



PARTE D

TRIBUNAL DE CONTAS

Relatório n.º 15/2013

Relatório de Atividades e Contas de 2012

Ficha Técnica

Direção:

Presidente do Tribunal de Contas — Guilherme d'Oliveira Martins.

Coordenação Geral:

Diretor-Geral — José F. F. Tavares.

Coordenação Técnica (DCP):

Auditora-Coordenadora — Eleonora Pais de Almeida.
Auditora-chefe — Conceição Ventura.

Equipa Técnica:

Estrela Leitão.
Luís Queimado.
Paulo Andrez.
Rita Vinhas.
Sónia Fernandes.

Apoio Informático:

Diretor de Serviços (DSTI) — João Carlos Cardoso.

Apoio Administrativo e Encadernação:

Augusto Santos.
Lúcia Gaspar.

Tribunal:

Conselheiro Vice-Presidente — Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes.

Juizes Conselheiros (por ordem de precedência de 2013):

José Luís Pinto Almeida, José António Mouraz Lopes, Eurico Manuel Pereira Lopes, Ernesto Laurentino da Cunha, Helena Maria Abreu Lopes, José de Castro de Mira Mendes, João Manuel Ferreira Dias, António José Avérous Mira Crespo, António Augusto Santos Carvalho, Helena Maria Ferreira Lopes, Manuel Roberto Mota Botelho, Alberto Fernandes Brás, João Francisco Aveiro Pereira, Nuno Manuel Lobo Ferreira, António Manuel Fonseca da Silva, João Alexandre Gonçalves de Figueiredo, José Manuel Monteiro da Silva.

Ministério Público:

Procuradores-gerais-adjuntos:

António Lima Cluny, Laura Maria de Jesus Tavares da Silva, José Alberto Varela Martins, José Vicente Gomes de Almeida.

Serviços de Apoio:

Subdiretores-gerais:

Márcia da Conceição Cardoso Vala, Fernando Flor de Lima, Ana Mafalda Morbey Affonso.

Auditores-coordenadores/diretores de serviço/auditores-chefes/chefes de divisão e outros responsáveis:

Alberto Miguel Pestana, Alexandra Rocha Pinto, Ana Luísa Nunes, Ana Maria Bento, Ana Paula Valente, Anabela Gonçalves Santos, António Afonso Arruda, António Botelho Sousa, António Costa e Silva, António de Freitas Cardoso, António Manuel Garcia, António Marques Marta, António Marques Rosário, António Sousa e Menezes, Carla Mendes Gomes, Carlos Augusto Cabral, Carlos Maurício Bedo, Cristina Maria Cardoso, Francisco José Albuquerque, Francisco Bianchi Moledo, Fernando Morais Fraga, Fernando Prego, Helena Cristina Santos, Helena Cruz Fernandes, Isabel Cacheira Relvas, Jaime Gamboa Cabral, João Carlos Cardoso, João José Medeiros

João Oliveira Camilo, José Alves Carpinteiro, Júlia Maria Serrano, Leonor Corte-Real Amaral, Luis Filipe Paixão, Luis Filipe Simões, Luís Manuel Rosa, Manuela Lavinha Marques, Maria Clara Lopes Albino, Maria Conceição Antunes, Maria Fernanda Martins, Maria da Luz Faria, Maria Luísa Bispo, Maria Gabriela Ramos, Maria Isabel Viegas, Maria João Caldas, Maria José Paulouro, Maria José Sobral, Maria Susana Ferreira da Silva, Nuno Zibaia da Conceição, Patricia Ferreira Silva, Rui Fernandes Rodrigues, Telmo Mendes, Vítor Rodrigues Braz.

Nota de apresentação

O ano de 2012 colocou importantes desafios ao Tribunal de Contas, abrindo também novas perspetivas de atuação. A atividade e os resultados expostos neste Relatório refletem um contexto nacional difícil nos planos económico, social e financeiro e particularmente exigente no tocante à consolidação orçamental.

Neste contexto, a apresentação do Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas de 2012 rodeia-se de significativa importância, uma vez que é feita com a convicção de que se está a cumprir o dever imperioso de prestar informação ao cidadão e demais órgãos de soberania, dever esse que decorre do princípio da transparência, um dos princípios que norteiam toda a atividade do Tribunal de Contas.

Da fiscalização prévia à concomitante e sucessiva, passando pelo julgamento da responsabilidade financeira e pela certificação de contas, estamos perante instrumentos indispensáveis para assegurar transparência, verdade e clareza na defesa de uma sociedade aberta, na qual as políticas públicas resultem de opções realmente partilhadas por todos e adequadamente sujeitas ao controlo efetivo dos cidadãos.

Dos resultados quantificados, poderão referir-se os seguintes: o controlo prévio incidiu sobre um montante de € 4,8 mil milhões, tendo sido recusado o visto a contratos e atos no valor de € 1,9 mil milhões; foram detetadas irregularidades no âmbito do controlo sucessivo cuja expressão monetária ascendeu a € 23,6 mil milhões; foram identificadas poupanças no montante de € 1541 milhões e corrigidos procedimentos e regularizadas situações consideradas ilegais, por iniciativa das próprias entidades envolvidas; foram ainda formuladas 1966 novas recomendações, que apontaram caminhos possíveis visando corrigir as falhas encontradas ou métodos e procedimentos de gestão considerados inadequados por prejudicarem a eficiência e eficácia da atividade das entidades auditadas. Foram também feitas recomendações ao Governo e à Assembleia da República com vista ao aperfeiçoamento da legislação financeira.

O Tribunal de Contas Português tem no horizonte da sua ação a ideia forte e necessária de que o rigor e as boas contas são fator de cidadania: prestar boas contas é contribuir para a credibilidade e a confiança; gerir bem o dinheiro público é defender os contribuintes, os cidadãos e as gerações futuras.

Somos, assim, colocados perante o desafio de identificar atempadamente os riscos orçamentais e financeiros, atuais e futuros, explícitos e implícitos. Por conseguinte, o endividamento público e os grandes compromissos futuros, a par da alinação de património público, deverão rodear-se de sólidos mecanismos preventivos que limitem as perdas e os gastos desproporcionados e promovam o reforço da confiança nas instituições democráticas.

E o papel do Tribunal de Contas, órgão de controlo externo e independente das finanças públicas, será fundamental para que esses objetivos sejam atingidos.

O presente Relatório foi elaborado tomando por base os Relatórios da Sede e das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, contendo em anexo as contas do Tribunal e o parecer do Auditor externo, conforme previsto na alínea *d*) do artigo 113 da Lei n.º 98/97, integrando em volume próprio o documento “Informação estatística e indicadores”.

O mesmo mereceu a aprovação pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas em sessão de 15 de maio de 2013, conforme previsto no n.º 2 do artigo 43.º e na alínea *b*) do artigo 75.º da Lei n.º 98/97 (LOPTC), e nos termos daquela lei (cf. artigo 9) será publicado na 2.ª série do *Diário da República*, estando, também, disponível na INTERNET, no sítio do Tribunal (www.tcontas.pt).

15 de maio de 2013. — O Conselheiro Presidente, *Guilherme d'Oliveira Martins*.

Missão

Para que existimos?

Fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela lei.

Visão

O que queremos?

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

Valores

Princípios que nos guiam:

Independência;
Integridade;
Responsabilidade;
Transparência;
Objetividade;
Imparcialidade.

Objetivos Estratégicos

1 — Avaliar sistematicamente a execução das políticas e programas públicos no contexto da crise económico-financeira bem como dos seus efeitos na sustentabilidade das finanças públicas e na equidade intergeracional.

2 — Intensificar o controlo externo sobre os grandes fluxos financeiros, sobre os domínios de maior risco e sobre as áreas de inovação na gestão dos recursos públicos.

3 — Aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo financeiro e jurisdicional do Tribunal e melhorar o impacto das respetivas ações.

I. Principais resultados

Em 2012, os principais resultados obtidos foram, em síntese, os seguintes:

No âmbito do **controlo prévio**

✓ **Controlo prévio de 1721 atos, contratos e outros** instrumentos geradores de encargos, remetidos por **712 entidades**, envolvendo uma despesa de **€ 4 802 M**;

✓ O montante dos atos e contratos a que foi **recusado o visto** ascendeu a **€ 1 854 M** (38,6%), pelo que foi impedida a realização da totalidade ou parte daquele montante por se encontrar em desconformidade com a lei aplicável;

Controlo prévio sobre um montante de € 4,8 mil milhões

✓ **Conclusão de 11 auditorias no âmbito da fiscalização prévia**, 10 das quais para efeitos de apuramento de responsabilidades financeiras;

✓ **Aperfeiçoamento contratual** em resultado da devolução pelo Tribunal dos respetivos contratos para complemento de instrução ou esclarecimento de dúvidas (3064 devoluções);

✓ **Redução de encargos de € 1 513 M** em 2012, decorrentes de alterações e cancelamento de contratos ou substituição por outros de valor inferior;

€ 1 513 milhões de redução de encargos

✓ **Acolhimento**, na generalidade das situações, por parte dos serviços destinatários, **das decisões, recomendações e observações do Tribunal** em processos de fiscalização prévia, tendo-se vindo a verificar que ilegalidades anteriormente recorrentes deixaram de ser praticadas;

✓ **Introduzidas alterações legislativas** em resultado da jurisprudência do Tribunal ou na sequência de recomendações que haviam sido dirigidas ao legislador no sentido de permitir melhorar o controlo da gestão financeira pública.

Melhorias legislativas obtidas na sequenciada ação do Tribunal

No âmbito do **controlo concomitante**

✓ **Conclusão de 12 auditorias de fiscalização concomitante**;

✓ **Acolhimento**, na generalidade das situações, das **recomendações** formuladas pelo Tribunal;

✓ **Análise de 652 contratos adicionais**, cujo saldo financeiro total assumiu, pela primeira vez, um valor negativo de **€ 2,8 M** (o valor da supressão de trabalhos foi superior ao dos acréscimos).

Conclusão de 12 auditorias e análise de 652 contratos adicionais

No âmbito do **controlo sucessivo**

✓ **Emissão do Parecer** sobre a Conta Geral do Estado de 2011, incluindo a da Segurança Social, e dos Pareceres sobre as Contas da Região Autónoma dos Açores de 2011 e da Região Autónoma da Madeira de 2010 e de 2011;

Emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado

✓ **Emissão dos Pareceres** sobre as Contas da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira de 2011;

✓ **Conclusão de 75 auditorias** (incluindo 3 verificações externas de contas) **no âmbito do controlo sucessivo**. Foram abrangidas por estas auditorias e outras ações de controlo sucessivo de **275 entidades**;

Conclusão de 75 auditorias abrangendo 275 entidades

✓ **Verificação interna de 719 contas**, respeitantes a **607 entidades**, tendo sido verificada receita/despesa no valor de **€ 297 707 M**;

Verificadas 719 Contas de 607 entidades no valor de € 297 mil milhões

✓ **Detetadas irregularidades no âmbito do controlo sucessivo afetando € 23 638 M**, em virtude de situações muito diversas, das quais se salientam, pelo seu valor mais elevado: receitas orçamentais e extraorçamentais por registar na CGE; receitas e despesas do Estado relativas a passivos financeiros constantes da CGE de 2011 subavaliadas; fundos de empresas públicas fora do Tesouro; violação do limite de endividamento; incumprimento da obrigação de reporte de encargos assumidos e encargos assumidos e não pagos, na Região Autónoma da Madeira. O Tribunal **recomendou a correção das irregularidades detetadas**;

✓ **Identificação**, em sede de verificação da execução das recomendações formuladas pelo Tribunal, de **poupanças** no montante de **€ 28 M**;

Recomendações permitiram poupanças de € 28 M

✓ **Correção** de procedimentos e **regularização** de situações consideradas ilegais, pelas próprias entidades envolvidas, na sequência da intervenção do Tribunal.

