empresarial (SPE) e da Administração Local, uma vez que ambos os setores foram responsáveis por **67%** dos processos entrados em 2014.

Relativamente à *espécie* de contratos objeto de decisão do Tribunal em sede de visto, destacaram-se os contratos de fornecimento (**32%**) e de aquisição de serviços (**29%**).

Volume financeiro controlado em 2014



O *volume financeiro controlado* em 2014 ascendeu a **2 902 milhões de euros**, distribuindo-se por subsectores da Administração Pública conforme exposto no gráfico.

No entanto, no que se refere à *espécie* processual, a parcela mais expressiva do volume financeiro controlado coube aos contratos de empreitadas e de aquisição de serviços.

*Inclui: contratos-programa, protocolos, locações operacionais, acordos, projetos de fusão de empresas locais, entre outros.

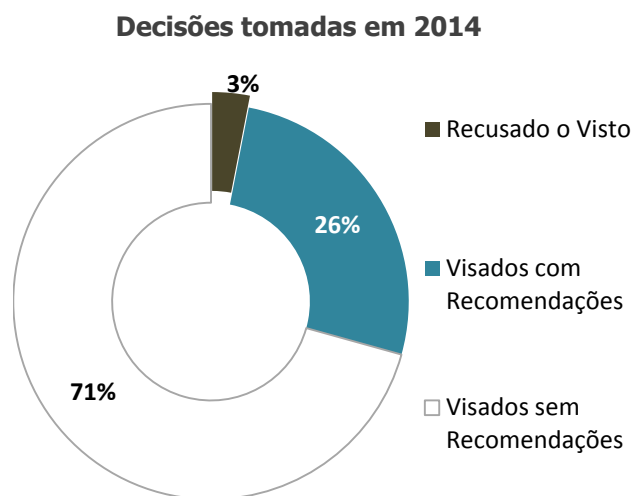
Decisões

O objetivo do visto é o de verificar se os atos e contratos não apresentam desconformidades legais a que corresponda nulidade, violação de norma financeira ou ilegalidade de que resulte ou possa resultar alteração do resultado financeiro e, ainda, se existem recursos orçamentais e disponibilidades suficientes para cobrir os compromissos assumidos.

Em 2014, o controlo prévio incidiu sobre **2.251** processos⁷ (**83%** dos processos concluídos no ano), remetidos por **471** entidades (cf. “Informação Estatística e Indicadores”).

Pelo visto concedido sem quaisquer reparos em **1.591** (71%) processos foi viabilizada despesa pública cuja expressão monetária ascendeu a **2 092 milhões de euros**.

O Tribunal recusou o visto em **69** processos (3%) no montante de **196 milhões de euros**, com base em ilegalidades detetadas nos mesmos e concedeu visto com recomendações em 26% dos processos.



Embora parte das ilegalidades em causa diga também respeito ao incumprimento da disciplina do Código dos Contratos Públicos (CCP), as situações respeitavam a violações graves dos princípios aplicáveis, designadamente pela falta de procedimentos concorrenciais e a ilegalidades com forte impacto no resultado financeiro.

Por sua vez, continuam a registar-se violações de regras de natureza financeira, algumas geradoras de nulidade.

Devem, ainda salientar-se, pelo respetivo impacto, as violações do regime jurídico da atividade empresarial local, algumas delas também geradoras de nulidade.

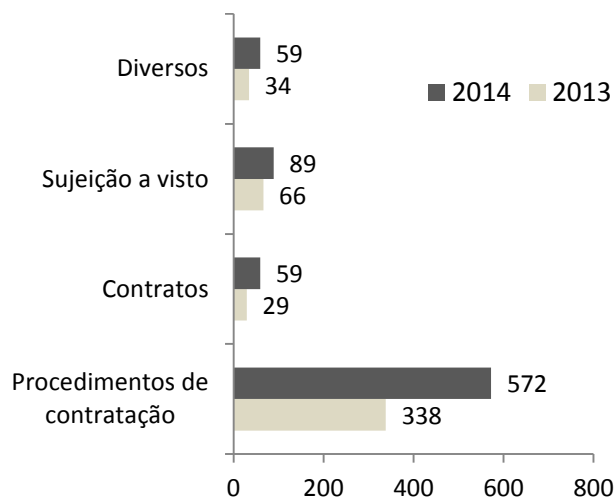
Nos casos em que não haja nulidade, falta de cabimento orçamental ou violação de norma financeira, mas tão só ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro, o Tribunal pode, em função das circunstâncias do caso, optar por conceder o visto, fazendo *recomendações* às entidades fiscalizadas no sentido de suprirem ou evitarem no futuro tais ilegalidades.

⁷ Número de processos concluídos, excluindo os cancelados, os devolvidos por não sujeição visto e os visados tacitamente.

O Tribunal pode, ainda, nos termos gerais, formular recomendações com vista a uma melhoria dos procedimentos legislativos, administrativos ou financeiros.

Em 2014, foram formuladas **779** recomendações (mais **65%** do que em 2013) no âmbito de processos de visto representativos de uma despesa global de **615 milhões de euros**.

Recomendações



Ao contrário dos casos objeto de recusa de visto, a maioria das situações que deu origem a recomendações dizia respeito a ilegalidades praticadas no decurso dos procedimentos de contratação, estando relacionadas, essencialmente, com deficiências na aplicação do CCP – cf. gráfico.

Em suma, o volume financeiro das ilegalidades e/ou irregularidades detetadas pelo Tribunal (visto com recomendações e recusas de visto) ascendeu, em 2014, a **811 milhões de euros**.

Auditorias relativas ao exercício da fiscalização prévia

Em 2014, concluíram-se **13** auditorias para apuramento de responsabilidades financeiras (ARF) identificadas no exercício da fiscalização prévia.

Nesta sede, foram proferidas **29** recomendações, das quais se destacam as emitidas no âmbito da **auditoria ao Acordo de Transação Extrajudicial celebrado entre o Estado Português⁸ e a PT Comunicações, SA**, com vista à resolução do litígio emergente da prestação de serviços de comunicação de dados, de *internet*, de locação de equipamento terminal, de alojamento de servidores e interligação entre redes lógicas das escolas dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico público, das escolas secundárias do ensino público e dos organismos centrais, regionais e tutelados do MEC, efetuados por esta àquele, mediante o pagamento da quantia de **3,7 milhões de euros** (Processo n.º 1/2013 – ARF/1.ª S), tendo-se observado o seguinte:

- Aqueles serviços foram prestados, no período de 27/07/2011 a 16/03/2012, com a anuência tácita do MEC no âmbito de uma relação contratual desformalizada, com preterição de concurso público ou limitado por prévia qualificação e da forma escrita (artigos 20.º, n.º 2 e 94.º, n.º 1, do CCP), com omissão de prévia autorização da despesa plurianual e de ato autorizador da despesa;⁹

⁸ Ministério da Educação e Ciência, doravante MEC.

⁹ Artigos 22.º, n.º 1 e 25.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (RAFE), 42.º, n.º 6 e 45.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 01/03 e 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06 -, sem registo de cabimento e de compromisso e em fundos disponíveis (artigo 13.º do RAFE, 4.º, n.ºs 3, alínea c) e 4, 10.º e 84.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13/02.

- Aqueles mesmos serviços (com as mesmas ilegalidades) que já vinham a ser prestados antes de 27/07/2011, ao abrigo de ajustes diretos considerados ilegais, continuaram a ser prestados pela PT, no período de 17/03/2012 a 18/11/2012, com violação, entre outros, do disposto nos artigos n.ºs 259.º, n.ºs 1 e 3 do CCP, 22.º do RAFE e 42.º, n.º 6 da LEO.

Na sequência das ilegalidades detetadas, formularam-se várias recomendações, designadamente:

- No âmbito das atribuições do MEC, quando esteja em causa o fornecimento de serviços que visam a satisfação permanente de necessidades coletivas, a definição e planeamento da sua aquisição deve ser tempestivamente programada para que a sua ulterior contratação não comporte riscos de interrupções na sua disponibilização, em consonância com uma atuação administrativa norteada por imperativos de eficiência e eficácia, subjacentes aos artigos n.ºs 267.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa (CRP), 10.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) e 3.º, n.ºs 1, 5 e 8, alíneas e) e f) da Lei n.º 4/2004, de 15/01;
- O MEC e os serviços de administração que o integram (como a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência), não devem recorrer à celebração de acordos de transação extrajudicial - previstos no art.º 1248.º, n.º 1, do Código Civil - como expediente ou instrumento para se eximirem à observância dos procedimentos concorrenciais previstos no CCP e das normas aplicáveis à realização das despesas.

Controlo e acompanhamento das decisões e recomendações

As decisões e recomendações que o Tribunal emite em sede de *processos de visto* têm um efeito dissuasor, preventivo, evitando que se cometam as ilegalidades identificadas em futuros atos ou contratos e, também, um efeito pedagógico, donde aqueles processos incluem, com frequência, referências à adoção de procedimentos para corrigir situações objeto de decisões e recomendações anteriores.

Essas decisões e recomendações são, por conseguinte, continuamente acompanhadas e controladas pelo Tribunal.

Em 2014, o Tribunal constatou que, na generalidade das situações, os serviços destinatários das recomendações emitidas nesta sede deram mostras de as acolher.

Comparativamente com o ano anterior (cf. gráfico anterior), assinala-se um acréscimo do número de recomendações emitidas em sede de visto, em particular das recomendações incidentes sobre procedimentos de contratação.

Para o expressivo número de recomendações formuladas em matéria de regras e tramitação procedimentais **continuaram** a contribuir, de forma muito significativa, as relativas à definição do critério de adjudicação da proposta economicamente mais favorável, em especial no que concerne ao modelo de avaliação definido para o fator “preço”, aliado ao regime da “proposta de preço anormalmente baixo” e, bem assim, as formuladas a propósito da impossibilidade de delegação de competências no júri em matérias que possam conduzir à alteração das peças procedimentais (v.g. aprovação ou rejeição de erros e omissões) assim como as relacionadas com os documentos habilitacionais e o momento em que a sua apresentação é exigida e a necessidade de fundamentação dos relatórios de apreciação das propostas.

No entanto, ilegalidades anteriormente recorrentes deixaram de ser praticadas como, por exemplo, a designação dos júris dos procedimentos pré-contratuais de forma fixa para todos os concursos a decorrer num determinado período de tempo (normalmente um mandato).

Deve também referir-se que se continua a assistir à diminuição significativa, assumindo já um carácter *pontual*, dos casos em que se verifica: (i) projetos de execução que não integram todos os elementos necessários, e.g. o estudo de impacto ambiental; (ii) aprovação das minutas aprovadas pelo júri ao abrigo de delegação de competência; (iii) exclusão das propostas com prazo de execução inferior ao prazo fixado nos documentos concursais, quando o prazo integra o critério de adjudicação; (iv) omissão no clausulado do contrato das consequências dos atrasos nos pagamentos.

No que respeita aos **motivos que originaram recusas de visto**, de salientar que se registou apenas um caso com fundamento na indicação de marcas comerciais ou industriais no mapa de quantidades, tendo para tal contribuído, de forma decisiva, o facto de a entidade fiscalizada em causa ter já anteriormente sido objeto de recomendações sobre essa matéria.

De entre os motivos de recusa de visto que persistem, destacam-se os seguintes:

Motivos de recusa de visto
<p>A) Financiamento das despesas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Celebração de contrato sem existência de compromisso válido e sequencial, em violação da Lei n.º 8/2012, de 21/02, e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06; • Permissão de realização de prestações de serviços que, não tendo sido precedida da necessária e prévia autorização, também não garantiu a prévia cabimentação e cobertura orçamental, não tendo, igualmente, sido assegurado o registo do respetivo compromisso e a existência de fundos disponíveis; • Ausência de base normativa para a atribuição, pela Administração Regional da Madeira, de participações.¹⁰
<p>B) Endividamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Violação das regras legais aplicáveis à celebração de empréstimos por autarquias locais, persistindo ainda situações de contração de empréstimos sem observância dos limites legais de endividamento, fixados nos termos do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01;
<p>C) Escolha dos procedimentos de contratação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adjudicações com base em procedimentos por ajuste direto ou com invocação do regime da “contratação excluída” sem que se verificassem os respetivos pressupostos legais, em violação do disposto nos artigos 19.º, alínea b), e 20.º, n.º 1, alínea b), ambos do CCP; • Não definição nos documentos concursais de elementos fundamentais relativos à aplicação do critério de adjudicação ou definição de modelo de avaliação das propostas que desconsidera as diferenças de preços das propostas e que favorece as de preço mais elevado e/ou incorreta aplicação do respetivo modelo; • “Aquisição direta” sem observância da tramitação específica de um

¹⁰ Em 2013, a recusa incidiu sobre um valor de **664 mil euros**, ao passo que em 2014 o montante foi de **7 milhões de euros**.

Motivos de recusa de visto

qualquer procedimento pré-contratual tipificado no CCP, designadamente do próprio ajuste direto;

- Alterações da área física fixada no contrato de concessão de serviços públicos, do prazo de renovação do contrato, do plano de investimentos e da partilha de riscos e receitas e que consubstanciam um novo contrato por alteração do seu objeto e de aspetos essenciais.

D) Regras de procedimentos

- Definição de um critério de adjudicação que não atende apenas aos atributos das propostas e de um modelo de avaliação que condiciona uma efetiva concorrência e desrespeita os princípios da igualdade e concorrência;
- Definição de modelo de avaliação das propostas que desconsidera as diferenças de preços das propostas e que favorece as de preço mais elevado, desincentivando o funcionamento da concorrência na apresentação de melhores preços;
- Exigência ao adjudicatário, em sede de concurso público, de habilitações que não observam o disposto no n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, tais como, por exemplo, a determinação de posse de alvará de empreiteiro geral.