Alguns factos relevantes do ano de 2012

Janeiro

Prestação de Contas eletrónica obrigatória

A prestação de contas do ano económico de 2011, a apresentar ao Tribunal de Contas (TC) até 30 de abril de 2012, passou a ser efetuada, obrigatoriamente, por via eletrónica, para as entidades do Setor Público Administrativo, que tivessem já adotado o POCP ou Planos Setoriais de Contas e não estivessem dispensadas daquela prestação. O sistema de “Prestação de Contas dos Serviços e Organismos Públicos por via eletrónica” visou dotar as entidades sob controlo e jurisdição do TC de um serviço de entrega e consulta de contas de gerência via Internet.

Nações Unidas destacam importância dos Tribunais de Contas

As Nações Unidas destacaram a importância dos Tribunais de Contas ao aprovarem, na sua 66.ª Assembleia Geral, uma Resolução relativa à promoção de uma Administração Pública eficaz, eficiente, transparente e responsável pelo reforço dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres.

Março

Acórdão n.º 9/2012 do TC

Os Juízes do TC acordaram, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato de concessão, celebrado, em 8 de maio de 2010, entre o Estado Português, enquanto Concedente, e a sociedade “*ELOS — Ligações de Alta Velocidade, S. A.*”, na qualidade de Concessionária (Troço Poceirão-Caia da rede de alta velocidade), no montante de € 1 668 M.

Maio

EUROSAI reúne em Ancara sob presidência portuguesa

O Presidente do Tribunal de Contas de Portugal e da Organização Europeia das Instituições Superiores de Controlo (EUROSAI) presi-

diu, em Ancara, na Turquia, à 39.ª reunião do Conselho Diretivo desta Organização. Na mesma, efetuou-se o balanço anual da execução do primeiro Plano Estratégico da EUROSAI de 2011-2017. Este Conselho Diretivo aprovou ainda um conjunto de documentos estruturantes, que consubstanciam o novo enquadramento para a governação da EUROSAI. A elaboração e negociação deste novo quadro de gestão couberam a Portugal, que preside à **Equipa de Objetivo 4 da EUROSAI — Governação e Comunicação**.

Julho

Lei-Quadro das Fundações

Este diploma (Lei n.º 24/2012), publicado na sequência da ação do TC (cf. Relatório de Auditoria n.º 1/11), veio permitir a avaliação do custo/benefício das Fundações, a centralização do seu registo e a clarificação do respetivo regime tributário.

Setembro

Apresentação do relatório de avaliação do Tribunal de Contas francês

O Tribunal de Contas realizou uma “avaliação por pares” ao seu homólogo francês, na sequência do convite do seu anterior presidente, Philippe Séguin, reiterado pelo atual Presidente, Didier Migaud. Esta avaliação por pares é uma prática recomendada por organizações internacionais tendo em vista contribuir para o aperfeiçoamento das instituições e a aplicação das melhores práticas.

Outubro

Sentença n.º 14/2012, da 3.ª Secção do Tribunal de Contas Concessão de garantias pessoais, no tocante ao pagamento de encargos com juros resultantes de empréstimo contraído

Sentença condenatória impondo multas e reposição nos cofres públicos de verbas pela prática de uma infração financeira reintegratória (reposição relativa a juros de empréstimo), a título de negligência (multas no valor de € 3 800 e reposição de € 3 000 acrescidos de juros de mora desde 2006).

Comité de Contacto dos Tribunais de Contas da União Europeia

O Tribunal de Contas e Instituições congéneres da União Europeia reuniram-se no Estoril para apreciar o próximo período financeiro da União Europeia no contexto da Estratégia 2020. Esta discussão foi acompanhada de uma análise pormenorizada dos recentes desenvolvimentos e das medidas que têm sido tomadas para fazer face à crise económica e financeira, bem como da função central que os Tribunais de Contas desempenham nesse domínio.

Relatório n.º 31/2012 — Apuramento do custo médio por aluno

Através da Resolução da Assembleia da República n.º 95/2011, de 6 de abril e ao abrigo do disposto no artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, foi solicitada ao Tribunal de Contas a realização de uma ação que permitisse aferir o custo médio por aluno nas escolas públicas. Deliberou, assim, o Tribunal a inclusão, no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção, para 2011, de uma ação destinada a corresponder, nos moldes considerados adequados, ao pedido que lhe foi dirigido, com referência ao ano escolar de 2009/2010.

Dezembro

Relatório de auditoria n.º 41/2012 — Alienação de Imóveis do Estado a Empresas Públicas

O Tribunal auditou as alienações em causa (no montante de € 1 381 M) efetuadas no último sexénio a favor de empresas públicas (96 %), nomeadamente à luz da gestão integrada do património público e dos princípios legais que o norteiam, em face do risco representado pela existência de pagamentos de restituições e de compensações devido à não concretização de alienações, tendo recomendado ao Ministro das Finanças, entre outras medidas, que a decisão de alienar imóveis do património público se fundamente em critérios de boa gestão imobiliária em observância do disposto na lei.

Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores (RAA) e sobre a Conta de Gerência da Assembleia Legislativa da RAA de 2011

Aprovados em 7 de dezembro de 2012, pelo coletivo para o efeito constituído (Presidente do TC e Juizes das Secções Regionais).

Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2011

- Aprovado pelo TC em 12 de dezembro de 2012;
- Entregue à Presidente da Assembleia da República em 20 de dezembro de 2012.

Pareceres sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira (RAM) e sobre a Conta de Gerência da Assembleia Legislativa da RAM de 2011

Aprovados em 20 de dezembro de 2012, pelo coletivo para o efeito constituído (Presidente do TC e Juizes das Secções Regionais).

II. A atividade do Tribunal

Análise detalhada da atividade desenvolvida

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

A atividade do Tribunal norteia-se, no triénio 2011-2013, pelos três objetivos estratégicos já referidos.

Atendendo ao momento em que é exercido, o controlo financeiro pode ser **prévio** (*a priori*), **concomitante** ou **sucessivo** (*a posteriori*). Será por esta ordem que os seus resultados relativos ao ano de 2012 serão apresentados, doravante, neste Relatório.

Considerando o momento em que é exercido, o controlo financeiro pode ser **prévio** (*a priori*), **concomitante** ou **sucessivo** (*a posteriori*).

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

Ler mais ...

Para informação mais pormenorizada sobre a atividade do Tribunal, consultar:

“Informação estatística e indicadores”

“Relatório de Atividades da Sede”

“Relatório de Atividades da Secção Regional dos Açores”

“Relatório de Atividades da Secção Regional da Madeira”

em www.tcontas.pt.

II.1. O controlo prévio

Âmbito

O **controlo prévio** aprecia a legalidade financeira de certos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras, antes de os mesmos produzirem efeitos ou de os respetivos pagamentos serem efetuados.

Saber mais...

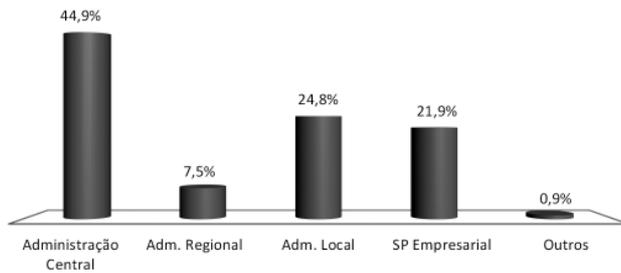
Do documento “Informação estatística e indicadores” e dos Relatórios da 1.ª Secção e das Secções Regionais constam dados mais detalhados sobre a atividade de controlo prévio do Tribunal de Contas

Nem todas as entidades ou atos estão sujeitos a este tipo de controlo. Embora haja outros critérios relevantes, os contratos de valor superior a € 350 mil necessitam, em regra, de visto do Tribunal.

Em 2012, o controlo prévio incidiu sobre **1721 processos**⁽¹⁾, remetidos por **712 entidades**. Cerca de 63 % de todos os processos remetidos respeitaram a contratos de empreitada ou de prestação de serviços e cerca de 52 % provieram da Administração Local.

O volume financeiro controlado foi de € 4 802 M, cf. a distribuição no seguinte gráfico.

Volume financeiro controlado



Em 2012, alguns factos relevantes afetaram a atividade de fiscalização prévia, designadamente:

- O alargamento do seu âmbito a novas entidades e novos atos, por força das Leis n.ºs 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro;
- Na Secção Regional da Madeira, o termo do período de dispensa de controlo prévio para os contratos de empreitada de execução de obras de reconstrução de zonas afetadas pela intempérie de 20 de fevereiro de 2010.

Objetivo

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 alteração do resultado financeiro e, ainda, se existem **recursos orçamentais** e disponibilidades suficientes para cobrir os compromissos assumidos.

Com esse fim, foram proferidas em 2012, em coletivo, 1026 decisões de sessão diária de visto, 27 acórdãos de subsecção e 23 acórdãos de plenário (recursos) na 1.ª Secção e, ainda, 32 decisões em sessão das Secções Regionais.

Recusas de visto

O visto foi recusado a **37 processos**, de montante correspondente a **€ 1 854 M**, representando **38,6 %** do valor total objeto de fiscalização prévia. Excluído o valor muito elevado de um único contrato (€ 1 668 M do contrato de parceria público-privada do troço da rede de Alta Velocidade Poceirão-Caia) o montante das recusas seria de apenas **4 %** do total da despesa controlada.

Montante financeiro afetado por recusas de visto: € 1 854 M

As **ilegalidades** detetadas nos processos de fiscalização prévia que conduziram à **recusa** do respetivo visto em 2012 disseram, no essencial, respeito a:

- Falta de cabimento ou financiamento para as despesas;
- Violação de regras e ultrapassagem de limites no endividamento autárquico;
- Adjudicações e contratos sem a precedência de procedimentos concorrenciais e com violação dos requisitos exigíveis para o ajuste direto por urgência, especial aptidão técnica ou relação in house;
- Insuficiências graves na explicitação dos critérios de adjudicação e na avaliação das propostas;
- Incumprimento de regras sobre a tramitação dos procedimentos, com relevante impacto financeiro;
- Negociações e alterações de propostas em momento não admissível pela lei;
- Retroatividade ilegal dos contratos.

Saber mais...

Nos Relatórios da 1.ª Secção e das Secções Regionais ou nas sínteses de jurisprudência publicadas no *website* do Tribunal de Contas, constam indicações mais detalhadas sobre as ilegalidades identificadas no controlo prévio e sobre as recomendações aí formuladas.

Concessão de visto

O visto foi concedido em **1643 processos**, cerca de **95 %** do total dos processos objeto de controlo prévio. O volume financeiro relativo aos vistos concedidos foi de **€ 2 947 M** (61 % do total do montante controlado).

E **545** desses processos, correspondendo a **€ 1 292 M**, foram **visados com recomendações**.

Montante financeiro objeto de visto com recomendações: € 1 292 M

Isto significa que **44 %** do montante controlado, embora viabilizado, estava efetivamente **afetado por ilegalidades**, uma vez que o visto com recomendações substituiu uma decisão de recusa de visto nos casos das ilegalidades previstas na alínea c) do n.º 3 e nas circunstâncias do n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97.

As recomendações formuladas nesses termos nos processos de visto, em número total de **730**, incidiram, na sua maioria, sobre ilegalidades praticadas no decurso dos procedimentos de contratação, tendo-se recomendado, designadamente:

- A adoção de procedimentos concorrenciais de adjudicação;
- A adoção de atempadas providências na gestão das entidades públicas e no lançamento dos procedimentos para obviar à invocação de urgências;
- A completa e adequada fundamentação de relatórios e decisões;
- A eliminação de exigências excessivas nos documentos concursais;
- A adequação dos modelos de avaliação de propostas, nomeadamente eliminando parâmetros mínimos de preço.

Em 2012, o Tribunal formulou, em sede de controlo prévio, 730 recomendações

Outras recomendações incidiram sobre:

- A necessidade de as cabimentações, compromissos e autorizações anuais e plurianuais das despesas serem feitas em devido tempo;
- A adequação dos clausulados contratuais à lei;
- O rigoroso cumprimento das normas sobre a eficácia dos atos e contratos e a sua remessa para visto.

Impacto da atividade de controlo prévio

Correção de ilegalidades e acolhimento de recomendações

A ação do Tribunal em controlo prévio tem um efeito simultaneamente corretivo e dissuasor, conduzindo à correção de procedimentos e ou inviabilização das despesas e evitando que em futuros atos ou contratos se cometam as ilegalidades identificadas.

O efeito corretivo evidencia-se, desde logo, **nas modificações introduzidas nos atos e contratos** na sequência dos pedidos de documentos e esclarecimentos pelo Tribunal.

Efeito corretivo e dissuasor do controlo prévio

- Modificações introduzidas na pendência dos processos;
- Ilegalidades que não voltaram a verificar-se;
- Redução de casos de ilegalidades anteriormente recorrentes;
- Reduzidas situações de incumprimento de recomendações;
- Cancelamento dos processos na sequência da identificação de ilegalidades.

Em 2012, foram efetuados **3064 pedidos** dessa natureza, que permitiram, em algumas situações, suprir as ilegalidades e irregularidades detetadas antes de proferida a decisão do Tribunal.

Os aspetos em que foi possível suprir tais situações diziam sobretudo respeito a insuficiências de financiamento, excessos de endividamento, falta de autorizações ou pareceres necessários ou, ainda, ilegalidades nas cláusulas contratuais. Salientam-se, pela sua especial incidência e importância no período em referência:

- Os **casos dos contratos-programa** e dos **contratos de gestão das autarquias locais**, que sofreram aperfeiçoamentos importantes, em matéria, por exemplo, de identificação dos objetivos de eficiência e eficácia a realizar;
- Os **contratos de empréstimo das autarquias locais**, em que os pedidos do Tribunal conduziram, em muitos casos, à redução dos montantes contratados, de modo a compatibilizarem-se com as regras de elegibilidade, com as efetivas necessidades de financiamento e ou com os limites de endividamento.

Por outro lado, o efeito corretivo e dissuasor para futuro é perceptível através da identificação das **ilegalidades que deixam de verificar-se**, quer por acolhimento de recomendações formuladas, quer por não repetição de ilegalidades sancionadas com a recusa do visto.

Por exemplo, em 2012, e ao contrário do sucedido em anos anteriores, não se identificaram situações nem recusas de visto por:

- Contratação de empréstimos para investimentos já executados e ou pagos;

- Aquisições de bens ou serviços fora de acordos-quadro, quando vinculativos;
- Omissão de publicitação de concursos no JOUE;
- Fixação injustificada de prazos contratuais superiores a 3 anos.

Houve também uma significativa redução de casos relativamente a recomendações recorrentes anteriores, como, por exemplo:

- Designação de júris de forma fixa para todos os concursos a decorrer num determinado período de tempo;
- Especificações discriminatórias de marcas comerciais ou industriais nos documentos concursais;
- Fixação de requisitos excessivos de qualificação técnica dos concorrentes.

Assinala-se a existência de apenas uma recusa de visto pelo Tribunal, através da sua Secção Regional da Madeira, com fundamento na falta de acolhimento de anteriores recomendações, reportadas à correta indicação das autorizações exigidas em matéria de alvará de construção.

Releva-se o **acolhimento, em 2012**, da recomendação efetuada no Relatório n.º 15/2010 — FP/SRATC:

“Recomenda-se a aplicação de procedimentos de controlo que visem assegurar a submissão atempada à fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos contratos que a isso estejam legalmente sujeitos e, simultaneamente, impeçam que estes produzam efeitos financeiros antes do visto.”

Cancelamento de processos

Outra vertente do impacto do controlo prévio prende-se com o **cancelamento dos processos a pedido das entidades fiscalizadas**, invocando a necessidade de reponderar a própria celebração dos contratos ou as respetivas condições. Tal sucedeu, por exemplo, devido a:

- Ausência de cobertura orçamental ou falta de autorização para a assunção de encargos plurianuais;
- Não concretização do financiamento comunitário inicialmente previsto;
- Violação de limites de endividamento ou não atualidade da necessidade de empréstimos;
- Ilegalidade do procedimento pré-contratual utilizado;
- Irregularidades na celebração de contratos promessa.

Poupanças registadas

Para além dos efeitos potenciais de redução da despesa associados às recusas de visto (**€ 1 854 M**), o controlo prévio do Tribunal permitiu, em 2012, a redução de despesas e encargos nos seguintes termos:

- Redução dos valores contratuais durante a instrução: **€ 7,6 M**;
- Cancelamento de contratos ilegais: **€ 1 415,4 M**;
- Substituição de contratos recusados por outros de valor inferior: **€ 90 M**.

Impacto do controlo prévio: Poupanças de € 1 513 M

Alterações legislativas

Os efeitos da atividade de controlo prévio fizeram-se também sentir através de importantes alterações legislativas que vieram ao encontro de recomendações do Tribunal, as quais foram introduzidas no CCP (exceções à aplicação de procedimentos concorrenciais) e, ainda, na lei do Orçamento do Estado (sujeição a fiscalização prévia dos contratos dos hospitais empresarializados).

Caixa 1

Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho

Este diploma introduziu alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP), em especial, são eliminadas as exceções à aplicação integral do regime de contratação pública de que beneficiavam as instituições públicas de ensino superior constituídas sob a forma de Fundação e os hospitais constituídos sob a forma de Entidade Pública Empresarial, que passam agora a submeter-se, em pleno, a este regime, indo ao encontro do entendimento do TC manifestado em acórdãos e em relatórios de auditoria.

Identificação de infrações financeiras

O Tribunal de Contas deve comunicar ao Ministério Público as infrações financeiras detetadas nos processos de visto, para que ele possa instaurar os respetivos processos de responsabilização.

Em 2012, e no âmbito do aperfeiçoamento deste procedimento com vista a uma mais eficaz ação responsabilizadora, foram concluídas **10 auditorias** com este objetivo. Nos respetivos relatórios foram emitidas 21 recomendações e identificadas **14 infrações financeiras**, praticadas por **41 responsáveis**, as quais foram devidamente comunicadas ao Ministério Público. Uma das ações concluiu-se pelo pagamento voluntário da multa pelo indiciado responsável.

O Tribunal efetua auditorias relativas ao exercício da fiscalização prévia

O valor total auditado nesta sede foi de **€ 17 M**.

II.2. O controlo concomitante

Uma das competências do Tribunal no âmbito da fiscalização concomitante comporta a realização de ações de controlo que recaem sobre a atividade financeira desenvolvida pelas entidades submetidas à sua jurisdição e controlo financeiro **antes de concluída a respetiva gerência**, sendo disso exemplo **as ações de acompanhamento da execução orçamental do Tribunal** — cf., por exemplo, o Relatório de Acompanhamento de Execução Orçamental da Administração Central n.º 05/2012 (janeiro a março de 2012) e o Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social n.º 01/2013 (janeiro a junho de 2012).

Saber mais ...

Por se centrar nos processos em curso, o controlo concomitante tem, à semelhança do controlo prévio, efeitos preventivos e pedagógicos, possibilitando ao Tribunal solicitar, nos casos em que se verifiquem indícios de ilegalidades ou irregularidades financeiras, que lhe sejam submetidos documentos e ou contratos para proceder à respetiva fiscalização prévia ou ordenar a realização de auditorias ou de ações de verificação das contas ou, ainda, de apuramento de responsabilidades financeiras.

O controlo concomitante pode igualmente ser exercido através de ações dirigidas aos procedimentos e atos administrativos que impliquem despesas com pessoal, aos contratos não sujeitos a fiscalização prévia, designadamente aos **contratos adicionais aos contratos visados**, e à execução dos contratos visados.

No que respeita ao controlo sobre os **contratos adicionais**, deve realçar-se que a entrada em vigor da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, originou um aumento do número de contratos adicionais a analisar em sede de controlo prévio e, conseqüentemente, uma **diminuição do número de contratos adicionais remetidos para controlo concomitante**.

Em 2012, foram registados no Tribunal, para controlo concomitante, **652 contratos adicionais**. O saldo financeiro desses contratos adicionais assumiu, pela primeira vez, um **valor negativo de € 2,9 M**, em virtude de o montante das reduções de trabalhos ser superior ao dos acréscimos. Esta situação resultou, sobretudo, de alterações aos projectos com o intuito de diminuição dos seus custos.

Montante financeiro controlado no âmbito do controlo concomitante: € 235 M

Em sede de controlo concomitante, o Tribunal concluiu, em 2012, **12 auditorias** sobre temas variados.

Nessas auditorias foram feitas observações e recomendações e foram comunicadas ao Ministério Público infrações identificadas, no âmbito das seguintes matérias:

- Ilegalidades dos procedimentos de adjudicação;
- Deficiências na preparação e na condução dos procedimentos de contratação;
- Violação de limites de endividamento;
- Ilegalidades na qualificação e autorização de “trabalhos a mais”;
- Incumprimento de prazos.

Das auditorias de controlo concomitante realizadas em 2012, destacam-se as seguintes:

► **Execução de contratos de parcerias público-privadas** no âmbito do Município de Oeiras (Relatório n.º 4/12).

As principais observações e recomendações formuladas nesta acção incidiram sobre os seguintes aspetos:

Ausência de estudos prévios sobre os custos e benefícios da parceria;

Não realização dos procedimentos legais para a seleção dos parceiros privados;

Não constituição atempada das comissões de acompanhamento;
Não evidenciação orçamental dos compromissos financeiros plurianuais;

Inadequada repartição dos riscos com os parceiros privados;
Prestação irregular de garantias pessoais pelo município;
Insuficiente consideração dos passivos elegíveis para o endividamento líquido municipal e ultrapassagem do respetivo limite;
Violação das regras sobre controlo prévio dos contratos.

➤ **Contratos adicionais** à empreitada de construção dos centros de processamento de resíduos e centros de valorização orgânica por compostagem das Ilhas das Flores e Graciosa — Açores (Relatório n.º 10/2012-FC/SRATC).

Das recomendações formuladas no relatório, salienta-se a seguinte:

“Se for decidida a realização de trabalhos que não se destinem à execução de obra que foi posta a concurso, que esses trabalhos sejam objeto de novo contrato, precedido de adequado procedimento pré-contratual.”

➤ **Despesas de pessoal e contratação pública** (2011) do Centro de Segurança Social da Madeira (Relatório n.º 1/2012-FC/SR-MTC).

Nesta ação foram identificadas irregularidades no montante global de € 1 M, relativas designadamente à inexistência de cabimento orçamental à data da autorização de diversas despesas.

Acompanhamento das recomendações em controlo concomitante — Destaques

Na generalidade das situações, os serviços destinatários das recomendações e observações formuladas no âmbito da fiscalização concomitante deram mostras de as acolher.

Anota-se que, no decurso dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da **auditoria à contratação de parcerias público privadas do setor local** (Relatório n.º 4/12), face aos pedidos e observações que iam sendo efetuados e sendo a entidade auditada alertada para o incumprimento de alguns aspetos relacionados, designadamente, com as obrigações contratualmente estabelecidas, adotou esta entidade as providências com vista ao seu cumprimento.