E) Requisitos de contratação

- Projeto de fusão, de empresas locais, sem demonstração da viabilidade e sustentabilidade económico-financeira, bem como da racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma futura estrutura empresarial, em violação do artigo 64.º, n.º 2 do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL) e, ainda, inobservância dos indicadores do artigo 62.º, também do RJAEL;
- Contrato programa celebrado entre município e sua empresa local sem demonstração de que a atividade não é remunerada a um nível superior àquele que resultaria da sua prestação a preços de mercado (RJAEL);
- Contrato programa celebrado entre município e sua empresa local, a qual já deveria ter sido extinta por se verificarem os requisitos fixados no artigo 62.º, n.º 1, do RJAEL;
- Aquisição por empresa local de participações no capital de sociedade comercial (51% do capital detido por entidade privada), em violação dos artigos 38.º e 68.º do RJAEL;
- Aquisição de participações sociais sem que ficasse demonstrada a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da empresa (n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL).

F) Contratos

- Consagração de efeitos retroativos dos contratos, em violação do disposto no artigo 287.º, n.º 2, do CCP, designadamente por violação do regime de realização de despesas públicas e, reportando os seus efeitos a uma data anterior à da adjudicação, por impedir a concorrência relativamente à formação do contrato.

Foram efetuadas participações ao Ministério Público no âmbito de ARF, envolvendo **4** processos, **26** infrações e **31** responsáveis.

No quadro das infrações financeiras identificadas em auditorias de ARF realizadas na sequência de processos de fiscalização prévia, verificou-se, em 2014:

- A **relevação de responsabilidade** dos responsáveis identificados pelo Tribunal em 7 relatórios de 2014 por se encontrarem preenchidos os requisitos estabelecidos no n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC;
- Não tendo ocorrido o pagamento voluntário por parte dos indiciados responsáveis na pendência dos processos nas restantes 4 ações de ARF, a **participação de todas as situações ao Ministério Público**, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d) da LOPTC;
- O **acolhimento de 9 recomendações**, 7 das quais proferidas em relatórios aprovados em 2013 e 2 em relatórios aprovados em 2014;
- O **arquivamento** de 2 processos: um, por **pagamento voluntário da multa** pelo indiciado responsável, no montante de 2.550 euros, após notificação do relato para exercício do contraditório (e por nesta fase da auditoria também ter sido corrigido um comportamento que era suscetível de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória – cf. ponto anterior); outro, por se ter **concluído pela inexistência da prática de infração** financeira.

Ilegalidades sanadas no âmbito da instrução dos processos de visto

Antes de proferida a decisão final, o Tribunal pode pedir esclarecimentos ou elementos em falta, tendo, em 2014, sido feitos **4.130** pedidos com essa finalidade. Essas devoluções permitiram que muitas deficiências fossem sanadas e que várias ilegalidades fossem corrigidas, o que evidencia o papel pedagógico que pode ser exercido através da instrução dos processos de fiscalização prévia. Salientam-se, pela sua especial incidência e importância no período em referência:

- Os casos em que se assegurou o registo do compromisso pelo valor total do contrato por referência aos fundos disponíveis, assim como a menção ao número desse compromisso no clausulado contratual;
- Os casos dos contratos de empréstimo das autarquias locais, em que os pedidos do Tribunal conduziram, em muitos casos, à **redução dos montantes contratados**, designadamente para os conformar: aos limites de endividamento aplicáveis; à real execução física e financeira dos investimentos que visam financiar; aos limites resultantes da aplicação das regras fixadas no âmbito do PAEL;
- Outras alterações dos clausulados contratuais, por forma a conformá-los com as exigências legais, designadamente decorrentes do decreto-lei de execução orçamental, do CCP, do RJAEL e, no que especificamente respeita aos contratos de natureza financeira, expurgando-os de regimes de garantias ilegais ou desproporcionadas em caso de incumprimento do mutuário.

Redução dos valores dos contratos em **20 milhões de euros**, com especial incidência nos contratos de empréstimo.

Noutras situações, as entidades fiscalizadas vieram solicitar o **cancelamento** dos processos, invocando a necessidade de reponderar a própria celebração dos contratos ou as respetivas condições. Tal sucedeu, por exemplo, nos seguintes casos:

- Insuficiência de verbas para suportar a totalidade do encargo decorrente do contrato;
- Excesso de endividamento, falta de atualidade da necessidade do contrato de empréstimo ou desrespeito pelas finalidades legais dos mesmos;
- Desrespeito pelas exigências fixadas no RJAEL para a constituição de entidades ao abrigo desse regime;
- Preterição de formalidades ou requisitos indispensáveis à contratação ou outras violações legais.

Os pedidos de informação do Tribunal permitiram ainda que vários contratos, não submetidos a visto do Tribunal, devendo sê-lo, fossem ainda remetidos para esse fim.

O valor dos processos cancelados a pedido das entidades fiscalizadas ascendeu a **52 milhões de euros**.

CONTROLO CONCOMITANTE

Concluídas	14	auditorias
envolvendo	13	entidades
com formulação de	38	Recomendações.
Impactos financeiros conhecidos de	1,2	milhões de euros.
Registados	483	contratos adicionais
com volume financeiro de	13,7	milhões de euros.

Saber mais...

Nos termos da LOPTC, a fiscalização concomitante, a cargo da 1ª Secção do Tribunal de Contas e Secções Regionais, realiza-se através de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos atos que implicarem despesas de pessoal, aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, bem como à execução de contratos visados.

Introdução

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 *contratos adicionais*.

Nesse contexto, o Tribunal tem vindo a proceder a uma análise dos referidos adicionais - que não estão sujeitos a fiscalização prévia, mas sim a fiscalização concomitante e sucessiva, devendo, para o efeito, ser remetidos ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto no artigo 47.º, n.º 1, alínea d) e n.º 2, da LOPTC - parte dos quais são selecionados para a realização de *auditorias*, onde se procede a uma análise aprofundada da justificação e legalidade dos trabalhos adicionais e à identificação de eventuais responsabilidades financeiras e sua comunicação ao Ministério Público.

Dados Gerais

Em 2014, foram registados no Tribunal, para conhecimento, **483** contratos adicionais, o que representa uma ligeira diminuição relativamente ao número registado no ano anterior (**487**), tendência que se tem vindo a registar a par de um aumento de processos remetidos para efeitos de fiscalização prévia por força da lei.

O valor líquido global desses contratos adicionais ascendeu a **13,7 milhões de euros**, o que representa um acréscimo de **110,76%** relativamente ao montante apurado no ano anterior (**6,5 milhões de euros**).

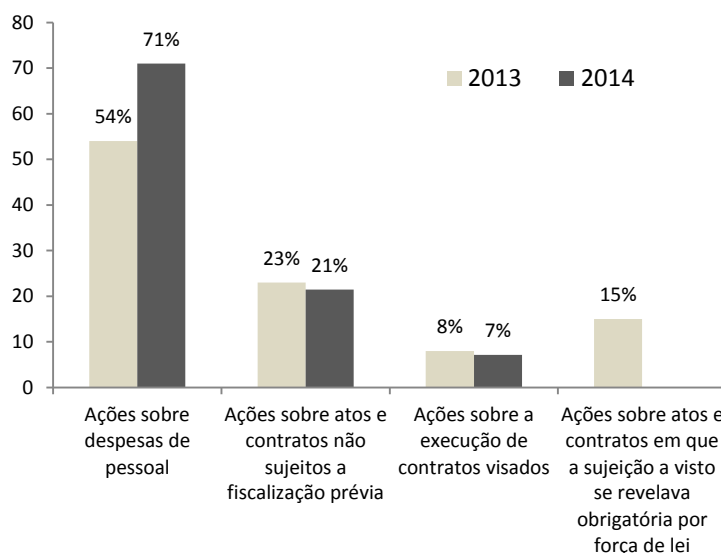
Em 2014, concluíram-se **14** auditorias concomitantes, **71%** das quais incidentes sobre despesas de pessoal (cf. gráfico).

Comparativamente com o ano transato, constata-se que as ações incidentes nas despesas com pessoal registaram um aumento significativo, de **17 pontos percentuais** – cf. gráfico.

Principais Recomendações

No âmbito das auditorias concluídas em 2014, foram identificadas irregularidades e ilegalidades e emitidas **38** recomendações, das quais se destacam as seguintes:

Auditorias concomitantes (2013-2014)



Relatório n.º 1/2014 - 1ª S

- Os atos administrativos que determinem uma modificação da despesa inicialmente contratada deverão mencionar, no próprio ato ou por remissão para anteriores pareceres ou informações, os fundamentos (de facto e de direito) que justificam a sua prática (art.º 125.º, n.º 1, do CPA);
- No cálculo dos limites (5% e 10%) fixados nos n.ºs 3 e 4 do art.º 376.º, do CCP, deve ser considerado o valor total dos (anteriores e pretendidos) trabalhos de suprimento e não apenas a parte suportada pela entidade auditada;
- Só pode ser ordenada a execução de trabalhos de suprimento que tenham por fim corrigir imprecisões ou suprir lacunas do caderno de encargos relativas a aspetos ou dados que se revelem desconformes com a realidade (art.º 61.º, n.º 1, al. a), p. i), do CCP), espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato (art.º 61.º, n.º 1, al. a), p. ii), do CCP), condições técnicas de execução do objeto do contrato (art.º 61.º, n.º 1, al. a), p. iii), do CCP) ou ainda quando respeitem a outros aspetos constatados no projeto de execução naquele integrado (art.º 61.º, n.º 1, al. b), do CCP);
- Se, durante a realização de uma empreitada, for ordenada a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões que, na fase da formação do respetivo contrato, não foram por si aceites na sequência da sua denúncia, deverá explicitar os motivos que justificam o afastamento da sua anterior decisão ou, na formulação da lei, “a razão pela qual os considera essenciais à conclusão da obra”, cf. art.º 376.º, n.º 6, do CCP;
- Só é possível recorrer à contratação de trabalhos a mais se se encontrarem reunidos todos os pressupostos de facto e de direito exigidos nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 370.º, do CCP e se os limites constantes nas als. **a), b) e c) do n.º 2 da mesma disposição legal não forem excedidos.**

Relatórios n.ºs 19, 21 e 22, e 24 a 28/2014- FC/SRMTC

- No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações de auditoria, o TC recomendou aos Municípios auditados que, no âmbito das alterações do posicionamento remuneratório por opção gestonária deem plena observância à disciplina jurídica que presentemente emana do art.º 156.º, n.º 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que acolheu a solução legal que se encontrava consagrada no art.º 47.º, n.º 1, da LVCR, assegurando-se de que os trabalhadores beneficiários dessa prerrogativa foram objeto de uma efetiva avaliação em sede do SIADAP.

Relatório n.º 9/2014-FC/SRATC

- Em caso de realização de trabalhos não previstos, designadamente, trabalhos a mais, deve demonstrar-se a verificação de todos os pressupostos de que depende a pretendida modificação objetiva do contrato, mediante a explicitação das circunstâncias de facto que fundamentam a realização dos trabalhos e o respetivo enquadramento legal;
- Devem ser imediatamente publicitados no portal da Internet dedicado aos contratos públicos os atos e acordos que impliquem trabalhos a mais, trabalhos de suprimento de erros e omissões, trabalhos a menos, indemnizações por redução do preço contratual ou revisão de preços, desde que envolvam um valor acumulado superior a 15% do preço contratual;
- Nos autos de medição não devem registar-se trabalhos que não foram efetivamente executados. A verificarem-se erros, a correção deverá ser feita no auto de medição imediatamente posterior.

Controlo e acompanhamento das decisões e recomendações

No referente ao acompanhamento das decisões e recomendações formuladas em sede de controlo concomitante verificou-se, para 2014, que os serviços destinatários das recomendações e observações formuladas deram mostras de as acolher na generalidade das situações. Assim:

- Foram acolhidas **36** recomendações proferidas em **14** relatórios de auditoria do ano e de anos anteriores;
- Dos relatórios cujas recomendações foram acolhidas em 2014, **86%** foram aprovados entre 2013 e 2014, o que demonstra a *atualidade* e a *tempestividade* dos efeitos deste tipo de controlo exercido pelo Tribunal.

Cumpre ainda salientar, a título de impacto deste tipo de controlo - nomeadamente, o cumprimento de normativos legais e a melhoria da transparência dos procedimentos contratuais e pré-contratuais - que, na sequência da intervenção do Tribunal no âmbito dos relatórios:

- Rel. n.º 2/2013 – 1ª Secção, a entidade auditada reduziu em **50%** o montante dos pagamentos efetivamente realizados a título de erros e omissões do projeto (redução de 194.502,98 euros), tendo o adjudicatário assumido a sua responsabilidade em montante igual; e intentou nos Tribunais Administrativos e Fiscais a competente ação contra o projetista exigindo uma indemnização no valor de **951.147,04 euros**, em resultado dos erros e omissões verificados no projeto;
- Rel. n.º 1/2014 – 1ª S, foram *identificadas 20* infrações financeiras, de natureza sancionatória (violação do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC), assim como de responsabilidade reintegratória (artigo 59.º, n.os 1 e 4 da LOPTC), correspondentes aos ilícitos praticados, bem como o respetivo responsável, tendo sido feita a correspondente 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 LOPTC;
- Rel. n.º 2/2014 – 1ª Secção, e após a notificação do respetivo relato, a entidade auditada (Instituição Superior de Ensino) *rescindiu* o contrato, no valor de 4.418,29 euros, relativamente ao qual se verificava uma incompatibilidade do docente contratado, tendo ainda tomado providências para *pôr termo à situação identificada* de exercício de funções docentes sem o correspondente instrumento contratual;
- Rel. n.º 05/2014-FC/SRATC, *a entidade lançou em 05-06-2014 um novo procedimento*, através de concurso público, para adjudicação da prestação de serviços sendo que, até à sua conclusão e à obtenção do visto do Tribunal de Contas, o atual contrato de prestação de serviços irá manter-se por razões de saúde pública;
- Rel. n.º 9/2014-FC/SRATC, verificou-se a *reposição de verbas* no montante de 3.089,51 euros, decorrente do registo, em auto de medição, de trabalhos que não estavam executados e a conseqüente extinção da responsabilidade financeira reintegratória então evidenciada.