Também na sequência da aprovação do **relatório** de auditoria n.º 19/2011 efetuada **aos Hospitais, EPE**, registou-se, em 2012, um acatamento generalizado das recomendações aí formuladas, tendo os Hospitais EPE:

- Remetido ao Tribunal os contratos que, de acordo com os critérios estabelecidos na LOPTC, estão sujeitos a fiscalização prévia;
- Observado as regras de contratação pública impostas pela lei portuguesa e pelos Tratados da União Europeia, realizando procedimentos concorrenciais;
- Respeitado o critério de adjudicação fixado, não adjudicando o mesmo bem a mais do que um adjudicatário;
- Formalizado os contratos sempre que a lei o exija, designadamente em função do respetivo preço contratual.

Das recomendações formuladas pelo Tribunal através das suas Seções Regionais **11 foram acolhidas** em 2012 (**9** na da Madeira, e **2** na dos Açores), distinguindo-se:

O Relatório n.º 1/2011-FC/SRATC (Universidade dos Açores), onde se verificou que os pagamentos decorrentes da execução dos trabalhos da empreitada passaram a ser efetuados após os respetivos documentos de despesa terem sido visados pela fiscalização;

O Relatório de auditoria n.º 10/09-FC/SRMTC (?), onde o **acolhimento, pela Secretaria Regional do Turismo e transportes da Região Autónoma da Madeira**, de duas das recomendações formuladas no relatório objeto de seguimento (respeitantes ao cabimento prévio e aos procedimentos pré-contratuais) tem vindo a ser verificado continuamente mediante a análise dos processos submetidos pela entidade auditada à fiscalização prévia do Tribunal.

II.3. O controlo sucessivo

O controlo sucessivo concretiza-se através da emissão dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e as Contas das Regiões Autónomas, da realização de auditorias e da verificação de contas.

Saber mais...

O controlo sucessivo é exercido através de **ações** destinadas à preparação dos **Pareceres** (designadamente sobre a Conta Geral do Estado e as Contas das Regiões Autónomas), ou de relatórios de auditoria de apreciação de quaisquer aspetos ligados à atividade financeira das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo, ou de relatórios de verificação de contas, os quais podem conter **recomendações**.

Nos Pareceres emitidos e nos relatórios de auditoria, o Tribunal faz recomendações que visam a correção das deficiências encontradas e de práticas de gestão prejudiciais para a eficiência e eficácia das entidades a que são dirigidas, e também, com vista ao aperfeiçoamento da legislação financeira, ao Governo e à Assembleia da República.

Em 2012, o Tribunal aprovou 7 Pareceres — sobre a Conta Geral do Estado de 2011, as Contas da Região Autónoma da Madeira de 2010 e 2011, a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2011, a Conta da Assembleia da República de 2011 e as Contas das Assembleias Legislativas da Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira de 2011 —, concluiu 75 auditorias e procedeu à verificação interna de 719 contas, abrangendo 880 entidades, tendo feito 1157 recomendações.

Em resultado destas ações foram detetadas irregularidades cuja expressão monetária ascendeu a € 23 638 M e conseguidas poupanças para o Estado de € 28 M.

Dos Pareceres, em especial

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) incluindo a Conta da Segurança Social (CSS) de 2011 o Tribunal formulou um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental da administração central, mas com ênfases quanto ao cumprimento de certos princípios orçamentais; na conta da Segurança Social formulou reservas pelo incumprimento de disposições legais no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes e pela ausência de instauração de processos executivos de valores indevidamente pagos a beneficiários; formulou ainda reservas quanto à correção financeira da CGE incluindo a CSS.

As principais **observações** que sustentam o referido juízo são as seguintes:

Conta Geral do Estado (CGE)

⇒ Não foi possível confirmar os valores globais da receita e da despesa, em virtude da não observância dos princípios da anualidade, da universalidade, da não compensação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria, e da não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas;

⇒ Os pressupostos macroeconómicos subjacentes ao Orçamento do Estado (OE) para 2011 apresentaram desvios significativos face ao verificado, revelando menor rigor na sua projeção;

⇒ A receita encontra-se subavaliada por omissões e erros, com destaque para a contribuição de serviço rodoviário, a participação variável dos municípios no IRS e o IVA social, que são tratados à margem do orçamento quando deveriam ter expressão na previsão e execução orçamental (detetados € 1 619 M por registar);

⇒ A CGE não releva a receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais;

⇒ A despesa fiscal (receita cessante por benefícios fiscais) está manifestamente subavaliada (detetados € 683 M por registar);

⇒ A CGE, por um lado, não inclui a despesa de todos os serviços (ou não inclui a despesa final) e, por outro, a despesa contabilizada encontra-se sobrevalorizada (detetados € 786 M não pagos em 2011);

⇒ Catorze anos após a sua aprovação, apenas 50,2 % dos serviços utilizava POCPC ou plano setorial;

⇒ Existência de dívidas por fornecimento de bens e serviços não relevadas na CGE que, em 31 de dezembro de 2011, ascendiam a € 3 186 M;

⇒ A informação relativa à dívida pública direta é incompleta e apresenta deficiências. Não inclui a dívida dos serviços e fundos autónomos e a despesa associada à emissão e gestão da dívida pública está subvalorizada nas amortizações e nos juros (detetados € 2 203 M de receitas e despesas por registar);

⇒ A CGE continua a não evidenciar, de forma agregada e global, a execução dos fundos comunitários e a não contemplar a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal (detetados € 2 M de receitas e despesas por registar). A este respeito sublinha-se a importância de não comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal;

⇒ As operações imobiliárias realizadas estão afetadas por erros materiais de contabilização (€ 52 M) e 85 % das receitas respeitam

a vendas à ESTAMO, uma sociedade de capitais exclusivamente públicos;

⇒ A omissão dos fundos movimentados fora da tesouraria do Estado retira à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE utilidade para o controlo dos fluxos financeiros do Estado, aspeto particularmente relevante enquanto permanecer por implementar o POCP ou planos sectoriais em metade dos serviços da administração central (detetados € 1 197 M fora do Tesouro no final de 2011);

⇒ Os sistemas de informação e controlo instituídos não asseguram a centralização e aplicação de todas as disponibilidades financeiras no Tesouro em cumprimento da lei, nem a cobrança das receitas que devem reverter para o Estado em situações de incumprimento (detetados € 38 M de receitas devidas e não entregues).

Conta da Segurança Social (CSS)

⇒ O incumprimento da lei de Bases da Segurança Social em matéria de financiamento, a ausência de regulamentação da tesouraria única da segurança social, a falta de estruturação do Orçamento da Segurança Social por classificação orgânica e a inclusão, nas receitas provenientes de custas, de valores indevidamente cobrados aos contribuintes;

⇒ A contagem do prazo para efeitos de prescrições automáticas de dívidas de contribuintes não considera factos suspensivos ou interruptivos ocorridos antes da participação da dívida para efeitos de execução fiscal;

⇒ Não foram instaurados processos executivos para cobrança de valores indevidamente pagos a pensionistas no valor de € 1,7 M;

⇒ A receita com origem em contribuições e quotizações é parcialmente (37,7 %) contabilizada com base numa tabela de imputação de classificações económicas e não na sua real natureza;

⇒ O valor dos pagamentos registado em prestações sociais inclui, indevidamente, € 17 M devolvidos à segurança social no exercício;

⇒ As contas referentes a imobilizado continuam a relevar valores de terrenos de implantação de edifícios já alienados, sobrevalorizando o ativo;

⇒ Ausência ou deficiente controlo de bens inventariáveis;

O Tribunal identificou as seguintes áreas de risco para a sustentabilidade das finanças públicas: envelhecimento da população — efeitos a longo prazo; evolução da execução orçamental — receitas, despesas e saldo global; evolução do défice orçamental e da dívida pública; Parcerias Público Privadas — encargos futuros; compromissos assumidos com aquisição de equipamento militar.

Tendo em vista a correção dos erros e deficiências assinalados no Parecer e a melhoria da fiabilidade e do rigor da CGE e da CSS formularam-se 82 **recomendações**, das quais se destacam as seguintes:

Conta Geral do Estado

⇒ Assegurar que o planeamento e a elaboração do OE se baseiem em previsões macroeconómicas realistas;

⇒ Providenciar as condições necessárias para a interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas do Estado ao Sistema de Gestão de Receitas, ultrapassando a principal limitação existente ao cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado;

⇒ Identificar, para cada exercício orçamental, todas as entidades administradoras de receitas do Estado, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade de cada uma dessas entidades;

⇒ Providenciar pela total implementação do POCP e que a CGE de 2013 evidencie a real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão do balanço e demonstração de resultados, tanto do subsector dos serviços integrados como do subsector dos serviços e fundos autónomos (SFA);

⇒ Assegurar que a CGE evidencie, nos diversos mapas, a dívida pública direta dos SFA e as operações de derivados financeiros, e que seja rigorosa a classificação de fluxos e stocks associados à dívida pública direta.

⇒ Tomar todas as iniciativas necessárias para a quantificação da despesa fiscal relativa a todos os benefícios fiscais e a sua relevação na CGE;

⇒ Providenciar a relevação da totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.

Conta da Segurança Social

⇒ Providenciar no sentido de publicar o diploma que regule a tesouraria única da segurança social;

⇒ Providenciar no sentido de publicar o diploma a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental, para que o Orçamento da Segurança Social seja também estruturado por classificação orgânica;

⇒ Corrigir a primeira notificação aos contribuintes no âmbito dos processos de contraordenação de acordo com o estabelecido legalmente, com vista à não arrecadação de receita indevida, e promover o acerto de contas com os contribuintes que pagaram indevidamente custas à Segurança Social;

⇒ Instaurar processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas;

⇒ Contabilizar as receitas provenientes de contribuições e quotizações de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação;

⇒ Implementar os mecanismos necessários a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram;

⇒ Recuperar a informação sobre o imobilizado, a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Ativo do Balanço.

No Parecer sobre **Conta da Região Autónoma dos Açores (RAA) de 2011**, apesar de se considerar terem sido respeitados, genericamente, os diplomas legais aplicáveis na preparação e aprovação do Orçamento e do Plano de Investimentos Regionais, reafirmou-se serem indispensáveis, para uma melhor apreciação da atividade financeira e patrimonial da Região, tomar, entre outras, as seguintes medidas:

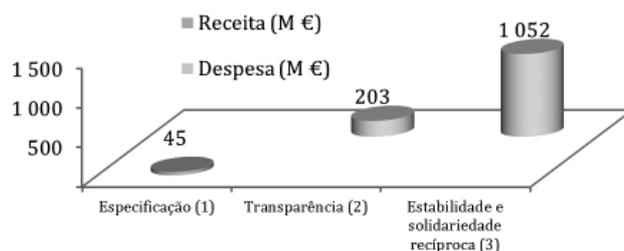
- Aplicação do POCP nos Serviços Integrados;
- Identificação das responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados, dos Serviços e Fundos Autónomos, dos Serviços de Saúde e das Empresas Públicas;
- Proceder a uma análise aprofundada sobre a aplicação dos fluxos financeiros atribuídos a entidades públicas e privadas;
- Apresentação do volume global dos fluxos financeiros da União Europeia (UE) transferidos para a Região, sistematizados em mapa de origem e aplicação de fundos.

Por fim, o Parecer do Tribunal realçou:

- O acréscimo de encargos que o Orçamento Regional terá de suportar para fazer face ao pagamento das obrigações atualmente contratualizadas;
- O elevado volume de endividamento do Setor Público Empresarial Regional e uma significativa dependência do Orçamento Regional;
- O reduzido grau de acatamento das recomendações que o Tribunal tem vindo a fazer no Parecer sobre a Conta da Região dos Açores, para além da contínua falta de esclarecimentos suficientemente fundamentados, prestados pelo Governo Regional no âmbito do contraditório.

Nos Pareceres sobre as Contas Regionais da Madeira de 2010 e 2011 foram assinaladas, ainda, irregularidades nos montantes de € 1 297 M e € 2 568 M, do lado da receita e do lado da despesa, respetivamente, relacionadas principalmente com as situações que deram origem ao pedido de assistência financeira feito em 2011 — cf. Gráficos.

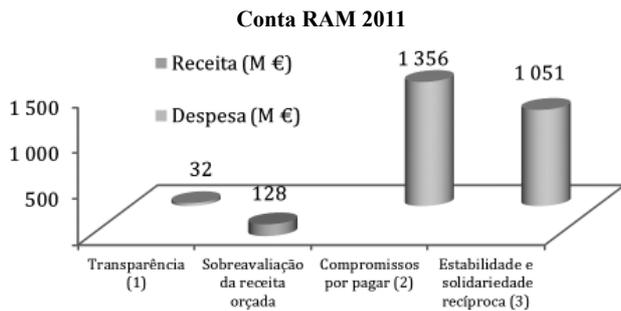
Conta RAM 2010



(1) A Conta da RAM de 2010 não espelha de forma fiel as cobranças dos principais agregados da receita (Impostos e Transferências Correntes).

(2) Falha de reporte de encargos assumidos e não pagos à DGO e ao INE

(3) Inobservância de limites de endividamento.



(1) Subavaliação de valores da dívida direta e encargos assumidos por pagar.

(2) Encargos assumidos e não pagos (EANP) respeitantes ao Cap. 50 (PIDDAR) por pagar.

(3) Ultrapassagem de limites de endividamento.

Relativamente ao acolhimento de recomendações formuladas no âmbito da **execução orçamental**, destaca-se a reformulação, em 2012, da Declaração Modelo 22 (IRC), na sequência de recomendação do Tribunal para que a Direcção-Geral dos Impostos procedesse ao aperfeiçoamento da informação declarativa e dos procedimentos realizados, de modo a assegurar a integral quantificação e discriminação da despesa fiscal por benefício e beneficiário.

Em resultado de uma auditoria do Tribunal (Relatório n.º 34/10) foram, entretanto, já entregues ao Estado parte dos rendimentos obtidos (**€ 3 M**) com aplicações financeiras fora do Tesouro pelas entidades públicas empresariais identificadas em situação de incumprimento (cf. ponto 2.4. das Observações do relatório).

Por fim, mas não menos relevante, cumpre atentar na auditoria às indemnizações compensatórias concedidas pela Administração Regional Direta da Madeira, efetuada junto da Vice-Presidência do Governo Regional e das Secretarias Regionais do Plano e Finanças e do Ambiente e dos Recursos Naturais que, em sede de contraditório, informaram o Tribunal da decisão de suspender um dos processos de despesa incluídos na amostra da auditoria, referente à indemnização compensatória a atribuir à empresa Madeira Tecnopólo, S. A., em face das considerações tecidas pelo Tribunal e pelo facto de as despesas em causa estarem associadas a entidades privadas e não à Administração Regional. Ademais, em sede de atualização da informação, a Secretaria Regional do Plano e Finanças informou o Tribunal que a prestação dos serviços de interesse económico e geral tem vindo a ser tida em consideração nos pareceres emitidos por aquele serviço aos protocolos de atribuição de indemnizações compensatórias.

Caixa 2

Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto

Este diploma, que aprova a orgânica do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, acolheu recomendações do Tribunal, formuladas no Relatório n.º 29/10.

Verificou-se, ainda em 2012, e em resultado da atividade de controlo financeiro sucessivo do Tribunal nesta área:

- A introdução no Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão, que regulamenta a aplicação destes fundos no período de programação 2007-2013, e em cujo âmbito devem recair a generalidade dos Grandes Projetos a aprovar no QREN, de um procedimento de avaliação ex-post de cada Grande Projeto, tendo em conta os elementos que sustentam a respetiva aprovação (Relatório n.º 42/10);

- A iniciativa da Autoridade de Certificação do FEDER no sentido de aproximar os níveis de despesa certificada dos da despesa validada para evitar o desequilíbrio entre pagamentos efetuados e recebimentos provenientes da União Europeia (UE), daí resultando impactos em sede de obtenção, em tempo oportuno, de recursos financeiros da UE (Relatório n.º 40/11).

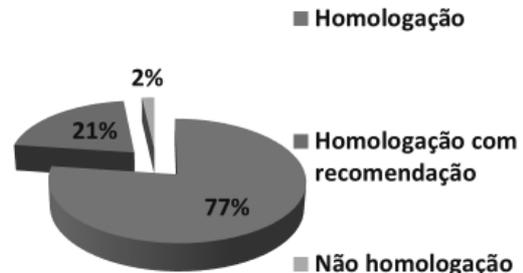
A verificação interna de contas

A verificação interna de contas integra também o controlo sucessivo. Neste âmbito, o Tribunal emitiu decisões de certificação (homologação e não homologação) de **718 contas** (Cf. Gráfico), envolvendo um volume financeiro de **€ 298 M (95 %)** do qual referente a contas prestadas por entidades da Administração Central, emitiu **331 re-**

comendações e detetou **irregularidades** cuja expressão monetária ascendeu a **€ 30 M**.

Das contas **homologadas** pelo Tribunal, **57 %** provieram de entidades da Administração Central, **33 %** da Administração Autárquica e **10 %** da Administração Regional.

Sentido da decisão do Tribunal sobre as contas verificadas em 2012



Foram ainda comunicados aos tribunais competentes, de acordo com o artigo 68.º da LOPTC, **20 crimes de desobediência qualificada** e, relativamente a 6 daqueles processos, foi decidida a **dissolução do órgão autárquico**, nos termos da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (3).

Auditorias em controlo sucessivo

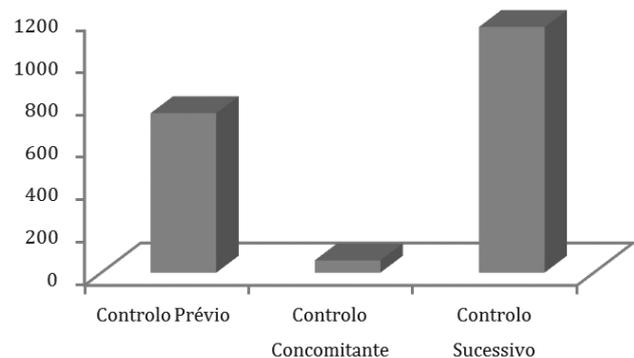
A LOPTC prevê, em várias das suas normas, o poder do Tribunal formular **recomendações** no âmbito da sua atividade, constituindo instrumentos essenciais da sua atuação.

Das 75 auditorias realizadas pelo Tribunal em sede de **controlo financeiro sucessivo** em 2012, **48** foram direcionadas à concretização do objetivo estratégico 1, **27** à do objetivo estratégico 2 e **10** à do objetivo estratégico 3.

O montante das despesas irregulares detetadas, excluindo as auditorias da área da execução orçamental, totalizou **€ 1 092 M (5 %)** do total).

Em 2012, das **1966 novas recomendações** formuladas, **59 %** foram-no no exercício dos poderes de *controlo sucessivo* do Tribunal (cf. Gráfico).

Recomendações, por tipo de controlo



Auditorias realizadas em 2012, por grandes áreas de atuação — Destaques

Funções Económicas, Sociais (habitação e serviços coletivos) e Fundos Comunitários e Ambiente

Auditoria ambiental ao **“Cumprimento da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar)”**, que teve como principal objetivo avaliar o grau de cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito desta Convenção.

Recomendou-se:

Prosseguir a elaboração, revisão e implementação de planos de gestão e monitorização das zonas húmidas;

Promover a realização de estudos de avaliação da vulnerabilidade das zonas húmidas às alterações climáticas e dos benefícios derivados dos serviços dos ecossistemas das zonas húmidas.

Funções Gerais de Soberania

“Auditoria à EMPORDEF/DEFLOC: HELICÓPTEROS EH-101”, com o objetivo de examinar o sistema de planeamento, gestão e controlo da DEFLOC e a execução orçamental, física e financeira dos contratos de fornecimento e manutenção de 12 helicópteros EH-101, ao Estado.

Verificou-se que:

Ocorreram atrasos, que implicaram renegociação ou aditamentos e um acréscimo de encargos de cerca de € 120 M;

Registaram-se deficiências na garantia de manutenção;
Houve faturação duplicada (€ 1,1 M) e omitida (€ 833 m).

Recomendou-se:

Ponderar o interesse da subsistência de entidades instrumentais para a aquisição e manutenção de equipamentos militares que, sendo detentoras de ativos, não exercem qualquer controlo real;

Promover a definição da entidade que desempenhará a função de “gestor de projeto”;

Determinar que o Relatório de Execução da Lei de Programação Militar apresente, com detalhe, os graus de execução física (incluindo as indisponibilidades operacionais) e financeira, os compromissos de cada programa, projeto/subprojeto bem como os reflexos na consecução dos objetivos nacionais que justificaram cada investimento.

Auditoria às “Deslocações e ajudas de custos nos gabinetes dos membros do Governo Regional”, dos Açores, que visou a apreciação da legalidade dos atos e procedimentos administrativos, contabilísticos e financeiros, a fiabilidade do seu sistema de controlo interno e a verificação do grau de acatamento das recomendações formuladas em anteriores relatórios.

Recomendou-se:

Garantir que as faturas referentes a alojamentos só devem conter despesas com aquela natureza;

Condicionar a adjudicação de serviços à discriminação objetiva e adequada dos custos das diferentes prestações mencionadas nos orçamentos.

Ciência, Inovação e Ensino Superior, Educação Cultural e Desporto

“Auditoria à Parque Escolar, EPE” (PE), orientada ao Programa de Modernização destinado ao Ensino Secundário, à sua caracterização física e financeira bem como ao acompanhamento dos modelos de contratação adotados.

Verificaram-se despesas e pagamentos ilegais resultantes do fracionamento da despesa, da não realização de trabalhos contratuais medidos, faturados e pagos, da realização de “trabalhos a mais” que não se enquadram no respetivo regime, pelo desrespeito de formalidade legais exigidas para a sua realização, por ausência de contraprestação efetiva e não adoção de um único procedimento para a totalidade da despesa designadamente o concurso público internacional ou limitado com publicação de anúncio.

O montante de irregularidades detetadas foi superior a € 15,4 M.

A ausência de tetos máximos de investimento levou a um agravamento acentuado de 218,5 % no montante de investimento estimado, apesar de abranger apenas 64 % das escolas que se pretendia modernizar.

Recomendou-se:

Definir o montante máximo de endividamento da PE;

Aplicar sanções contratuais nas situações de incumprimento de prazos parciais de execução da obra e de atraso no início ou conclusão dos trabalhos, por facto imputável ao empreiteiro;

Exercer o direito de indemnização decorrente do incumprimento de obrigações assumidas por projetistas de arquitetura;

Realizar avaliações sobre a atividade desenvolvida por entidades por si contratadas.

Saúde

Auditoria às “Práticas de gestão no Instituto Português de Oncologia de Lisboa, de Coimbra e do Porto 21”, que teve por objeto verificar se as decisões de gestão do órgão executivo de cada Instituto de Oncologia foram suportadas em Análises Custo-Benefício, bem como avaliar a eficiência e eficácia da atividade e da gestão de cada um dos três Institutos de Oncologia e entre si. Esta auditoria foi reforçada com a verificação interna das contas dos exercícios de 2008, 2009 e

2010, do IPO Porto, tendo sido recusada a homologação dos relatórios e contas desses exercícios.