CONTROLO SUCESSIVO

Emitidos	4	pareceres , sobre as Conta Geral do Estado (PCGE) e da Região Autónoma dos Açores (PCRAA) de 2013 e sobre as contas da Assembleia da República e da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores de 2013.
Formuladas	110	recomendações em sede de PCGE e PCRAA.
Acolhimento de	65%	das recomendações formuladas em anos anteriores.
Concluídas	66	auditorias e verificações externas de contas.
Formulação de	419	Recomendações.
Exercido controlo sobre	279	Entidades.
Impactos financeiros conhecidos de	79	milhões de euros.
Verificação interna de	503	contas de gerência
relativas a	437	entidades
num volume financeiro de	225.748	milhões de euros.
Formuladas	230	Recomendações.

Saber mais...

O controlo sucessivo concretiza-se com a emissão de Pareceres - sobre a Conta Geral do Estado e as Contas das Regiões Autónomas, e sobre as Contas da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas Regionais – e de relatórios de auditoria e de verificação (externa e interna) de contas.

Em resultado das suas ações, o Tribunal faz recomendações que visam a correção de deficiências encontradas e de práticas prejudiciais à transparência, à eficiência, à eficácia e à economia da gestão financeira pública das entidades a que são dirigidas, bem como o aperfeiçoamento de legislação.

Em 2014, o Tribunal aprovou **4** Pareceres – sobre a Conta Geral do Estado de 2013, a Conta da Região Autónoma dos Açores (RAA) de 2013, a Conta da Assembleia da República de 2013 e a Conta da Assembleia Legislativa da RAA de 2013 -, concluiu **66** auditorias e verificações externas de contas (VEC) abrangendo **279** entidades, procedeu à verificação interna de **503** contas (VIC), relativamente a **437** entidades, e formulou **759** recomendações.

Em resultado destas ações foram detetados factos constitutivos de eventuais infrações financeiras sancionatórias ou reintegratórias ou de júzos de censura e produzidos impactos financeiros no montante total de **79,3 milhões de euros**.

PARECERES SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO E AS CONTAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

Introdução

De acordo com a LOPTC, compete ao Tribunal emitir Pareceres sobre as Contas Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, e Regionais – Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Para o efeito, em 2014 foram concluídas **55** ações preparatórias do Parecer sobre as Contas Geral do Estado de 2013 (PCGE 2013) e da Região Autónoma dos Açores de 2013 (PCRAA), **4** ações de acompanhamento da execução orçamental e **16** auditorias.

A conclusão do Parecer da Conta da Região Autónoma da Madeira foi inviabilizada pelo facto da respetiva conta de 2013 apenas ter sido remetida à Secção Regional em 22 de Outubro de 2014.

Saber mais...

À 2ª Secção e Secções Regionais 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 da execução orçamental, tendo por destinatário institucional e privilegiado os Parlamentos (nacional e regionais).

Principais Recomendações

Em sede de Pareceres e de ações de acompanhamento de execução orçamental foram apurados vários factos constitutivos de eventuais infrações financeiras sancionatórias ou reintegratórias ou de juízos de censura, cuja expressão monetária ascendeu a **14 mil milhões de euros**, e formuladas **110** recomendações, de que se destacam as seguintes:

14 mil milhões de euros foi o valor financeiro dos factos apurados em 2014 em sede de Pareceres.

- Que o Governo promova a revisão do conceito legal de receita própria subordinando-o exclusivamente aos rendimentos resultantes da atividade específica e do património (incluindo doações, heranças ou legados) dos organismos sujeitos ao regime de administração financeira do Estado;
- Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, identifique formal e previamente a cada exercício orçamental, todas as entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades;
- Deve ser respeitada a natureza vinculativa dos valores fixados no QPPO (Quadro Plurianual de Programação Orçamental) nas suas diferentes dimensões (programas, agrupamentos de programas e conjunto de todos os programas) e proceder ao necessário ajustamento, quer da nomenclatura dos programas orçamentais, quer do regime do QPPO;
- Deve garantir-se a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todas as entidades que constituem o universo da administração central;
- Os recursos próprios devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros;
- Deve ser exigido rigor na prestação de informação pelas Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras de fundos comunitários sobre os fluxos financeiros recebidos da UE, de forma a evitar erros desnecessários no respetivo apuramento;
- Recomenda-se ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social que determine os procedimentos tendentes a uma articulação eficiente e eficaz dos vários Institutos do perímetro da segurança social, para que, designadamente em matéria de desenvolvimento ou melhoria de aplicações informáticas, seja dado integral cumprimento às recomendações formuladas pelo Tribunal;

- O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que os custos e os proveitos e, conseqüentemente, o resultado líquido do exercício reflitam de forma verdadeira e apropriada a situação económica da CSS.

O Tribunal emitiu ainda o **juízo** sobre as contas analisadas.

JUÍZO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO 2013

*“O Tribunal formula reservas: pela não aplicação integral do POCP; pela omissão de impostos nas receitas do Estado de valores contabilizados como receita própria pelas entidades a quem estão consignados; pela omissão ou subvalorização de receitas e despesas; pela falta de informação sobre o **stock** da dívida dos SFA; e pela movimentação fora da tesouraria de valores significativos. Formula ainda ênfases pela não aplicação da reforma da contabilização das receitas e deficiências de controlo e pelo não cumprimento de princípios orçamentais. Assinala, finalmente, uma limitação de âmbito por a CGE não incluir a receita e a despesa de sete Fundos Autónomos e de dezasseis EPR.*

Na conta da Segurança Social formula reservas: pelo incumprimento de disposições legais referentes ao pagamento de pensões e de prestações de desemprego; à cobrança de coimas e custas; e pela ausência de instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários. Quanto à Conta de Execução Orçamental reservas: pela subvalorização da receita de contribuições e da despesa com pessoal, pela sobrevalorização das prestações sociais e pela não reconciliação das contas bancárias. Quanto ao Balanço e à Demonstração de Resultados reservas: pela sobrevalorização de prestações sociais a repor e das dívidas de outros devedores; pela subvalorização dos custos operacionais e dos custos extraordinários; e pela sobrevalorização e subvalorização das dívidas de contribuintes, bem como pela inexistência de procedimentos de controlo e/ou de contabilização deficiente afetando os valores do imobilizado, das disponibilidades, dos custos, dos proveitos e dos resultados. Assim, não é possível assegurar que a CSS reflete, em todos os aspetos materialmente relevantes, uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica, financeira e patrimonial da SS.”

JUÍZO SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES DE 2013

A nível da legalidade, apreciação globalmente favorável com as reservas decorrentes da inobservância das seguintes disposições legais: n.º 3 do artigo 3.º da Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (LEORAA), pois nem a proposta do Orçamento, nem a Conta (por remissão do n.º 1 do artigo 26.º da citada lei) continham os elementos necessários à apreciação da situação financeira do sector público empresarial; alínea a) do artigo 14.º do Decreto Legislativo Regional n.º 20/2002/A, de 28/05, por terem sido efetuadas alterações orçamentais, no âmbito do capítulo 50 – Despesas do Plano, sem que tenham sido aprovadas pelos órgãos competentes; n.º 2 do art.º 4.º da LEORAA quanto ao equilíbrio orçamental, calculado nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 9.º da LEO (...) dado que, quer na proposta de Orçamento, quer no Orçamento aprovado e no revisto dos serviços simples e integrados não foi observado o princípio do equilíbrio; n.º 7 do art.º 8.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2013/A, de 22/05 na medida em que foram contabilizadas receitas de fundos comunitários provenientes do PROCONVERGÊNCIA, no montante de 3,1 milhões de euros, depois de encerrado o período complementar; n.º 3 do art.º 3.º, por remissão do n.º 1 do artigo 26.º da LEORAA, dado que a Conta da Região não facultava a informação necessária para o cálculo do endividamento líquido consolidado dos serviços e fundos autónomos.

A nível de correção financeira, apreciação com reservas, dada a: impossibilidade de conferir o valor global da receita e da despesa e os valores dos saldos, quer de anos findos, quer os transitados para a gerência seguinte; não integração, no âmbito da AR direta, do saldo de anos findos nas alterações orçamentais efetuadas, e um valor de saldo para o ano seguinte, em operações orçamentais e extraorçamentais, bastante superior ao apresentado, em saldo, nas contas bancárias da Direção Regional do Orçamento e Tesouro e nas tesourarias regionais; ausência de informação sobre pagamentos em atraso, prazo médio de pagamentos e pagamentos realizados respeitantes a encargos transitados em dívida de anos anteriores; inexistência de informação relativa às responsabilidades financeiras com reflexos em exercícios orçamentais futuros, designadamente ao nível dos encargos assumidos no âmbito das parcerias público-privadas e dos contratos ARAAL, cujos fluxos de pagamento prolongam-se até 2039; incorreções na contabilização de receitas e despesas.

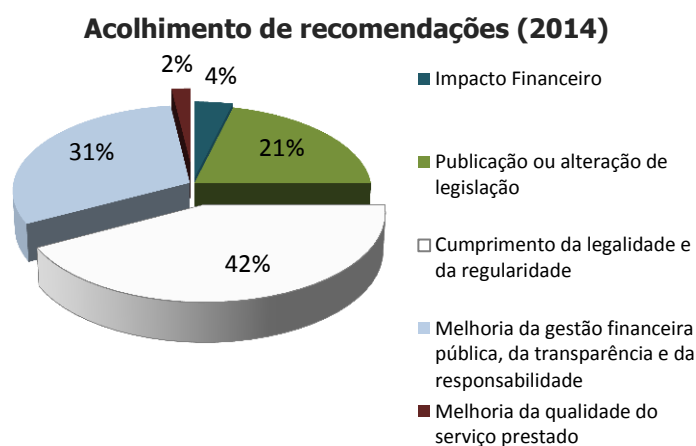
Controlo e acompanhamento das recomendações

O Tribunal faz anualmente, em sede de Parecer, uma apreciação do grau de acolhimento das recomendações formuladas em Pareceres anteriores, mormente, as do Parecer emitido no ano n-2. Ora, a apreciação do Tribunal, refletida no PCGE 2013, sobre o acolhimento de recomendações formuladas no PCGE 2011¹¹ teve por base os resultados das auditorias e demais ações de controlo realizadas no âmbito da preparação do PCGE 2013, para além do exame da informação prestada pelos destinatários.¹²

Donde o Tribunal ter concluído por um grau de acolhimento¹³ de **65%**, tendo sublinhado que, em regra, as recomendações não acolhidas vêm sendo reiteradas sem que as respostas dos sucessivos responsáveis governamentais apresentem justificação atendível para a não correção das deficiências que motivaram essas recomendações.

O Tribunal identificou ainda, em 2014, impactos decorrentes do acolhimento (total ou parcial) de **52** recomendações formuladas em sede de Pareceres anteriores¹⁴, que assumiram variada natureza, destacando-se os de índole *qualitativa*, que representaram **75%** dos impactos observados, consubstanciados em garantias acrescidas de cumprimento da legalidade e regularidade e em melhorias introduzidas na gestão financeira pública (cf. gráfico).

A título de exemplo, na sequência de recomendações emitidas no âmbito dos PCGE 2010 e 2011:



- Foram observadas melhorias ao nível da **transparência da prestação de contas e da qualidade da informação contida na CGE**, incluindo a do respetivo Relatório, designadamente quanto às previsões macroeconómicas, à dívida dos serviços e fundos autónomos, às garantias e aos fluxos financeiros com as regiões autónomas, as autarquias locais e o setor empresarial;
- Foram **uniformizadas metodologias** utilizadas pela entidade consolidante (IGFSS) na elaboração das contas das diversas entidades que integram o perímetro de consolidação da Segurança Social.
- Foi **publicada legislação** diversa, designadamente, inclusão de normas nos decretos de execução orçamental que conduziram: à simplificação da prestação de informação relativa aos atrasos nos pagamentos; à uniformização dos sistemas contabilísticos; à garantia de que a gestão da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em virtude do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria é cometida à DGO¹⁵; ao estabelecimento de limites para a concessão de garantias¹⁶; à regulamentação, no âmbito da RAA, de alguns aspetos relativos à atribuição de subvenções¹⁷;
- Foram instaurados 1270 processos para efeitos de cobrança coerciva, com vista à **recuperação de montantes** indevidamente pagos pela Segurança Social no montante de **8,6 milhões de euros**.

¹¹ Aprovado em plenário geral de 12/12/2012. Foi também atualizada a apreciação sobre o acolhimento das duas recomendações formuladas no PCGE 2010, não reiteradas no PCGE 2011 nem acolhidas até 2012.

¹² O Governo, através da Ministra de Estado e das Finanças e dos Ministros da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Saúde.

¹³ A recomendação é classificada como *totalmente acolhida* se verificada a correção das deficiências que a motivaram, *parcialmente acolhida* quando a correção não é total e *não acolhida* quando as deficiências subsistem.

¹⁴ Maioritariamente PCGE 2010 e 2011.

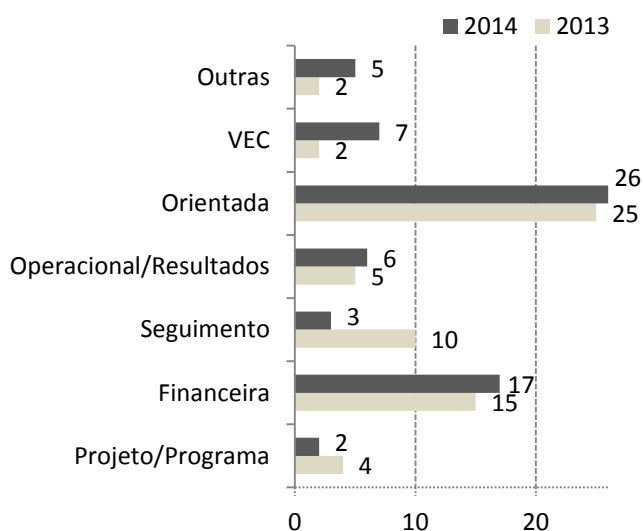
¹⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 52/2014, de 07/04, artigo 15.º, n.º 7, diploma que aprovou as normas de execução orçamental para 2014.

¹⁶ Idem, artigo 51.º, n.º 6, norma que autoriza o IGFSS a conceder garantias a favor do sistema financeiro, para cobertura de responsabilidades assumidas no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS até ao limite de 100 milhões de euros e ratifica as garantias prestadas pelo IGFSS no âmbito dos exercícios orçamentais de 2012 e 2013.

¹⁷ Cf. Decreto Legislativo Regional n.º 2/2013/A, de 22/04, diploma que aprovou o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2013, designadamente artigos 33.º e 34.º.

AUDITORIAS E VERIFICAÇÕES EXTERNAS DE CONTAS EM FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

Auditorias e VEC concluídas em 2013 e 2014



Introdução

Durante o ano de 2014, em sede **de controlo financeiro sucessivo**, o Tribunal realizou **66 auditorias e verificações externas de contas (VEC)** de diferente natureza, complexidade e dimensão, destacando-se, pela sua maior expressão, as auditorias orientadas para temas ou áreas específicas (26) e as financeiras (17).

Neste âmbito o Tribunal apurou factos de auditoria cujo montante totalizou **809 milhões de euros** e formalizou **419 recomendações**, constituindo estas instrumentos essenciais da sua atuação (cf. Documento de Informação Estatística e Indicadores).

Na sequência do controlo exercido nas diferentes áreas de atuação, em particular do acolhimento das recomendações emanadas pelo Tribunal - cf. Tabela - verificaram-se impactos de variada natureza sendo de destacar, para 2014, os de natureza financeira, estimados em **79,3 milhões de euros**.

Total de RECOMENDAÇÕES acolhidas em 2014

	TOTAL
Execução do orçamento do Estado e do orçamento da Segurança Social	16
Funções económicas, sociais e fundos comunitários	72
Funções gerais de soberania	47
Ciência, inovação e ensino superior, educação, cultura e desporto	67
Saúde	69
Segurança Social	1
Administração local e Setor público empresarial autárquico	45
Setor público empresarial da Administração central e Entidades reguladoras	113
Associações e Fundações	1
	431

Reconhecendo que entre a data de formulação de uma recomendação e a do seu acolhimento é necessário o decurso de tempo suficiente para que este se verifique, o Tribunal apurou em 2014 o grau de acolhimento das recomendações formuladas em 2011 e 2012, tendo-se concluído que **o grau de acolhimento** dessas recomendações foi de **70%**.

Destaques e impactos de auditorias por grandes áreas de atuação

Execução dos orçamentos do Estado, da Segurança Social e das Regiões Autónomas

Auditoria ao “**Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal**” (Rel. n.º 27/2014-2ªS), incidindo sobre a análise das medidas de política orçamental e das medidas orçamentais estruturais na área da saúde atendendo aos critérios de cobertura e de materialidade definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Principais observações e conclusões

Contrariamente ao previsto no MoU¹⁸ inicial, no período 2011/2013, o ajustamento orçamental efetuou-se, essencialmente, através de um aumento global da receita em 11%, com particular destaque para as receitas de natureza fiscal e contribuições sociais que, no conjunto, representaram 72,8% desse aumento.

Do lado da despesa apenas duas rubricas (despesas com pessoal e transferências de capital) apresentaram um decréscimo. Destaca-se ainda a natureza pontual das operações que originaram a cobrança da receita.

Na área da saúde concluiu-se o seguinte:

- Em 2012 e 2013, as metas de cobrança de taxas moderadoras não foram alcançadas e os objetivos para a despesa com medicamentos não foram atingidos;
- No período 2010-2013, verificou-se uma diminuição de 11% nos custos operacionais dos hospitais, inferior à meta estabelecida, de 15%;
- A quota de medicamentos genéricos no mercado do SNS foi superada em 2012, ficando porém aquém do objetivo em 2013.

Principais recomendações emitidas

- Elaboração e publicitação de um relatório final de execução do **PAEF**, permitindo assim a apreciação do cumprimento das metas;
- A CGE deve apresentar informação sobre a execução das medidas de consolidação orçamental, assegurando a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas;
- Assegurar a finalização dos processos de reorganização decorrentes da implementação do PREMAC com posterior elaboração de um relatório final.

¹⁸ MoU - Memorandum of Understanding on Specific Policy Conditionality.

Auditoria à **“Quantificação da Despesa Fiscal”** (Relatório n.º 19/2014 - 2ª S) realizada para examinar a eficácia do respetivo sistema de controlo instituído pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), face à importância da receita cessante por benefícios fiscais (despesa fiscal) e à sua reiterada subavaliação e insuficiente relevação na Conta Geral do Estado (CGE).

Principais conclusões

- Os sistemas de informação tributários não contêm dados completos sobre todos os benefícios fiscais, não assegurando a adequada e integral quantificação da despesa fiscal (DF);
- O processo de quantificação da DF não tem por base metodologia aprovada pela AT;
- A quantificação da DF não é acompanhada por uma inventariação completa e apropriada dos benefícios fiscais por imposto;
- As deficiências identificadas conduzem à subavaliação da DF;
- Face às deficiências verificadas e aos erros materiais detetados na quantificação da receita cessante foram formuladas reservas sobre a despesa fiscal inscrita nos mapas da Lei do Orçamento de Estado (OE), no Relatório do OE e na CGE.

As conclusões referidas suscitaram recomendações, no sentido de suprir as deficiências enunciadas. A AT informou o Tribunal que irá propor, ao Ministério das Finanças, a inventariação e classificação dos benefícios fiscais e o alargamento das obrigações declarativas e que definirá as metodologias de quantificação da DF.

Principais impactos qualitativos conhecidos em 2014

- Publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 11/2014/M, de 20 de agosto, que adaptou à RAM o Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, estabelecendo o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas (Rel. n.º 08/2013-SRAMTC);
- Publicitação da listagem dos subsídios financeiros atribuídos, em 2013, no sítio da internet da entidade auditada (Rel. n.º 08/2013-SRMTC).

Funções Económicas, Sociais e Fundos Comunitários

Auditoria à **“Produção e Incorporação de Biocombustíveis”** (Rel. n.º 23/2014-2ª S), tendo como objetivo a emissão de um júízo sobre o grau de cumprimento das metas para a incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviário estabelecidas por Diretivas Comunitárias.

Principais conclusões

- De 2006 a 2010 não foi atingida a incorporação de biocombustível prevista na Diretiva n.º 2003/30/CE, de 8 de maio;
- A despesa fiscal com a isenção de imposto sobre os produtos petrolíferos aplicada aos biocombustíveis, de março de 2006 a 31 de dezembro de 2013, importou em 280,5 milhões de euros;
- Devido à incorporação de biocombustíveis, entre 2006 e 2010, os consumidores pagaram mais 151,6 milhões de euros de imposto sobre os produtos petrolíferos e de contribuição de serviço

rodoviário do que pagariam pelo combustível fóssil energeticamente equivalente sem incorporação;

- Após o fim da isenção para os biocombustíveis produzidos pelos produtores do regime geral, a cobrança de imposto sobre os produtos petrolíferos e de contribuição de serviço rodoviário sobre o gasóleo excedeu em 78,4 milhões de euros a que haveria lugar para o combustível fóssil equivalente sem incorporação, situação contrária à natureza de imposto ambiental do imposto sobre produtos petrolíferos.

Principais recomendações

- Diligenciar o estudo de medidas que compensem os consumidores do sobrecusto fiscal que resulta do menor teor energético dos biocombustíveis incorporados na gasolina e gasóleo rodoviários.

Ainda nesta área, no âmbito de outras auditorias realizadas, foram emitidas recomendações das quais se destacam:

- Providenciar pela tomada de decisão relativamente à aplicação dos resultados no valor global de 54,3 milhões de euros e pela entrega, como receita do Estado, de 38,3 milhões de euros com origem em reservas especiais, conforme proposto pelo ICP-ANACOM - Rel. n.º 16/2014-2ª S, auditoria financeira à **“Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM), gerência de 2012”**;
- Proceder à adequada revisão dos projetos de reabilitação antes da sua aprovação e da abertura do procedimento para a execução das empreitadas correspondentes - Rel. n.º 08/2014-2ª S, auditoria ao **“Projeto de Reabilitação do parque habitacional do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana”**.

Principais impactos qualitativos conhecidos em 2014

- Publicação do Decreto-lei n.º 16/2014, de 03 de fevereiro, que estabelece o regime de transferência da jurisdição portuária dos portos de pesca e marinas de recreio do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P., para a Docapesca - Portos e Lotas, S.A. (Rel. n.º 3/2013-2ª S);
- Exigência do cumprimento de normas relativas à contratação pública, unidade de tesouraria e gestão patrimonial (Rel. n.º 03/2013-2ª S);
- Exigência do cumprimento de normas relativas à contratação pública, publicitação de apoios financeiros e prestação de contas (Rel. n.º 19/2013-2ª S);
- Exigência do cumprimento de normas respeitantes à contratação pública, prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição e prevenção e segurança no trabalho (Rel. n.º 8/2014-2ª S);

Funções Gerais de Soberania

Auditoria ao **“Passaporte Eletrónico Português”** (Rel. n.º 22/2014-2ª S), orientada à eficácia dos sistemas de informação que suportam a sua concessão, emissão e utilização, e constituindo uma ação autónoma e precedente da auditoria *“Parallel audit on the biometric passport”*, promovida pela EUROSAL.

Principais conclusões

- As entidades envolvidas (designadamente o SEF e INCM)¹⁹ têm uma estrutura organizativa que lhes permite cumprir os objetivos legais associados ao Passaporte Eletrónico Português (**PEP**);
- O sistema de gestão e controlo do SEF foi classificado como “regular”, existindo um cumprimento generalizado das normas nacionais e internacionais;
- Relativamente ao sistema financeiro e patrimonial concluiu-se que só a INCM dispunha de contabilidade analítica, não sendo possível determinar, para cada entidade, a relação entre os custos e os proveitos decorrentes das taxas;
- No SEF não existiam adequados procedimentos de controlo da receita proveniente da emissão de PEP existindo, em consequência, receita por identificar.

Principais recomendações

- Promover, em colaboração com as Entidades PEP, os desenvolvimentos aplicativos e procedimentais para a emissão e entrega, de forma regular, aos requerentes de PEP, de recibos com validade fiscal, aquando do pagamento das taxas.

Também nesta área, no âmbito de outras auditorias realizadas, foram emitidas recomendações das quais se destacam:

- Promover a existência de sistemas e procedimentos de controlo interno que abrangem os órgãos e entidades administrativas independentes que funcionam junto da AR - recomendação do **Parecer sobre a conta da Assembleia da República** de 2012 reiterada no Parecer de 2013;
- Determinar a revisão do sistema de disponibilização de aeronaves por forma a incluir na contratualização desses serviços a flexibilidade adequada à incerteza das ocorrências dos fogos florestais, designadamente através de autorização de despesa com suficiente abrangência temporal e financeira - Rel. n.º 12/2014-2ªS, auditoria à “**Empresa de Meios Aéreos, S.A.**”.

Principais impactos qualitativos conhecidos em 2014

- Publicação do Decreto-lei n.º 140/2014, de 16 de setembro, que altera o Estatuto da Carreira Diplomática sobre a regulamentação na atribuição de comparticipação nas despesas de educação dos filhos dependentes (Rel. n.º 18/2011-2ªS);
- Publicação do Decreto-lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional, prevendo o processamento centralizado de remunerações do pessoal do universo da defesa nacional (Rel. n.º 4/2014-2.ª S);
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2014, de 26 de junho, que determina o início do processo conducente à dissolução e liquidação da EMPORDEF, S.A. (Rel. n.º 27/2012-2.ª S);
- Melhoria no sistema de gestão e controlo com a aprovação do Manual de Procedimentos relativo à Divisão de Contabilidade e Gestão Financeira e à Divisão de Recursos Humanos, Aprovisionamento e Patrimonial (Rel. n.º 28/2011-2.ª S);
- Monitorização do Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, integração de aplicações de gestão de recursos humanos e melhoria nos registos de inventário e integração no sistema de Gestão de Recursos Financeiros e Orçamentais (Rel. n.º 10/2013-2.ª S);
- Elaboração de manual de procedimentos de controlo interno e aprovação do regulamento interno de horário de trabalho e melhoria da fiabilidade da informação através do registo e contabilização integral de receita (Rel. n.º 17/2012-2.ª S);

¹⁹ SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, INCM – Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Auditoria às subvenções vitalícias e subsídios de reintegração pagos a ex-deputados da Assembleia Legislativa da Madeira” (Rel. n.º 10/2014-SRMTTC), que examinou a legalidade e a regularidade das subvenções mensais vitalícias e dos subsídios de reintegração pagos a ex-deputados daquela Assembleia (ALM).