A análise económico-financeira comparativa dos três Institutos de Oncologia ficou prejudicada por se ter concluído que o IPO do Porto não cumpriu as regras de faturação dos contratos programa, por ter faturado irregularmente à ACSS os tratamentos de quimioterapia administrados por via oral no valor de, aproximadamente, € 35,1 M, no triénio de 2008 a 2010.

Recomendou-se:

Assegurar que as decisões de maior impacto financeiro e os planos de investimento das instituições de saúde são precedidos de Análise Custo-Benefício ou outras adequadas que previnam uma aplicação racional do dinheiro dos contribuintes;

Concentrar os serviços de modo a aumentar a eficiência dos processos e diminuir custos de estrutura (IPO Lisboa);

Ponderar o incumprimento das regras de faturação dos contratos programa levada a cabo pelo Conselho de Administração do IPO do Porto, e a estratégia de negociação dos contratos programa na avaliação de desempenho dos membros daquele Conselho de Administração;

Assegurar que a produção contratualizada está ajustada à capacidade instalada e é coerente com os dados históricos de produção e com as necessidades de saúde da população, de modo a impedir estratégias negociais como a identificada no IPO do Porto.

Administração Local e Setor Empresarial Autárquico (SEA)

Auditoria orientada aos “Suplementos remuneratórios e outros abonos na Administração Local”, que teve como referência o exercício de 2009, e visou apreciar a legalidade e regularidade da despesa com remunerações acessórias, suplementos e abonos suportados pelos municípios e Setor Empresarial Autárquico (Faro, Figueira da Foz, Palmela, Rio Maior e Valongo).

Recomendou-se:

Recorrer ao trabalho extraordinário apenas para fazer face a acréscimos eventuais e transitórios de trabalho mediante autorização prévia fundamentada e com respeito pelos limites legais;

Regulamentar a prestação de trabalho em regime de turnos;

Proferir despacho autorizador do direito ao abono para falhas aos trabalhadores que ocupem postos de trabalho nas áreas de tesouraria ou cobrança que envolvam a responsabilidade inerente ao manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos.

No triénio 2007-2009, as despesas com trabalho extraordinário, nos 5 municípios auditados aumentaram 44 %

No mesmo triénio, as despesas com abono para falhas aumentaram 142 %

Setor Público Empresarial (SPE)

Auditoria ao “Novo modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário”, cujo objetivo consistiu na apreciação do novo modelo, com especial ênfase no domínio da monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações emergentes dos contratos de concessão/subconcessão das infraestruturas rodoviárias, bem como na avaliação do desempenho das concessionárias.

Observou-se:

Aumento do nível de endividamento das Estradas de Portugal, S. A., resultante do facto das receitas da contribuição de serviço rodoviário serem insuficientes para fazer face aos encargos efetivos com estas parcerias público-privadas;

Aumento do prémio de risco dos contratos de financiamento, com repercussões negativas nos encargos a suportar pelo Estado, em resultado da crise financeira, e também do facto de, no âmbito do modelo de subconcessão, o Estado ter deixado de assumir o papel de concedente, transferindo essa responsabilidade para a EP, S. A.

Recomendou-se Estado/Parceiro Público:

Evitar a alteração da matriz de risco inicialmente contratualizada;

Renegociar, projeto a projeto, atento o respetivo perfil de risco, as remunerações acionistas que se encontram acima da média das praticadas no mercado;

A reorçamentação plurianual dos encargos públicos com as concessões rodoviárias do Estado, que deverá ser obrigatória;

Orçamentar, num horizonte plurianual, os encargos públicos com as concessões rodoviárias do Estado, cujas responsabilidades recaem, no atual Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário (NMGFSR) sobre a EP, S. A., contribuindo, deste modo, para

o crescente endividamento e insustentabilidade financeira desta empresa;

Adotar um modelo de regulação mais independente, transparente, eficiente e eficaz, separando as funções de regulador das funções de gestão de contrato e de representante do Estado concedente.

Auditoria à “**Concessão, exploração, conservação e manutenção dos Lanços de estradas regionais atribuídos à VIAMADEIRA — Concessão Viária da Madeira, S.A**” que teve por objetivo analisar a legalidade, regularidade e correção financeira daquele contrato e quantificar as responsabilidades assumidas pela RAM e as contrapartidas por ela obtidas.

Recomendou-se ao Governo Regional da Madeira que:

Faça constar das propostas de orçamento a submeter à Assembleia Legislativa as dotações necessárias para o pagamento das despesas obrigatórias;

Assegure o máximo rigor na recolha e tratamento dos dados relativos aos encargos assumidos e não pagos, garantindo a credibilidade da informação prestada neste domínio e o seu reporte atempado;

Garanta a clareza e a transparência dos sistemas contabilísticos do setor público regional, por forma a permitir o conhecimento atempado da totalidade dos compromissos assumidos e a obtenção de informação consolidada sobre a situação financeira daquele setor.

Acompanhamento das recomendações em controlo sucessivo — Destaques

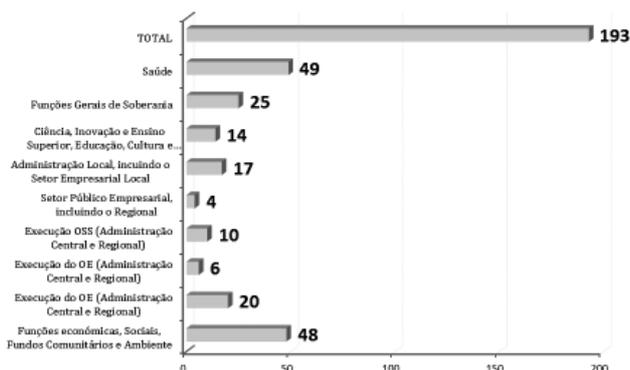
O **controlo sucessivo**, especialmente o desenvolvido através da realização de auditorias e emissão de Pareceres sobre as Contas implica um acompanhamento contínuo do estado do acolhimento das recomendações que dele resultam, porque é desta aceitação e aplicação por parte das entidades públicas que se podem retirar melhorias de eficiência na gestão dos dinheiros e bens públicos.

Algumas ações de acompanhamento de recomendações:

Relatório de auditoria n.º 36/2012 — Auditoria de seguimento às recomendações do TC no Relatório n.º 13/2007 — Gabinetes governamentais

Relatório de Auditoria n.º 38/2012 — Auditoria de seguimento às recomendações formuladas no relatório da auditoria à consolidação de contas e análise da situação económico-financeira do SNS-2008-2009

Número de recomendações em auditorias acolhidas em 2012 por grandes áreas de atuação do Tribunal



Assim, o Tribunal incluiu nos seus dois últimos planos estratégicos linhas de orientação visando reforçar o processo de avaliação do impacto das recomendações, e aprovou diretrizes de auditoria específicas a observar nas ações de acompanhamento das recomendações.

Neste quadro, o Tribunal vem avaliando anualmente, por um lado, o **acolhimento** do conjunto de recomendações formuladas — com base nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo realizadas, complementadas com a informação prestada pelas respetivas entidades sobre o seu acolhimento — e, por outro lado, o **impacto que resulta do acolhimento das suas recomendações**.

Regista-se como positivo que, em 2012, **193** recomendações tenham sido *materialmente* acolhidas pelas entidades auditadas (cf. Gráfico *supra*)⁽⁴⁾, com inerente melhoria no desempenho dos

auditados, quer no campo dos procedimentos quer no da qualidade da gestão.

Principais impactos do controlo sucessivo por áreas de atuação

Além dos **impactos financeiros** obtidos com o controlo sucessivo, já anteriormente referidos — **poupanças financeiras no valor de € 28 M** — outros há que, por assumirem uma **natureza eminentemente qualitativa**, não são passíveis de quantificação em valores financeiros. Ainda assim, o Tribunal tem vindo a identificar alguns destes relevantes impactos qualitativos, salientando-se, para o ano de 2012, por grandes áreas de atuação, os seguintes:

Funções Económicas, Sociais, Fundos Comunitários e Ambiente

O Tribunal constatou que a Agência Nacional de Compras Públicas, EP:

Prosseguiu diligências no sentido de **assegurar a competitividade dos preços** incluídos nos acordos-quadro e de corrigir as deficiências detetadas, tendo como **impacto** a promoção dos princípios da concorrência e da transparência (Relatório de auditoria n.º 15/11);

E que, relativamente ao **Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado**, implementou controlos adicionais, tendo procedido à revisão de alguns regulamentos de uso de veículos para correção das situações apontadas pelo Tribunal (Relatório de auditoria n.º 35/11).

Note-se, igualmente, que em resultado da auditoria à Universidade de Aveiro (Relatório de auditoria n.º 10/12) foram adotadas as seguintes medidas:

Extinção do Instituto de Engenharia Eletrónica e Telemática de Aveiro, tendo-se procedido à transmissão global do património a favor da Universidade de Aveiro;

Extinção da Fundação João Jacinto Magalhães tendo-se procedido à transmissão global do património bem como à restituição do “fundo científico” à Universidade de Aveiro.

Funções Gerais de Soberania

O reforço em € 312 M do OE reduziu a € 84 M a dívida de financiamento do Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, I. P. (Relatório n.º 24/10), tendo ainda sido adotadas ações corretivas pelo Instituto dos Registos e do Notariado que permitiram conferir maior eficácia ao sistema de receitas registrais e notariais (*Idem*). Ver ainda a Caixa 3.

Caixa 3

Despacho n.º 4760/2012, de 4 de abril

Este ato, tomado na sequência de ação do Tribunal (Relatório n.º 18/11), designa o Fiscal Único do Fundo para as Relações Internacionais, I. P.

Ciência, Inovação, Ensino Superior, Educação, Cultura e Desporto

A entidade auditada — Universidade de Aveiro (Relatório n.º 10/12) — tomou medidas no sentido de:

- Adotar práticas de contratação de pessoal em regime de prestação de serviços que salvaguardem a concorrência, através da utilização de procedimentos pré-contratuais de consulta ao mercado;

- Regulamentar a matéria relativa à gestão e monitorização das participações financeiras em associações, fundações e sociedades comerciais e a concessão de apoios financeiros, designadamente quanto à sua tipologia, condições para a sua concessão e à justificação da respetiva aplicação;

- Promover a intervenção do representante da Universidade de Aveiro junto das entidades privadas por si participadas para que as mesmas prestem contas ao TC quando se encontrem legalmente obrigadas a tal.

No âmbito das auditorias à Parque Escolar (Relatórios n.ºs 16/12, 18/12 e 34/12), o Tribunal constatou que as entidades auditadas adotaram medidas no sentido de reduzir as situações de aplicação de “preços novos” (formados em contexto não concorrencial) para a realização de “trabalhos a mais”; tendo ainda promovido o respeito pela proibição do fracionamento da despesa pública.

Saúde

Destacam-se como impactos da ação do Tribunal:

- A **divulgação de informação** sobre a avaliação fármaco-terapêutica e económica do medicamento, designadamente através da página de internet do INFARMED e junto dos médicos;
- A definição, pelo Ministério da Saúde, de metas e objetivos para a atividade do INEM nas áreas de maior relevância em termos de saúde pública, alinhando-as com os atuais padrões de desempenho e qualidade internacionais, tendo-se verificado, em resultado da ação do Tribunal (Relatório n.º 41/10), entre outros:

A redução do número de chamadas perdidas na origem, superando o objetivo esperado (taxa de 215 %);

A redução do tempo de atendimento das chamadas de emergência e acionamento dos meios (100 %);

A redução do tempo de espera superando o objetivo esperado (taxa de 195 %).