Principais observações

- Entre 2005 e 2011, a ALM abonou indevidamente subsídios de reintegração a ex-deputados;
- Em 2011, dezassete ex-deputados que acumulavam a subvenção vitalícia com a pensão de reforma ou aposentação ultrapassaram o limite quantitativo estabelecido na Lei.

Principais recomendações

- Na atribuição do subsídio de reintegração e da Subvenção Mensal Vitalícia, seja observado o disposto na Lei;
- Adoção, pelos intervenientes no processamento e no pagamento destes abonos, de medidas concertadas tendo em vista a partilha da informação necessária para assegurar o cumprimento dos limites quantitativos à acumulação de subvenções com remunerações e pensões.

Principais impactos qualitativos conhecidos em 2014

- Cumprimento dos limites quantitativos à acumulação de subvenções com remunerações e pensões (Rel. n.º 10/2014-SRMTTC);
- Publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2014/M, de 29/07, que adapta o Decreto-lei n.º 106/98, de 24/04, que estabelece o regime do abono de ajudas de custo e transporte pelas deslocações em serviço público (Rel. n.º 4/2014-SRMTTC).

Ciência, inovação e ensino superior, educação, cultura e desporto

Auditoria ao “**Instituto Superior Técnico**” (Rel. n.º 20/2014-2ªS), que teve por objetivos analisar o acatamento de recomendações anteriormente formuladas, o processo de integração do Instituto Tecnológico e Nuclear, IP no Instituto Superior Técnico (IST) e verificar a conformidade legal e a regularidade das participações do Instituto em entidades beneficiárias de dinheiros ou outros valores públicos.

Principais observações e conclusões

- Foram realizadas despesas ilegais e consequentes pagamentos em 2011, relativas a trabalho extraordinário e em dias de descanso semanal e complementar, por ausência de autorização tempestiva para a sua prestação bem como de competência para a sua autorização;
- Foram realizados pagamentos ilegais e indevidos, nos anos de 2009 a 2012, relativos ao abono de despesas de representação a membros do Conselho de Gestão;

- Dos protocolos celebrados com a ADIST²⁰, no âmbito de cedência de trabalhadores, foram realizadas despesas ilegais no valor de 3,8 milhões de euros, decorrentes do incumprimento dos normativos legais relativos à contratação de pessoal não docente e de investigação;
- Verificou-se um deficiente controlo de execução financeira dos protocolos celebrados, traduzido na emissão tardia de faturação, de notas de crédito, permitindo que não fossem arrecadadas receitas no valor de 497 mil euros.

Principais recomendações

- Cessar a atribuição de suplementos remuneratórios desconformes à lei;
- Cessar a contratação de trabalhadores para o IST com recurso à ADIST, cumprindo-se os normativos legais em matéria de recrutamento;
- Diligenciar pelo pagamento da dívida apurada da ADIST ao IST, no montante de 926 mil euros.

Saúde

Auditoria à “**Execução do contrato de gestão do Hospital de Cascais**” (Rel. n.º 11/2014-2.ª S), com o principal objetivo de confrontar o *Value for Money* apurado no momento da contratação com o valor gerado a partir da execução do contrato de gestão.

Principais conclusões

- As rendibilidades alcançadas no período 2008-2012 foram fortemente negativas e muito inferiores ao projetado no “caso base”;
- No sentido de calcular a redução de valor do projeto para a entidade gestora do estabelecimento, apuraram-se os VAL do projeto, na ótica do investimento, concluindo-se pela existência de uma redução de valor no montante de 27,5 mil euros, resultante de fatores internos (controláveis), nomeadamente dos desvios verificados nos custos com fornecimentos e serviços externos e com pessoal;
- A acumulação de dívida ao longo dos anos por parte da Entidade Gestora do Estabelecimento penalizou o valor do encaixe financeiro da sua venda quando por força do MoU surgiu o compromisso da alienação das participações sociais das áreas de negócios da Caixa Geral de Depósitos, S.A., onde se incluía a Entidade Gestora do Estabelecimento.

Principais recomendações

- Determinar a realização da comparação do desempenho da Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Cascais com o dos demais hospitais EPE e, bem assim, com o desempenho de outras entidades gestoras de hospitais em PPP, promovendo a harmonização dos indicadores e padrões de desempenho utilizados, quer nos contratos de gestão das PPP, quer nos contratos-programa com as unidades hospitalares EPE, definindo os indicadores a utilizar.

Nesta área, e no âmbito da **auditoria de desempenho a unidades funcionais de cuidados de saúde primários** (Rel. n.º 17/2014-2.ª S), destacam-se as seguintes recomendações:

²⁰ Associação para o Desenvolvimento do Instituto Superior Técnico (ADIST)

- Promover a revisão do Decreto-lei n.º 298/2007, de 22 de agosto, de modo a manter a coerência do seu modelo de organização e funcionamento com a “*combinação de salários e de compensações pelo desempenho*”;
- Prever e definir condições para a “*despromoção*” de Unidades de Saúde Familiar (USF) caso a avaliação global do desempenho da USF seja reiteradamente negativa.

Principais impactos qualitativos conhecidos em 2014

- Publicação do Despacho n.º 1507/2014, de 16 de janeiro, dos Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde, tornando obrigatoriamente aplicável às entidades públicas empresariais da área da saúde a adoção do Sistema de Normalização Contabilística (Rel. n.º 38/2012-2.ª S);
- Publicação pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., do documento “Modelo para análise e avaliação prévia de acordos de cooperação com IPSS” (Rel. n.º 21/2013-2.ª S);

Administração local e Setor público empresarial autárquico

Auditoria ao “Estatuto remuneratório dos membros dos órgãos da Associação de Municípios da Ilha de São Miguel”²¹, cujo objetivo foi o de verificar a observância do regime legal de remunerações dos eleitos locais que exerceram simultaneamente funções autárquicas remuneradas (Rel. n.º 04/2014-SRATC).

Principais observações

- A assembleia intermunicipal da AMISM deliberou por três vezes sobre a atribuição e valor das senhas de presença, tendo sido pago aos membros dos órgãos da associação em execução dessas deliberações o montante de 390,9 mil euros entre março de 2004 e dezembro de 2012;
- Para além dos montantes previstos nas deliberações da assembleia intermunicipal, foram efetuados outros pagamentos aos membros desse órgão que eram simultaneamente membros do conselho de administração;
- Os pagamentos em causa são ilegais por incumprimento do Estatuto dos Eleitos Locais.

Principais recomendações

- Promover a reposição das quantias pagas a título de senhas de presença aos membros da assembleia intermunicipal e do conselho de administração.

Principais impactos qualitativos conhecidos em 2014

- Implementação de procedimentos de controlo interno nas áreas de investimentos financeiros, imobilizado corpóreo, disponibilidades, contas a pagar e a receber e existências (Rel. n.º 9/2013-2.ª S);
- Constituição de uma Comissão de Auditoria Interna e aprovação de medidas de avaliação e de monitorização relativas à Prevenção de Riscos (Rel. n.º 09/2013 2.ª S);

²¹ Doravante AMISM.

- Elaboração de “Relatório de execução de Plano de Gestão de riscos de Corrupção e Infrações Conexas de 2013” e disponibilização do mesmo na intranet da entidade auditada (Rel. n.º 08/2013-2.ª S);
- Disponibilização na intranet da entidade auditada das conclusões e recomendações do Gabinete de Auditoria Interna (Rel. n.º 08/2013-2.ª S);
- Cumprimento do regime legal de endividamento municipal e aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (Rel. n.º 16/2012-SRATC);
- Dissolução e liquidação da empresa Sociedade de Desenvolvimento Municipal da Ilha de Santa Maria (Rel. n.º 07/2014-SRATC).

SPE da Administração central e regional e Entidades reguladoras

Auditoria à “**Regulação de Parcerias Público-Privadas no Sector das Águas (sistemas em baixa)**” tendo por objetivo examinar a atividade de regulação da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e a apreciação dos riscos e dos impactos financeiros de 19 contratos de concessão de serviço de água selecionados (Rel. n.º 03/2014-2.ª S).

Principais observações

- As cláusulas contratuais que garantem às entidades gestoras privadas a cobertura de riscos financeiros e operacionais não permitiram uma significativa e efetiva transferência do risco para os respetivos concessionários;
- Os pressupostos técnicos e económicos do “caso base”, incluindo as estimativas de atividade não auditadas e desfasadas da realidade, tiveram impactos no equilíbrio económico e financeiro dos projetos;
- Constatou-se uma deficiente capacidade técnica, de monitorização financeira e de análise de risco dos contratos, por parte dos municípios concedentes, que resultou numa menor capacidade negocial para defender os seus interesses financeiros e dos respetivos utilizadores.

Principais recomendações

- Desenvolver todos os esforços no sentido de que, quer em sede de revisão, quer de negociação contratual, as partes envolvidas acordem a redução das TIR acionistas, especialmente, quando estas sejam superiores a 10%;
- Adoção de pressupostos económicos, financeiros e técnicos prudentes, no âmbito do lançamento de novas concessões, no sentido de garantir a sustentabilidade económico-financeira das concessões, evitando, igualmente, potenciais reequilíbrios com repercussões negativas ao nível do tarifário a aplicar aos utilizadores.

Ainda nesta área, mas no âmbito da **auditoria de seguimento a recomendações formuladas a empresas de transporte**, destaca-se a seguinte recomendação:

- O Governo deve contratualizar com as empresas públicas de transporte a prestação de serviço público, em conformidade com o disposto em legislação publicada (Rel. n.º 14/2014-2.ª S).

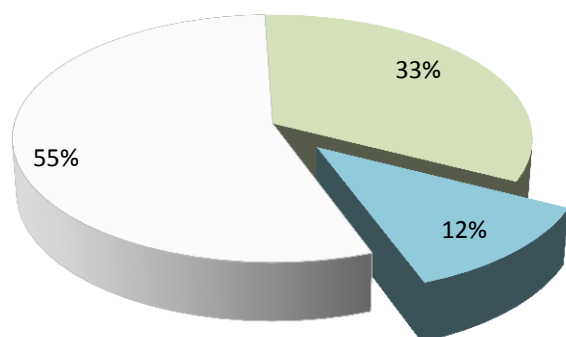
Principais impactos qualitativos conhecidos em 2014:

- Publicação do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sobre a cobrança das penalidades legais relativas à aquisição de dois navios *ferry* pelo não cumprimento do prazo de entrega previsto no contrato de aquisição (Rel. n.º 49/2010-2.ª S);
- Publicação de Resolução da Assembleia da República n.º 62/14, de 05 de junho, que recomenda ao Governo um conjunto de procedimentos para a promoção da transparência na contratação pública com recurso a parcerias público privadas (Rel. n.º 15/2012-2.ª S);
- Publicação da Lei n.º 10/2014, de 06 de março, que aprova os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Rel. n.º 03/2014-2.ª S).

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

A verificação interna de contas (VIC) integra também o controlo sucessivo, tendo neste âmbito sido proferidas decisões (de homologação e não homologação) em **503** contas envolvendo um volume financeiro de **225 748 milhões de euros**, sendo **97,5%** referente a contas prestadas por entidades da Administração Central (AC).

Contas homologadas em 2014



□ Adm. Central ■ Adm. Local ■ Adm. Regional

De salientar, no que se refere às **contas homologadas**, o seguinte:

- Em 21% das contas o Tribunal formulou 230 recomendações;
- Do total, **54,9%** respeitam a entidades da AC, 33,3% da Administração Local (AL) e 11,8% da Administração Regional (AR).

Em 2014 verificaram-se situações de não homologação de contas no âmbito da Administração Local com a recusa de homologação de 3 contas (todas relativas ao mesmo Município) e ainda a recusa de homologação de 1 conta da Administração Regional.

EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

	Julgados	26	processos de efetivação de responsabilidade financeira em 1.ª instância
com sentença condenatória em		17	processos
com sentença absolutória em		9	processos
Extinção de		7	processos, por pagamento voluntário antes de julgamento.
	Julgados dos quais e	26	recursos em Plenário de 3.ª Secção
		20	foram procedentes
		6	improcedentes

Saber mais...

Para além dos seus poderes de controlo financeiro, prévio, concomitante e sucessivo, o Tribunal detém poderes jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras, através do julgamento de contas e de responsabilidades financeiras dos responsáveis a quem sejam imputados atos ou omissões, com desrespeito pelos princípios e regras ditados pelo quadro legal em que se desenvolve a sua ação, isto é, infrações financeiras.

Competência para julgamento

Os juízes a quem compete a condução do julgamento e a sua decisão final estão integrados, na Sede, na 3.ª Secção, sendo-lhes vedada a intervenção em ações de fiscalização e controlo suscetíveis de conduzir à deteção de factos de que resulte responsabilidade financeira.

Nas Secções Regionais, o julgamento compete ao Juiz da secção distinta daquela em que os fatos e indícios conducentes à abertura do processo tenham sido

detetados, isto é, o julgamento de responsabilidades indiciadas por ações de controlo financeiro conduzidas na Secção Regional da Madeira compete ao Juiz da Secção Regional do Açores, e vice-versa.

Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade financeira sancionatória

A responsabilidade financeira pode ser reintegratória ou sancionatória²² ocorrendo a primeira quando, culposamente, por ação ou omissão, se violam normas financeiras, de que tenha resultado um prejuízo financeiro para o Estado e traduz-se na imposição aos responsáveis por tais condutas da reposição das importâncias correspondentes aos danos causados.

A responsabilidade sancionatória ocorre quando, por ação ou omissão, culposamente, se violam normas financeiras, enunciando a LOPTC, no seu artigo 65.º, algumas das concretas condutas violadoras da legalidade financeira e que são sancionadas com multa.