Caixa 4.1

Decreto-Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro

Na sequência de ação do Tribunal (Relatório de auditoria n.º 47/10), este diploma veio eliminar a Delegação Regional de Faro e alargar o âmbito da Delegação Regional do Sul (Lisboa), no contexto orgânica do INEM.

Caixa 4.2

Portaria n.º 158/2012, de 22 de maio

Na sequência de ação do Tribunal (Relatório de auditoria n.º 47/10), este diploma aprovou os Estatutos do INEM, acolhendo as suas recomendações.

Caixa 4.3

Portaria n.º 46/2012, de 24 de fevereiro

No âmbito do Relatório de auditoria n.º 20/2011, o Tribunal fez recomendações que foram acolhidas neste diploma orgânico do INFARMED.

Caixa 4.4

Decreto-Lei n.º 112/2011, de 29 de novembro

Na sequência de ação do Tribunal (Relatório de auditoria n.º 20/11), desde **1 de abril de 2012** os preços dos medicamentos passaram a resultar da comparação com a média de preços verificada em Espanha, Itália e Eslovénia.

Administração Local

Em execução de uma recomendação formulada no Relatório de auditoria n.º 2/11 verificaram-se medidas de contenção por parte do Município de Lamego, que se traduziram numa redução de custos no primeiro semestre de 2011, no valor de **€ 538 m**, quando comparado com o período homólogo de 2010, correspondendo a uma diminuição de **6 %**.

Ademais, em face das recomendações formuladas pelo Tribunal dirigidas:

- Ao Município de Aveiro (Relatório de auditoria n.º 7/12), foram dadas indicações, pelo seu Presidente, para a realização de uma revisão orçamental com vista à redução das despesas e receitas para 2012;

- Ao Município de Vila Real de Santo António (Relatório de auditoria n.º 09/11), os orçamentos municipais passaram a ser elaborados de acordo com as normas estabelecidas no POCAL. Foi ainda deliberado, em Assembleia Municipal de 2 de maio (ata 5/20119) aprovar a proposta do plano de responsabilidade geracional consubstanciado num plano de saneamento financeiro apresentado pela Câmara Municipal;

- Ao Município de Portimão, no âmbito das suas relações contratuais com o setor empresarial local (Relatório de auditoria n.º 19/11), os contratos-programa celebrados com as empresas municipais passaram a incluir indicadores de medição de realização dos objetivos contratados e a justificação dos montantes da contribuição pública.

Setor público empresarial

Na sequência do Relatório n.º 26/2011, relativo à auditoria ao Projeto da Metro Mondego, S. A., foi aprovado o **Plano Estratégico dos Transportes** (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, de 13/10) propondo-se o Governo rever o Projeto e ponderar a continuidade da empresa, uma vez que não se verificaram os pressupostos que estiveram na base da sua constituição. Ver também a Caixa 5.

Caixa 5

Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio

Na sequência de recomendações do Tribunal (cf. Relatório de auditoria n.º 15/2009), este diploma veio disciplinar a intervenção do Estado no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPP) e criar uma Unidade Técnica de acompanhamento das PPP.

Nesta área há a observar ainda a auditoria à Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA. (Relatório n.º 23/12), no âmbito da qual foram detetadas situações irregulares que, *uma vez corrigidas*, poderão conduzir a uma poupança anual de **€ 7,9 M**. Ver igualmente a Caixa 6.

Caixa 6

Decretos-Lei n.º 11/2012 e 12/2012, de 20 de janeiro

Na sequência da ação do Tribunal (cf. Relatório de auditoria n.º 13/07), o Tribunal recomendou ao Governo que, sem prejuízo da necessária flexibilidade, disciplinasse, por via legislativa, o recrutamento e as remunerações do pessoal afeto aos **gabinetes ministeriais**. Teve-se em vista a contenção e a redução da despesa com as estruturas de apoio aos membros do Governo e uma maior transparência nas nomeações.

Adicionalmente, o registo e acompanhamento dos empreendimentos (obras públicas) e a definição de metodologias de boas práticas que permitam melhorar a realização de obras públicas e apoiar os respetivos intervenientes ao longo do ciclo produtivo têm vindo a ser realizados pelo Observatório das Obras Públicas, indo de encontro ao recomendado pelo Tribunal no seu Relatório de auditoria n.º 17/09.

Na sequência de outra recomendação do Tribunal (Relatório de auditoria n.º 26/11) foi formalmente feita a quantificação dos custos previsíveis, nomeadamente de financiamento, caso o Conselho de Administração da Metro-Mondego (ou outra entidade que fique com a responsabilidade pela execução do projeto, em substituição daquela) substituísse a CP — Comboios de Portugal, EPE, na gestão do contrato referente a projetos alternativos rodoviários, adotando-se então a decisão mais favorável para os dinheiros públicos.

No Relatório n.º 06/2012-FS/SRATC), o acolhimento já verificado de uma das recomendações permitiu ao Tribunal ter razoáveis expectativas de que será conferido maior rigor na aprovação, aplicação e controlo dos apoios financeiros de âmbito comunitário concedidos, nomeadamente pelo **PRORURAL**, bem como na regularização e ou recuperação de apoios comunitários pagos indevidamente.

II.4. Efetivação de Responsabilidades

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

Competência para requerer o julgamento e competência para julgar

Os juizes 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 factos 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 dos Açores, e vice-versa.

Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade financeira sancionatória

A responsabilidade financeira pode ser reintegratória ou sancionatória⁽⁵⁾ decorrendo a primeira da prática de atos ilícitos, ou omissões, 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. Tem, portanto, por objetivo reconstituir a situação financeira que existiria se aqueles comportamentos não tivessem ocorrido.

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

Em 2012, foram julgados 20 processos de efetivação de responsabilidade financeira, 19 na Sede e 1 na Secção Regional da Madeira, tendo sido extintos os respetivos procedimentos, por pagamento voluntário, em 2 processos.

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 financeira⁽⁶⁾.

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.

No quadro seguinte discriminam-se os principais elementos relativos aos pagamentos voluntários, bem como as multas aplicadas na sequência de julgamentos de efetivação de responsabilidades financeiras.

Multas em 2012

	(em euros)	
	Responsáveis	Montantes
Pagamentos voluntários de multas (*)	146	326 696
Responsabilidade financeira sancionatória	24	42 156
Responsabilidade sancionatória	91	49 950
<i>Totais</i>	261	418 802

(*) Após notificações das 1.ª e 2.ª Secções, das Secções Regionais e do Ministério Público.

No que respeita à responsabilidade financeira reintegratória foram feitas reposições no valor de € 10 245.

III. O Tribunal de Contas e o Cidadão

Enquadramento

O princípio da transparência é um valor essencial que está sempre presente na atividade do Tribunal de Contas.

Divulgar e publicitar os resultados da sua atividade é assim uma preocupação constante deste Tribunal que desta forma presta contas aos cidadãos, quer através da divulgação dos seus pareceres e relatórios, quer através da publicação de notícias, quer comunicando mais diretamente com o público utilizando a página oficial da Internet do Tribunal de Contas bem como as redes sociais.

No ano de 2012 foram publicados e divulgados um total de 120 relatórios — 75 Relatórios de Auditoria e 27 Relatórios de Verificação Interna de Contas.

O Tribunal de Contas, nos termos do n.º 4 do artigo 9.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, publicita os seus atos, com recurso à sua página de Internet, ao *Facebook* e à divulgação pelos meios de comunicação social privilegiando a publicação de conteúdos *on line*.

Assumindo o objetivo de facultar aos cidadãos o poder de fazer ouvir a sua opinião, são igualmente analisadas as queixas e denúncias que estes dirigem ao Tribunal entendidas como iniciativas dos cidadãos que pretendem contribuir para a preservação e boa gestão dos recursos e património.

No decorrer de 2012 deram entrada e foram analisados 192 processos que se classificaram como Denúncias, Queixas ou Pedidos de esclarecimento.

As entrevistas do Conselheiro Presidente aos diversos órgãos de comunicação social, bem como os textos e artigos de opinião que vão sendo publicados refletem de igual modo esta preocupação de informar e prestar contas com transparência e objetividade.

Relações com a imprensa

O Tribunal de Contas desenvolve um trabalho continuado como facilitador do diálogo com a comunicação social, cooperando nos esclarecimentos que se revelem necessários para o rigor e a veracidade da informação transmitida e tendo subjacente a preocupação de credibilizar a informação publicada.

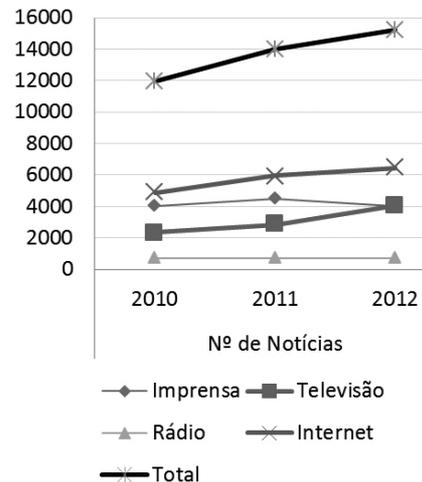
Notícias sobre o Tribunal de Contas

Foram disponibilizadas na resenha de imprensa 110 748 notícias das quais 15 205 continham referências expressas ao Tribunal de Contas. Essas referências foram assinaladas em mais de 470 órgãos de comunicação social ao nível nacional.

Evolução do número total de notícias nos últimos 3 anos

No gráfico pode constatar-se a evolução positiva destacando-se do número total de peças publicados o crescimento da Televisão, com perda para a imprensa e contínuo e progressivo domínio do meio Internet.

A possibilidade de pesquisa da informação e da partilha nas redes sociais torna este meio cada vez mais utilizado como forma de comunicação de massas com uma instantaneidade inigualável.



Em 2012 o TC foi referido ou noticiado em mais de 430 órgãos de comunicação social *on line*. Por outro lado continua-se a constatar que os *sítios* dos principais meios de comunicação social portugueses são aqueles que mais privilegiam os temas ligados ao TC.

IV. As Relações Institucionais

O Tribunal de Contas informa o Presidente da República sobre o resultado das suas atividades e das principais conclusões das suas ações de controlo, designadamente através do seu Relatório de atividades.

O Tribunal de Contas e o Parlamento

O Tribunal de Contas apoia e assiste os cidadãos sobre a **prestação de contas públicas**, uma vez que lhe compete o controlo externo da execução dos Orçamentos (de Estado e Regionais).

O Parlamento (Assembleia da República e Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas) é o **destinatário institucional privilegiado** dessa sua atividade de controlo traduzida quer na emissão de Pareceres — que, não sendo vinculativos, precederão porém a aprovação parlamentar das Contas (a Geral do Estado e as Regionais) —, quer ainda na conclusão de relatórios de **acompanhamento da execução orçamental**.

“O Parlamento (Assembleia da República e Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas) é o destinatário institucional privilegiado da atividade do Tribunal [...]”.

Saber mais...

O **Parlamento** fiscaliza **politicamente** a atividade financeira pública:

Primeiro, quando vota o Orçamento do Estado (**OE**);

Depois, quando acompanha a execução orçamental até ao momento da publicação da Conta Geral do Estado (**CGE**);

Por fim, quando aprova a própria **CGE**.