Em 2014, foram julgados 26 processos de efetivação de responsabilidade financeira em 1.ª instância, 15 na Sede, 3 na Secção Regional dos Açores e 8 na Secção Regional da Madeira, tendo sido proferida sentença condenatória em 17 processos e sentença absolutória em 9.

²² Quanto à responsabilidade reintegratória ver os art.ºs n.º 59.º a 63.º da LOPTC e quanto à responsabilidade sancionatória, o art.º 65.º da mesma Lei.

Verificou-se igualmente a extinção dos respetivos procedimentos, por pagamento voluntário antes de julgamento, em 7 processos, 6 na Sede e 1 na Secção Regional dos Açores.

O Tribunal pode, ainda, sancionar com multa, ações e omissões dos responsáveis que embora não violem norma financeira impedem ou dificultam a ação de controlo da legalidade financeira²³.

Nestas situações, a competência para a sua aplicação é da 1.ª e da 2.ª Secções e das Secções Regionais, cabendo à 3.ª Secção apreciar eventuais recursos destas decisões.

Neste âmbito, foram julgados pelo Plenário da 3.ª Secção, 26 recursos, dos quais 20 foram procedentes e 6 improcedentes.

No quadro seguinte discriminam-se os principais elementos relativos aos pagamentos voluntários de multas, bem como às multas aplicadas em sede de responsabilidades financeiras:

Efetivação de responsabilidades financeiras

Unidade: €

	Responsáveis	Montante
Pagamentos voluntários de multas *	64	124.712
Responsabilidade financeira sancionatória - 1.ª e 2.ª S e SR's	33	25.069
Responsabilidade financeira sancionatória - 3.ª S e SR's	47	303.890
Total	144	453.671

* Após notificação das 1.ª, 2.ª Secções, das Secções Regionais (SR's) e do Ministério Público

No que respeita à responsabilidade financeira reintegratória foram ordenadas reposições no valor de **333.325 euros**.

²³ Art.º 66.º da LOPTC.

III – AS RELAÇÕES EXTERNAS

AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NO PLANO NACIONAL

Os cidadãos têm o direito de constatar a necessidade de cobrança de receita pública e de realização de despesa pública, de livremente as consentir e de acompanhar a sua execução; o Estado tem, por seu turno o dever de prestar contas aos cidadãos.

"[O] **Tribunal de Contas** apoia e assiste os cidadãos em termos de prestação de contas públicas quando se dirige ao Parlamento (Assembleia da República e Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas) através da emissão anual dos Pareceres sobre as Contas do Estado e das Regiões Autónomas."

E o Tribunal de Contas (TC) apoia e assiste os cidadãos em termos de prestação de contas públicas **quando se dirige ao Parlamento** (Assembleia da República e Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas) **através da emissão anual dos Pareceres** sobre as Contas (de Estado e Regionais) que, não sendo vinculativos, precedem porém a sua aprovação parlamentar; ou quando é ouvido no Parlamento, através da sua **Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública**, sobre os Pareceres que emite²⁴; ou, ainda, quando aprova relatórios de **acompanhamento da execução orçamental**.

Outra das formas fundamentais de relacionamento institucional entre o Tribunal e o Parlamento refere-se à **colaboração legislativa**, consubstanciada em pareceres emitidos pelo Tribunal sobre projetos legislativos – e.g. parecer sobre a Proposta de Lei n.º 232/XII/3ª que aprova o regime jurídico de recuperação financeira municipal e regulamenta o fundo de apoio municipal e sobre o Projeto de Lei n.º 600/XII/3.ª relativa à transparência e o bom governo.

Em sentido inverso, mas derivando igualmente do princípio de **cooperação institucional**, situam-se as recomendações do Tribunal procedentes de ações de controlo que, destinando-se ao poder legislativo, propõem a alteração ou criação de leis e regulamentos, verdadeiros contributos para uma boa governação financeira.

Esta ação do Tribunal conduziu por exemplo, em 2014, e em resultado do acolhimento das suas recomendações, à publicação de diplomas que visam garantir a transparência da gestão dos dinheiros públicos - em especial na contratação pública com recurso a parcerias público privadas ou na concessão de subvenções públicas (na Região Autónoma da Madeira) - ou a qualidade da informação prestada, por exemplo, ao tornar obrigatória a adoção do Sistema de Normalização Contabilística pelas entidades públicas empresariais da área da saúde.

Ao mesmo tempo, o TC coopera com outros órgãos de soberania, como sejam os demais **tribunais**, na defesa da legalidade e do Estado de direito democrático. Assim, por exemplo, em 2014, o Ministério Público que funciona junto do Tribunal de Contas efetuou **23**

²⁴ O Tribunal foi ouvido **em audição parlamentar em 4 de fevereiro de 2014**, sobre a Conta Geral do **Estado de 2012**.

participações a outras jurisdições, de factos conhecidos em relatórios do TC ou em relatórios recebidos de órgãos de controlo interno.

AS RELAÇÕES NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAIS

O Tribunal de Contas desenvolve um conjunto de ações de cooperação com instituições congéneres de outros países, quer no quadro de relações bilaterais quer no âmbito de organizações internacionais de Instituições Superiores de Controlo.

No âmbito da União Europeia (UE)

O Tribunal de Contas é o **interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu (TCE)**. Nesta qualidade, salienta-se a sua **participação em 13 auditorias** realizadas pelo TCE no âmbito do controlo da utilização dos vários fundos comunitários.

Em novembro, uma Delegação do TCE, chefiada pelo seu Presidente, deslocou-se ao Tribunal de Contas português para apresentar, aos responsáveis da Administração Pública Portuguesa, o **relatório anual** daquele Tribunal, relativo ao exercício de 2013.

Salienta-se ainda a participação do Tribunal nas ações e eventos seguintes:

- Na reunião anual do **Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da UE**, que teve lugar no Luxemburgo. As questões em debate foram: reforço da cooperação entre as ISC nacionais e o TCE no âmbito da nova governação económica e financeira e do novo quadro financeiro para 2014-2020; aprovação de resoluções, incluindo dos grupos de trabalho; atividades desenvolvidas no âmbito do Comité de Contacto; cooperação com os países candidatos; auditorias realizadas por ISC dos Estados Membros; reuniões do Comité de Contacto de 2015 e 2016;
- Na reunião dos **Agentes de Ligação**, que teve por objetivo preparar a reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da UE;
- Na reunião do Grupo de Trabalho sobre a **“Resolução 6”** do Comité de Contacto, com o objetivo de instituir um *Mecanismo de Alerta Rápido* entre as ISC da UE e o TCE, realizada em janeiro no Luxemburgo. A **“Resolução 6”** foi aprovada em reunião realizada no Estoril, em 2012, e é relativa às tarefas e papéis do controlo externo público à luz das evoluções recentes em matéria de governação económica da UE.
- Nas reuniões dos Grupos de Trabalho de que faz parte, sendo de salientar a do **Grupo de Trabalho sobre Fundos Estruturais**;
- No **seminário anual** no âmbito da **Rede “Auditoria à Estratégia 2020”** (a que o Tribunal de Contas português preside) em colaboração com a **Rede “Auditoria à Política Orçamental”**, do Comité de Contacto, em Viena, Áustria, tendo Portugal efetuado apresentações no âmbito da política orçamental e da auditoria à implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira;

- . Na reunião do **Grupo de Trabalho do EUROSTAT²⁵ sobre as Normas Europeias de Contabilidade Pública - European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)**.

No âmbito da INTOSAI

No âmbito da **INTOSAI – Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo**, de que o TC é membro, é de salientar a participação nas seguintes ações:

- . 1.^a Reunião do Grupo de Trabalho de Auditoria à Contratação Pública (***Task Force on Procurement Audit***), realizado em Moscovo, em junho, e cujos principais documentos objeto de apreciação foram os *Termos de Referência* e o *Plano de Trabalhos*;
- . Reunião do **Grupo de Trabalho da Dívida Pública**, realizada em Seul, em outubro, onde foram debatidos, entre outros, os temas: normas da INTOSAI especificamente dirigidas à auditoria da dívida pública, destacando-se a **revisão da ISSAI²⁶ 5421** “Orientações sobre a definição e a divulgação da dívida pública” e a **nova ISSAI 5450** “Avaliação dos sistemas de informação usados na gestão da dívida pública”; as auditorias paralelas e coordenadas realizadas por alguns membros do Grupo aos seus sistemas de informação de gestão da dívida pública; o **projeto de INTOSAI GOV** sobre as agências de gestão da dívida pública;
- . Reunião do Comité de Auditoria de Conformidade, onde se deu continuidade aos trabalhos relativos à elaboração da **nova ISSAI 4000** sobre auditoria de conformidade, a qual previsivelmente contemplará as especificidades dos Tribunais de Contas relativamente a este tipo de auditorias;
- . Reuniões no âmbito da **revisão da ISSAI 30 - Código da Ética**, em Varsóvia nos meses de maio e outubro.

No âmbito da EUROSAI

O TCP presidiu à EUROSAI até junho de 2014, tendo preparado o relatório intercalar de execução do Plano Estratégico 2011-2017.

No âmbito da **EUROSAI – Organização Europeia das Instituições Superiores de Controlo**, cuja Presidência foi assumida pelo Tribunal de Contas português no período de 2011-2014, e tendo em vista o desenvolvimento do seu Plano Estratégico 2011-2017, o Tribunal participou nas seguintes ações²⁸:

- . **IX Congresso** da EUROSAI, realizado em Haia, em junho, com o tema central *Inovação*, e no âmbito do qual Portugal prestou contas da sua presidência e procedeu à transmissão dessa posição para a ISC da Holanda;

²⁵ Gabinete de Estatísticas da União Europeia.

²⁶ *International Standards of Supreme Audit Institutions*.

²⁸ Consulte-se o respetivo sítio na internet: <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/>

- 41.^a e 42.^a Reuniões do **Conselho Diretivo** da EUROSAI, em Haia, em junho, nas quais foram apresentados, nomeadamente, os relatórios de progresso das Equipas de Objetivos, dos Grupos de Trabalho e das Equipas de Projetos, o relatório de atividades da Secretaria-Geral, o relatório intercalar da execução do Plano Estratégico (apresentado pelo Tribunal de Contas de Portugal) e as conclusões e recomendações do **IX Congresso**;
- 9.^a Reunião do **Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação**, em Postdam, em março, com os seguintes temas: Projeto “Governo eletrónico”; Projeto “Sistemas de apoio ao processo de auditoria”; “Autoavaliação das tecnologias de informação” (*ITSA*); “Autoavaliação das Tecnologias de Informação em Auditoria” (*ITASA*); Ponto de situação das auditorias paralelas desenvolvidas no âmbito do Grupo de Trabalho (eg: Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português);

Refira-se que após esta reunião, o Tribunal de Contas da Alemanha realizou um **simpósio internacional sobre tecnologias de informação**, com a participação portuguesa, tendo sido tratados os seguintes temas: “Estado de arte da auditoria às tecnologias de Informação”; “Princípios fundamentais para auditar as demonstrações financeiras de acordo com as ISSAI”; “Auditoria de tecnologias de informação – certificação de contas anuais e individuais”; “Sistemas de informação e auditoria”; “Tecnologias de Informação como tema de auditoria”; “Governo eletrónico”;

- 5.^a Reunião do **Grupo de Trabalho sobre Auditoria e Ética** (TFA&E), realizada em abril na Roménia, tendo sido abordados os seguintes temas: “Ética nas ISC”; “Sensibilização para as questões éticas”; “Práticas de auditorias das ISC sobre questões éticas”; Gestão da informação no sítio da *internet* da TFA&E²⁹: *Workshop* da TFA&E no Congresso da EUROSAI; Projetos futuros da TFA&E; Relatório de Atividades a apresentar ao Conselho Diretivo e ao Congresso da EUROSAI; Plano de Trabalhos para 2014-2015; discussão do tema “As fronteiras entre a ética e a lei”;
- Reunião do **Subgrupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação**, realizado em setembro, em Riga, relativa ao projeto Governo Eletrónico;
- 6.^a Reunião da **Equipa do Objetivo Estratégico 1** (GT1) – **Capacitação institucional**, realizada em março em Budapeste, para aprovação de documentos internos (Plano de trabalhos e Relatório de Atividades a apresentar ao Conselho Diretivo), com destaque para a aprovação de quatro brochuras, duas sobre inovações na EUROSAI, outra sobre histórias de sucesso no que respeita à capacitação institucional e uma última sobre a independência das ISC;
- 4.^a Reunião da **Equipa do Objetivo Estratégico 3** (GT3) – **Partilha de Conhecimentos**, que se realizou em Bratislava em novembro, para análise das futuras atividades a realizar no seu âmbito atendendo às alterações introduzidas no Plano Estratégico em 2014. Foi, para o efeito, realizado um *Workshop* sobre partilha de conhecimentos e um *brainstorming* para atualizar o Plano de Atividades da Equipa;

²⁹ Cf. <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/default.aspx>

- 6.^a Reunião da **Equipa do Objetivo Estratégico 4 (GT4) – Governação e Comunicação**, realizada em Lisboa em abril, tendo como principal objetivo a discussão e aprovação de documentos finais, com destaque para a revisão intercalar do Plano Estratégico da EUROSAI e aprovação do documento enquadrador da Política de Comunicação;
- 7.^a Reunião da **Equipa do Objetivo Estratégico 4 (GT4) – Governação e Comunicação**, que se realizou em Haia em dezembro, tendo como principais objetivos: atualização do Plano Operacional do GT4; elaboração de proposta para avaliação externa da EUROSAI; preparação do Plano Estratégico para 2017-2023; preparação do próximo Conselho Diretivo e definição da situação das quatro novas equipas de trabalho.

Ainda no âmbito da EUROSAI, o Tribunal promoveu o **seminário** “Reforçar a Ética nas Instituições Superiores de Controlo”, realizado em Lisboa, em janeiro, com os seguintes temas: “Por que é a Ética é importante numa Instituição Superior de Controlo (ISC)?”; “Guias de Orientação sobre a Ética: Códigos de Ética”; “Papel das Unidades de Ética: Orientação e/ou Controlo”; “Orientação sobre a Ética: Formação”; “Dilemas éticos típicos das ISC”.

No quadro da cooperação da EUROSAI com outras organizações regionais de ISC, realizou-se a **II Conferência EUROSAI/ASOSAI**, organizada pelo Tribunal de Contas russo, em setembro, que teve a participação do Tribunal de Contas português, cujo tema incidiu sobre a incorporação e implementação das *ISSAI*, tendo sido aprovada a **Declaração de Moscovo**.

Tribunal de Contas de Portugal
– Centro de Estudos e
Formação da OISC da CPLP.

No âmbito da CPLP

No âmbito da Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (**OISC da CPLP**), o Tribunal continuou a dar o seu contributo para o desenvolvimento do **Plano Estratégico 2011-2016** da Organização.

Ainda, neste contexto, refira-se a aprovação e financiamento pelo Comité de Doadores de três projetos de formação a desenvolver de 2014 a 2016, destinados a técnicos e auditores dos Tribunais de Contas da organização, sendo formadores os Tribunais de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas da União.

Salienta-se, também, a participação na VIII Assembleia Geral da **OISC da CPLP**, que decorreu em Brasília, em setembro, e cujo tema técnico foi a “Governança”, referindo-se igualmente a realização da reunião do Conselho Diretivo da organização.

Foi recebida pelo Tribunal uma delegação do **Tribunal de Contas da União do Brasil**, em junho, cuja visita teve por objetivo promover o intercâmbio cultural visando o desenvolvimento institucional.

No âmbito da cooperação com o **Tribunal de Contas de Cabo Verde**, realizaram-se reuniões referentes ao acompanhamento das ações de formação e cooperação entre as duas instituições.

O Tribunal participou também no “**XVI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas**”, organizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, em maio, em Florianópolis, subordinado ao tema “Desafios da infraestrutura: do planeamento à execução”.

No âmbito da OLACEFS

O Tribunal participa, também, na **OLACEFS - Organização Latino-Americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores** (EFS), Grupo regional da INTOSAI, da qual é membro aderente.

Em novembro, fez-se representar na **XXIV Assembleia Geral da OLACEFS**, realizada em Cuzco, no Peru, que teve por temas: “O papel das EFS em relação à governação pública”; “O controlo interno na perspetiva da transparência e da prestação de contas”; “O controlo da atividade tributária e âmbito das relações com outras entidades autónomas nos diversos países da região”.

Outras relações internacionais

O Tribunal participou na reunião anual dos representantes dos **Tribunais de Contas e instituições congéneres dos Países da** Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), realizada em Bruxelas, em maio, para apreciação e formulação de comentários e sugestões sobre o Relatório Anual de Atividades do Conselho Internacional de Auditores da OTAN (*International Board of Auditors for NATO - IBAN*).

Foi recebida pelo Tribunal uma delegação do **Tribunal de Contas do Irão**, em março, cuja visita teve por objetivo explorar a possibilidade de cooperação bilateral com vista à assinatura de um Memorando de Entendimento.

O Tribunal acolheu uma auditora da **Auditoria Geral da Suécia**, para um estágio de auditoria no âmbito do tecido empresarial do Estado na área dos transportes.

Uma delegação do **Tribunal de Contas da Turquia** fez, em outubro, uma visita de estudo ao TC, tendo como objetivo o conhecimento das áreas de jurisdição, a organização, a prestação de contas, a atividade do Ministério Público, bem como sobre a implementação e aplicabilidade das diretivas emanadas de instituições internacionais de controlo.

No âmbito da relação com o Tribunal de Contas de Espanha, o seu Presidente visitou este Tribunal em julho, tendo solicitado a realização de uma **revisão de pares**, em conjunto com o Tribunal de Conta Europeu, a qual se iniciou em Dezembro.

O Tribunal participou ainda nas Cerimónias Comemorativas do 300.º Aniversário do **Tribunal de Contas da Alemanha**, que decorreu em novembro, em Bona e do 150.º Aniversário do **Tribunal de Contas da Roménia**, que teve lugar em junho em Bucareste.

Por fim, o Tribunal de Contas português participou, em conjunto com a **OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico**, na revisão de pares ao Tribunal de Contas da Argélia.

O Tribunal de Contas como auditor de Organizações Internacionais

O Tribunal desenvolveu, neste contexto, uma **auditoria à ESO - Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul** que teve por objetivos certificar as contas de 2013, auditar a contratação pública de 2013 e certificar as contas da Revista de Astronomia e Astrofísica.

A PUBLICITAÇÃO DA ATIVIDADE DO TRIBUNAL

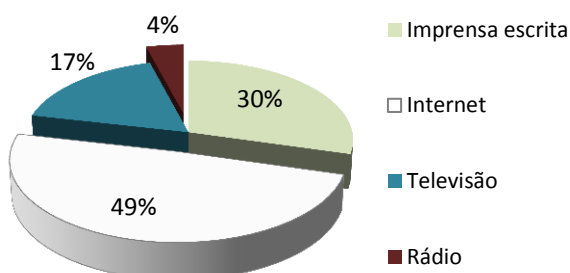
O Tribunal de Contas, nos termos do n.º 4 do artigo 9.º, da LOPTC, publicita os seus atos, sendo a divulgação efetuada através de todos os meios de comunicação social e privilegiando-se a sua disponibilização através da *internet*, nomeadamente no seu sítio: www.tcontas.pt.

Foram divulgados, através da *internet*, os seguintes atos do Tribunal:

- 4 Pareceres do Tribunal de Contas, sobre a CGE, a Conta da RAA e as contas da Assembleia da República e da Assembleia Legislativa Regional dos Açores – todos relativos ao ano económico de 2013;
- 91 Relatórios (75 de Auditorias de Fiscalização Concomitante e Sucessiva e de Ações de Apuramento de Responsabilidades Financeiras, 12 de Verificação Interna de Contas e 4 de Acompanhamento de Execução Orçamental).

Igualmente, foram divulgadas **notas de imprensa** sobre assuntos relacionados com a atividade do Tribunal, que são remetidas à comunicação social e publicadas no sítio do Tribunal na *internet*, das quais se destacam: “Reforço da ética nas Instituições Superiores de Controlo”, “Parecer sobre a Conta Geral do Estado” e “Tribunal de Contas de Portugal forma auditores para Timor”.

Notícias divulgadas em 2014



No ano de 2014 registaram-se 12 455 notícias com referência à Instituição, distribuídas por meio de comunicação, conforme gráfico ao lado.

IV - OS RECURSOS UTILIZADOS

OS RECURSOS HUMANOS

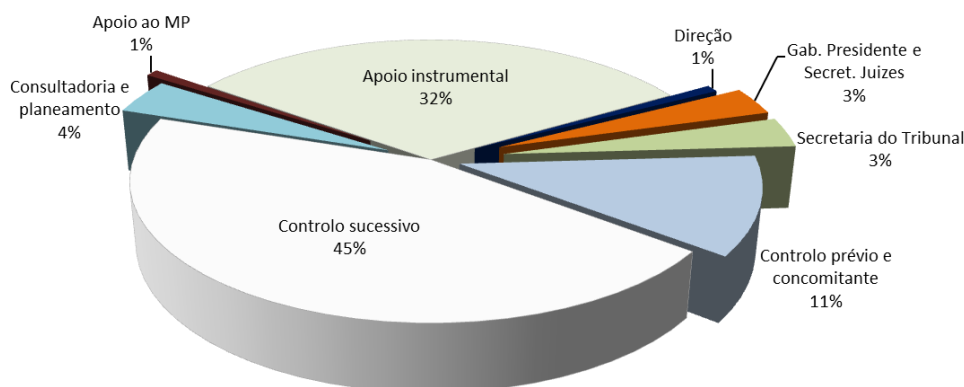
No final de 2014 exerciam funções no Tribunal de Contas 19 Juízes Conselheiros (incluindo o Presidente) e nos seus Serviços de Apoio 499 efetivos.

Do total de efetivos em funções nos serviços de apoio, 59 exercem cargos dirigentes, 165 pertencem ao corpo especial de fiscalização e controlo, 90 são técnicos superiores ou inspetores e 8 são especialistas de informática, o que se traduz num índice de tecnicidade de 64,5%.

Exercem ainda funções nos serviços de apoio mais 177 efetivos distribuídos pelas carreiras de técnico verificador, técnico de informática, assistente técnico, oficial de justiça e assistente operacional.

Em termos de distribuição por áreas funcionais, a função de controlo concentra a maioria dos efetivos.

Efetivos dos Serviços de Apoio por áreas funcionais



A FORMAÇÃO PROFISSIONAL

O programa de formação é elaborado com base nas necessidades identificadas e integra ações de formação inicial, contínua e de aperfeiçoamento de competências.

Em 2014, foram realizadas 153 ações de formação, das quais 96 decorreram nas instalações do Tribunal (interna) e 57 respeitam à participação em ações no exterior.

Foram igualmente ministradas por efetivos dos serviços de apoio 38 ações junto de entidades que o solicitaram.

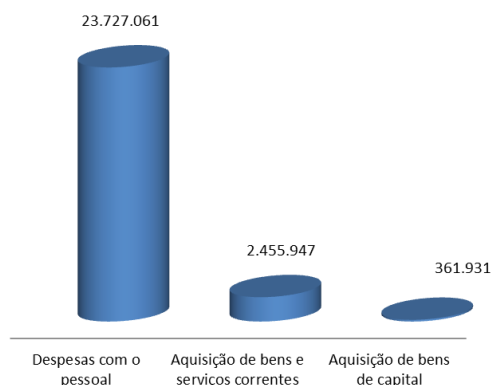
Em termos de custos, os encargos diretos com a formação - pagamento a formadores e pagamento das ações realizadas no exterior – representam 0,2% da despesa total do Tribunal.

OS RECURSOS FINANCEIROS

A despesa realizada foi de 26.544.939 euros, da qual 64% respeita a dotações do orçamento do Estado e 35% dos cofres privados, sendo 22.634.855 euros referentes à Sede, 1.946.412 euros à SRA e 1.963.672 euros à SRM.

No que concerne à distribuição da despesa por agrupamento económico verifica-se que a maior parte diz respeito a despesas com o pessoal (89,4%).

Despesa por agrupamento económico



Em termos de evolução, a despesa financiada pelo Orçamento do Estado (OE), subiu 2,3% face ao ano anterior.

Evolução da despesa por fonte de financiamento

Unidade: €

Agrupamento	2012	2013		2014	
		Montante	Var.	Montante	Var.
Cofres privados	7.201.048	9.222.864	28,1%	9.446.612	2,4%
Orçamento do Estado	14.950.883	16.732.297	11,9%	17.098.327	2,2%
Total	22.151.931	25.955.161	17,2%	26.544.939	2,3%

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, e o respetivo parecer é publicado conjuntamente com a conta consolidada em anexo ao presente relatório - alínea c) do mesmo artigo.

OS SISTEMAS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO

Aquando da elaboração do Plano trienal 2014-2016, foi também elaborado e aprovado pelo Plenário Geral um **Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação – PDESI**, para o mesmo período, constituindo este um documento orientador do caminho a seguir relativamente aos sistemas de informação do Tribunal de Contas e dos seus serviços de apoio.

Facilitar a comunicação; desmaterializar; assegurar mais integração, mais normalização e menos redundância na fiscalização e controlo e na gestão; e consolidar, racionalizar e ampliar as infraestruturas tecnológicas internas e reforçar a sua segurança; são opções estratégicas que estiveram na base deste Plano.

No âmbito dos projetos constituintes deste Plano, os quais integram a programação quer do Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação (DSTI) quer de todos os outros Departamentos / Serviços envolvidos, procedeu-se, em 2014:

- Ao nível da Programa do portal único *eContas*, que se traduz essencialmente na conversão gradual do existente sistema de prestação de contas (o GDOC) num único portal de relacionamento do Tribunal de Contas com as entidades sob sua jurisdição e controlo e que pretende abranger progressivamente todas as áreas de fiscalização e controlo:
 - Análise de requisitos para as áreas de Efetivação de Responsabilidades, Fiscalização Prévia e Concomitante: definição e análise de requisitos jurídicos e técnicos (informáticos) iniciais;
 - Definição da arquitetura do sistema e estádios iniciais de desenvolvimento do protótipo de suporte às áreas da Fiscalização Prévia e Concomitante;
 - Expansão das funcionalidades da área de Verificação Interna de Contas, através de:
 - Aplicação das Instruções no âmbito do Setor Público Empresarial e Setor Público Empresarial Local;
 - Aplicação das fontes de financiamento aos Mapas de fluxos de caixa e Mapas de Controlo Orçamental no âmbito do POCP e POCs sectoriais;
 - Alteração e/ou complementar do processo, eletronicamente e por iniciativa própria da entidade ou em resultado de um pedido técnico do Tribunal de Contas, no âmbito das suas funções de controlo;
 - Implementar do controlo de prazos na alteração e/ou complementar do processo, eletronicamente e por iniciativa própria da entidade ou em resultado de um pedido técnico do TdC;
 - Anulação da alteração à conta por iniciativa da entidade.
- Ao nível do Programa/projeto do modelo integrado de gestão de auditorias que visa a gestão integral do ciclo de auditoria incluindo gestão do risco, planeamento e programação, recolha de dados e de provas/evidências, produção do relatório (em

todas as suas fases), gestão e controlo de correspondência (com circularização e contraditório), gestão e acompanhamento das recomendações:

- Realização de estudos prévios para definição dos requisitos mínimos, levantamento e apreciação de soluções informáticas disponíveis;
- Levantamento de requisitos e definição do modelo conceptual.

Ao nível da infraestrutura tecnológica, manteve-se o reforço do parque de servidores segundo arquitetura *blade*, mas agora com sistemas operativos *Windows Server 2012*, a par do crescimento da das soluções de *storage* de elevada disponibilidade e o abate de servidores mais antigos e no modo “*stand-alone*”, em cumprimento do plano plurianual de aumento de eficiência de serviços/eficiência de consumos energéticos. Já ao nível dos postos de trabalho dos utilizadores, deu-se início ao modelo de migração para a plataforma *MS Windows 8.1*.

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.

** No documento "[Informação Estatística e Indicadores](#)" consta o "Relatório de Gestão Consolidado" e os mapas do controlo orçamental consolidado, da despesa e da receita.



MAPA DE FLUXOS CONSOLIDADO

Período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2014

(em euros)

ny

Código		Recebimentos	Código		Pagamentos	26.544.937,23
Capítulo	Grupo		Capítulo	Grupo		
		Saldo da Gerência Anterior	23.277.160,36		DESpesas	26.544.937,23
		Execução Orçamental	23.272.035,43		Despesas Orçamentais	26.544.937,23
		De Dotações Orçamentais (OE)			Correntes	26.183.006,79
		De Receitas Próprias		01.01.01	Titulares de Órgãos Soberania/Membros Órgãos Autarquias	1.274.589,18
		Na posse do Serviço		01.01.03	Pessoal dos Quadros - Regime de Função Pública	12.179.915,71
		Na posse do Tesouro		01.01.05	Pessoal além dos quadros	0,00
		Receitas do Estado		01.01.08	Pessoal Aguardando Aposentação	258.563,56
		De Operações de Tesouraria		01.01.09	Pessoal em Qualquer outra Situação	412.990,87
		Descontos em Vencimentos e Salários:		01.01.11	Representação	52.866,44
		Receitas do Estado	0,00	01.01.12	Suplementos e Prémios	986.133,52
				01.01.13	Subsídio de Refeição	482.655,18
				01.01.14	Subsídio de Férias e de Natal	2.542.307,33
			5.114,93	01.01.15	Remunerações por Doença Maternidade/Paternidade	212.895,78
				01.02.02	Horas Extraordinárias	31.655,40
				01.02.03	Alimentação e Alojamento	0,00
				01.02.04	Ajuda de Custo	132.877,92
				01.02.05	Abono Para falhas	3.794,71
				01.02.06	Formação	28.141,16
			30.630.766,66	01.02.08	Subsídios, Abonos de Fixação Res. E Alojamento	508.628,88
				01.02.12	Indemnizações por Cessação de Funções	5.956,09
				01.02.14	Outros Abonos em Numerário ou Espécie	89.838,30
				01.03.01	Encargos com a Saúde	254.704,35
				01.03.02	Outros Encargos com a Saúde	505,15
				01.03.03	Subsídio Familiar a Crianças e Jovens	12.851,06
				01.03.04	Outras Prestações Familiares	213,86
				01.03.05	Contribuições para a Segurança Social	4.230.185,64
				01.03.06	Acidentes em Serviço e Doenças Profissionais	873,43
				01.03.08	Outras Pensões	7.495,90
				01.03.09	Seguros	1.027,74
				01.03.10	Outras Despesas Segurança Social	15.402,10
				02.01.02	Combustíveis e Lubrificantes	17.033,72
				02.01.04	Limpeza e Higiene	28.193,65
				02.01.07	Vestuário e artigos pessoais	1.009,74
				02.01.08	Material de Escritório	65.750,03
				02.01.09	Produtos Químicos e farmacêuticos	20,18
				02.01.15	Pémios, Condecorações e Ofertas	1.749,53
				02.01.18	Livros e Documentação Técnica	10.460,82
				02.01.19	Artigos Honoríficos e de Decoração	174,66
				02.01.21	Outros Bens	44.064,41
				02.02.01	Encargos das Instalações	204.842,09
				02.02.02	Limpeza e Higiene	208.288,55
		A Transportar	46.336.768,29		A Transportar	24.100.358,09
			5.924.177,07			26.544.937,23



MAPA DE FLUXOS CONSOLIDADO

Período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2014

(em euros)

Código		Recebimentos	Código	Pagamentos	(em euros)
Capítulo	Grupo				
		5.924.177,07		24.100.355,09	26.544.937,23
		Transporte		Transporte	
		Outros	02.02.03	Conservação de Bens	117.664,15
07.02.99		4.470,00	02.02.04	Locação de Edifícios	60,00
08.01.99		25.253,55	02.02.08	Locação de Outros Bens	37.350,17
15.01.01		7.391,56	02.02.09	Comunicações	145.674,64
		Reposições não Abatidas nos Pagamentos	02.02.10	Transportes	72.480,26
		Capital	02.02.11	Representação de Serviços	6.367,75
			02.02.12	Seguros	21.830,54
			02.02.13	Deslocações e Estadas	98.384,97
			02.02.14	Estudos, Pareceres, Proj. e Consultoria	41.626,17
			02.02.15	Formação	31.651,32
			02.02.16	Seminários, Exposições e Similares	22.870,61
			02.02.17	Publicidade	3.413,75
			02.02.18	Vigilância e Segurança	249.632,85
			02.02.19	Assistência Técnica	612.088,72
			02.02.20	Outros Trabalhos Especializados	179.796,07
			02.02.22	Serviços de Saúde	18.166,60
			02.02.25	Outros Serviços	214.845,74
		7.571.148,73	03.06.01	Outros Encargos Financeiros	455,84
		4.937.092,83	04.09.01	Resto do Mundo-U.E. - Instituições	0,00
		2.634.055,90	04.09.03	Resto do Mundo-Paises Terceiros Org. Intern.	0,00
			06.02.03	Outras	0,00
				Capital	361.930,44
			07.01.03	Edifícios	64.926,20
			07.01.07	Material de Informática	248.421,70
			07.01.08	Software Informático	16.783,51
			07.01.09	Equipamento Administrativo	28.114,24
			07.01.10	Equipamento Básico	0,00
			07.01.11	Ferramentas e Utensílios	74,98
			07.01.12	Artigos e Objectos de valor	2.037,85
			07.01.15	Aquis.Bens Capital-Outros Invest	1.571,96
				Despesas Orcamentais com compensação em receita própria e com ou sem transição de saldos	0,00
				A Transportar	0,00
		53.907.917,02		A Transportar	26.544.937,23

Handwritten signature



MAPA DE FLUXOS CONSOLIDADO

Período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2014

(em euros)

Capítulo	Grupo	Recebimentos		Pagamentos	
		Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo
		53.907.917,02			
	Transporte				
	Importâncias entregues ao Estado ou outras Entidades				
	Receita do Estado			4.937.172,83	26.544.937,23
	Operações de tesouraria			2.626.041,64	7.563.214,47
	Descontos em Vencimentos e Salários:				
	Receita do Estado			4.899.973,63	
	Operações de Tesouraria			2.576.834,04	
	Saldo para a Gerência Seguinte				19.799.765,32
	Execução Orçamental				19.786.716,13
	De Dotações Orçamentais (OE)				
	De Receitas Próprias			19.786.716,13	
	Na posse do Serviço			19.786.716,13	
	Na posse do Tesouro				
	Receitas do Estado				13.049,19
	De Operações de Tesouraria				
	Descontos em Vencimentos e Salários:				
	Receitas do Estado			0,00	
	TOTAL	53.907.917,02	53.907.917,02		53.907.917,02

Lisboa, em 30 de março de 2015
O Diretor Geral

RELATÓRIO DE AUDITORIA CONTAS CONSOLIDADAS

Introdução

1. Examinámos as demonstrações financeiras consolidadas do Tribunal de Contas, as quais compreendem o Balanço em 31 de dezembro de 2014 (que evidencia um ativo líquido de 37 998 448 euros e um total de Fundos Próprios de 32 727 572 euros, incluindo um resultado líquido negativo de 4 159 442 euros), a Demonstração consolidada dos Resultados por Naturezas e o Mapa consolidado dos Fluxos de Caixa, do exercício findo naquela data, e o correspondente Anexo.

Responsabilidades

2. É da responsabilidade da Direção-Geral do Tribunal de Contas a preparação de demonstrações financeiras consolidadas que apresentem, de forma verdadeira e apropriada a posição financeira do conjunto das entidades incluídas na consolidação, o resultado consolidado das suas operações e dos fluxos de caixa consolidados, bem como a adoção de políticas e critérios contabilísticos adequados e a manutenção de um sistema de controlo interno apropriado.

3. A nossa responsabilidade consiste em expressar uma opinião profissional e independente, baseada no exame que realizámos às referidas demonstrações financeiras consolidadas.

Âmbito

4. O exame a que procedemos foi efetuado de acordo com as Normas Técnicas e as Diretrizes de Revisão/Auditoria da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, as quais exigem que o exame seja planeado e executado com o objetivo de obtermos um grau de segurança aceitável sobre se as demonstrações financeiras consolidadas estão isentas de distorções materialmente relevantes. Para tanto, o referido exame incluiu: (i) a verificação de as demonstrações financeiras das entidades incluídas na consolidação terem sido apropriadamente examinadas e, para os casos significativos em que o não tenham sido, a verificação, numa base de amostragem, do suporte das quantias e divulgações nelas constantes e a avaliação de estimativas, baseadas em juízos e critérios definidos pelo Tribunal de Contas, utilizadas na sua preparação; (ii) a verificação das operações de consolidação; (iii) a apreciação sobre se são adequadas as políticas contabilísticas adotadas, a sua aplicação uniforme e a sua divulgação, tendo em conta as circunstâncias; (iv) a verificação da aplicabilidade do princípio da continuidade; e (v) a apreciação sobre se é adequada, em termos globais, a apresentação das demonstrações financeiras consolidadas.

5. Entendemos que o exame efetuado proporciona uma base aceitável para a expressão da nossa opinião.

Opinião

6. Em nossa opinião, as referidas demonstrações financeiras consolidadas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira consolidada do Tribunal de Contas, em 31 de dezembro de 2014, o resultado consolidado das suas operações e os fluxos de caixa consolidados no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites.

Ênfases

7. Sem afetar a opinião expressa no parágrafo anterior, chamamos à atenção que a apresentação das presentes demonstrações financeiras consolidadas visa dar cumprimento ao disposto na alínea c) d artigo 113º e no artigo 43º da Lei de Organização e Processo do Tribunal, que prevê a publicação de uma conta consolidada em anexo ao relatório anual da atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas e pelos seus serviços de apoio. As três entidades incluídas no perímetro de consolidação são o Tribunal de Contas - Sede, a Seção Regional dos Açores do Tribunal de Contas e a Seção Regional da Madeira do Tribunal de Contas. Conforme mencionado na Nota 1.1 do Anexo. *“As três entidades dispõem de autonomia administrativa na parte referente às verbas provenientes do Orçamento do Estado e de autonomia administrativa e financeira no que se refere às verbas dos seus Orçamentos Privativos, dando esta desagregação origem a 6 entidades contabilísticas com demonstrações financeiras autónomas que foram consolidadas.”*

Lisboa, 10 de abril de 2015



Pedro Aleixo Dias, em representação de
BDO & Associados - SROC

Siglas

AC	Administração Central
ADIST	Associação para o Desenvolvimento do Instituto Superior Técnico
AL	Administração Local
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
AMISM	Associação de Municípios da Ilha de São Miguel
AR	Administração Regional
AR	Assembleia da República
ARAAL	Administração Regional Autónoma e Administração Local
ARF	Apuramento de Responsabilidades Financeiras
ASOSAI	<i>Asian Organization of Supreme Audit Institutions</i>
AT	Autoridade Tributária
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comunidade Europeia
cf.	Conferir
CGE	Conta Geral do Estado
CSS	Conta da Segurança Social
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DF	Despesa Fiscal
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRR	Decreto Regulamentar Regional
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior
EMPORDEF, S.A.	Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A.
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
EPSAS	<i>European Public Sector Accounting Standards</i>
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
ESO	Organização Europeia para a observação astronómica do Hemisfério Sul
EUROSAI	<i>European Organization of Supreme Audit Institutions</i>
EUROSTAT	Gabinete de Estatística da União Europeia
EVA	<i>Enterprise Virtual Array</i>
FC	Fiscalização Concomitante
FP	Fiscalização Prévia
FS	Fiscalização Sucessiva
ICP-ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
INCM	Instituto Nacional – Casa da Moeda
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IP	Instituto Público
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISC	Instituição Superior de Controlo
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
IST	Instituto Superior Técnico
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LEORAA	Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
m	milhares
M	Milhões
M	Madeira

MEC	Ministério da Educação e Ciência
MoU	<i>Memorandum of Understanding on Specific Policy Conditionality</i>
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OISC CPLP	Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
OLACEFS	Organização Latino-Americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OSS	Orçamento da Segurança Social
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PCRAA	Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores
PDESI	Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação
PEP	Passaporte Eletrónico Português
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPP	Parceria Público-Privada
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
Rel.	Relatório
RJael	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SNS	Serviço Nacional de Saúde
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
SS	Segurança Social
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TCP	Tribunal de Contas de Portugal
TF	<i>Task force</i>
TIR	Taxa Interna de Retorno
EU	União Europeia
USF	Unidade de Saúde Familiar
VAL	Valor Atual Líquido
VEC	Verificação Externa de Contas
VIC	Verificação Interna de Contas