No mesmo sentido, as Leis de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e do Enquadramento Orçamental (LEO) dispõem que o Parlamento pode solicitar ao Tribunal relatórios intercalares sobre os resultados da fiscalização orçamental, ao longo do ano, bem como quaisquer esclarecimentos necessários à apreciação do Orçamento do Estado, a emissão de Pareceres; e ainda a **realização de auditorias** (cf. artigo 55.º da LOPTC).

Assim, por decisão do Tribunal, e na sequência de um pedido do Parlamento, foi decidido incluir no seu plano de fiscalização a realização de uma ação com vista ao apuramento do custo médio por aluno nas escolas públicas e privadas com contrato de associação (7).

Contribui também para a cooperação institucional a formulação de recomendações especificamente dirigidas ao **poder legislativo**, de alteração ou de criação de leis e regulamentos, o que conduziu, em 2012, à publicação de diplomas como resultado do acolhimento de recomendações do Tribunal, bem como a uma melhor aplicação e cumprimento da legislação (cf. as Caixas 7 e 8).

Caixa 7

Artigo 187.º, n.º 4 da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro
Lei do OE para 2012

Este artigo estabelece que fora dos casos aí previstos, os contratos dos centros hospitalares, dos hospitais e unidade locais de saúde com natureza de entidade pública empresarial passam a estar sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Caixa 8

Lei n.º 11/2012, de 8 de março

Na sequência da ação do Tribunal (cf. Relatório de auditoria 20/2011), este diploma estabeleceu a obrigatoriedade de prescrição pela Denominação Comum Internacional e vinculou as farmácias a terem sempre disponíveis para venda ao público, no mínimo, três medicamentos com a mesma substância ativa, forma farmacêutica e dosagem, de entre os cinco preços mais baixos, devendo dispensar o de menor preço, salvo se for outra a opção do doente.

O Tribunal coopera ainda com o Parlamento em matéria de informações e demais formas que se revelem adequadas, para que se evite e reprima o desperdício, a ilegalidade, a fraude e a corrupção em relação aos dinheiros e valores públicos.

De referir, em 2012, a audição do Presidente do Tribunal na **Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Setor Rodoviários e Ferroviário** (a 05/07) e na **Comissão de Economia e Finanças** sobre a privatização da TAP e reprivatização da ANA (a 18/12).

A complementaridade dos controlos

Um contributo eficaz do Tribunal para a boa governação pública depende igualmente de um relacionamento próximo com os órgãos de controlo interno. A sua complementaridade assegura a *racionalidade* e a *eficácia* do sistema de controlo.

Saber mais...

A efetivação das responsabilidades **não financeiras** decorrentes de atos de execução do Orçamento incumbe aos demais tribunais, e.g. aos tribunais administrativos, fiscais e judiciais, no âmbito das respetivas competências (cf. artigo 58.º da **LEO**)

Nos termos da lei, os órgãos de controlo interno (SCI) encontram-se sujeitos a um dever de colaboração com o Tribunal pelo que, no cumprimento de tal dever, deverão comunicar-lhe os seus programas anuais e plurianuais de atividades e respetivos relatórios de execução, bem como remeter os relatórios das suas ações sempre que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal.

Em 2012 foram recebidos no TC 102 relatórios de Órgãos de Controlo Interno

Ao mesmo tempo, o Tribunal desempenha um papel importante na **prevenção da corrupção e da fraude** através das suas atividades de controlo financeiro e de efetivação de responsabilidades comunicando ao Ministério Público, para eventual encaminhamento para outros tribunais, os factos indiciadores de fraude e corrupção para efetivação de responsabilidades civis e criminais.

Foram ainda efetuadas ações de colaboração do Tribunal em processos específicos a pedido do Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP).

V. As Relações 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 CPLP

No âmbito da Organização das Instituições Superiores de Controlo (OISC) da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa, **OISC da CPLP**, o Tribunal de Contas continuou a dar o seu contributo para o desenvolvimento do **Plano Estratégico 2011-2016** desta Organização, nomeadamente para a estratégia **“capacitação institucional”**, sendo de referir a este propósito, as visitas de estudo, os estágios e a frequência de diversos cursos de formação, no Tribunal, por cerca de 50 representantes dos diferentes Tribunais de Contas da CPLP.

Salienta-se ainda:

A participação na **VII Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP**, que teve por tema As melhores práticas adotadas pelas ISC na área da auditoria; e

A visita do Presidente do TC ao **Tribunal de Contas de Angola**, a convite do seu Presidente. Esta visita compreendeu uma sessão no Tribunal com Autoridades Angolanas, uma conferência na Assembleia Nacional e entrevistas para o programa “Transparência” da televisão angolana, em colaboração com o Tribunal de Contas de Angola. Na Assembleia Nacional o Presidente do TC Português proferiu uma conferência sobre Parcerias Público-Privadas e sua fiscalização.

No âmbito da União Europeia (UE)

No âmbito da UE há a salientar a organização pelo TC Português da reunião anual do **Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia**, que teve lugar no Estoril, em outubro. A reunião foi presidida pelo Presidente do Tribunal e contou com a participação de 93 delegados das ISC dos Estados-Membros e do TCE, bem como das ISC da Croácia (país em fase de adesão) e de quatro países candidatos (a antiga República Jugoslava da Macedónia, Montenegro, Sérvia e Turquia) e ainda representantes da IDI-INTOSAI (Noruega) e SIGMA (OCDE).

Os temas em debate foram: *Os desafios colocados às ISC relativamente ao próximo período de programação financeira da UE e Últimos desenvolvimentos na resposta à crise financeira e a experiência das ISC nesta matéria.*

Nesta reunião, o Secretário-Geral da INTOSAI e Presidente da ISC da Áustria efetuou uma apresentação sobre a **Resolução A/66/209 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas**: “Promovendo a eficiência, responsabilidade, eficácia e transparência da Administração Pública através do reforço das Instituições Superiores de Controlo”.

Resultou ainda desta reunião a adoção da **Resolução CC-R-2012-06**, que estabeleceu uma **Task Force** tendo por objetivo considerar as tarefas e os papéis das ISC relativamente aos desenvolvimentos recentes da governação económica da União Europeia.

O Tribunal participou também na reunião dos **Agentes de Ligação**, que teve como objetivo principal preparar a reunião do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia, acima referida.

Ainda no contexto da UE o Tribunal de Contas participou nas reuniões dos Grupos de trabalho de que faz parte, sendo de referir as seguintes:

- **Grupo de trabalho sobre Fundos Estruturais**, tendo sido tratada a forma como os estados membros procedem à simplificação dos regulamentos relativos aos fundos estruturais;

• **Grupo de trabalho de auditoria pública sobre Défices**, organizada pelo Tribunal de Contas holandês, que teve por objetivo a apresentação de experiências anteriores de auditorias a supervisores financeiros e a discussão sobre metodologia da auditoria e formato de apresentação do estudo piloto.

Participou também:

No “workshop” sobre o controlo da Estratégia de Lisboa/Europa 2020, integrado no UE Contact Committee Fiscal Policy Audit Network Seminar 2012, tendo apresentado uma comunicação baseada no Programa da ação de acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal; e

Na reunião sobre o **Mecanismo de Estabilização Europeu**, organizada pelo Tribunal de Contas alemão, que teve por objetivo a elaboração de uma proposta de Regulamento relativo ao Conselho de Auditoria do Mecanismo de Estabilidade Europeu (MEE).

No que se refere ao papel do **Tribunal como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu**, salienta-se a sua participação em 13 auditorias (11 na Sede, 1 na SRA e 1 na SRM) realizadas pelo TCE no âmbito do controlo da utilização dos vários fundos comunitários.

Em novembro, uma Delegação do **Tribunal de Contas Europeu**, 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 2011.

No âmbito da EUROSAI

O Presidente do Tribunal de Contas português e da EUROSAI (*European Organization of Supreme Audit Institutions*) presidiu, em maio, à reunião do **Conselho Diretivo da EUROSAI**, organizada pelo Tribunal de Contas da Turquia. Nesta mesma data, o Presidente, a convite deste Tribunal, participou e proferiu um discurso na Sessão Solene das Comemorações do seu 150.º Aniversário.

No âmbito da *EUROSAI*, cuja Presidência foi assumida, pelo Tribunal de Contas português, em maio de 2011, para o período 2011-2014, e tendo em vista o desenvolvimento do seu Plano Estratégico 2011-2017, o Tribunal:

• **Presidiu e coordenou a Equipa do Objetivo Estratégico 4 “Governança e Comunicação”;**

• Colaborou e participou nas Equipas do Objetivo Estratégico 1 — “Capacitação Institucional”, presidida pelo TC francês; do Objetivo Estratégico 2 — “Normas Profissionais”, presidida pelo TC alemão e do Objetivo Estratégico 3 — “Partilha de Conhecimentos”.

O Tribunal participou ainda nas reuniões dos seguintes Grupos de Trabalho da EUROSAI, os quais, embora independentes, se encontram integrados no Objetivo estratégico 3:

• **Grupo de trabalho sobre Tecnologias de informação**, que teve como objetivo dar início ao projeto Information Systems to Support Audit Processes (ISSAP), na sequência da aprovação no VIII Congresso da EUROSAI do Plano de Ação 2011-2014 do EUROSAI IT Working Group;

• **Grupo de trabalho sobre Auditoria ambiental**, que teve como temas principais o desenvolvimento sustentável e os dados em auditoria ambiental;

• Neste âmbito, o **Tribunal de Contas preside ainda à Task Force sobre Auditoria e Ética** tendo organizado e coordenado a sua 1.ª reunião.

No quadro da **cooperação da EUROSAI com outras organizações regionais de ISC**, realizaram-se em 2012 as seguintes ações que tiveram a participação do Tribunal de Contas português:

VII Jornadas EUROSAI/OLACEFS, que tiveram por tema: A boa gestão no setor público. O papel dos Tribunais de Contas e instituições congéneres. Este foi ainda subdividido em dois subtemas: O reforço da confiança dos interessados. Auditoria sobre a Integridade; A reforma da gestão das Finanças Públicas. Tendências e lições;

De referir que na sessão de abertura da Conferência foi proferido um discurso pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal e Presidente da EUROSAI sobre a atividade desenvolvida pela EUROSAI;

XII Assembleia Geral da ASOSAI — Asian Organization of Supreme Audit Institutions, na qual foram apresentados os relatórios sobre a gestão financeira e as atividades de formação da organização,

bem como sobre os resultados da cooperação com a EUROSAI e com a INTOSAI.

No âmbito da INTOSAI

No âmbito da INTOSAI — *International Organization of Supreme Audit Institutions*, de que o Tribunal de Contas é membro e cujo conselho diretivo integrou até 2007, é de salientar a participação nas seguintes ações:

Reunião do **Grupo de trabalho da Dívida pública da INTOSAI**, onde foram debatidos os temas de investigação em curso, a saber: Impacto da crise financeira da dívida pública; Dívida contingente; Avaliação dos sistemas de informação relacionados com a gestão da dívida pública; Gabinete de gestão da dívida pública;

Reunião do **Subcomité de Auditoria da Conformidade** (Compliance Audit Subcommittee) organizada pela Instituição Superior de Controlo da Lituânia, tendo por objetivo analisar as normas de auditoria que estão a ser preparadas neste âmbito;

Reuniões do **Comité de Doadores** (Donor Steering Committee), com o objetivo principal de discutir os progressos realizados nos apoios aos projetos em desenvolvimento e as modalidades de financiamento das ISC.

No âmbito da OLACEFS

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

Em 2012 o Tribunal fez-se representar na **XXII Assembleia Geral da OLACEFS**, na qual foram discutidos os temas: *Auditorias coordenadas como estratégia de capacitação; A aplicação dos padrões internacionais de auditoria na OLACEFS; A fiscalização de subsídios sociais como mecanismo de redução da pobreza; Assegurando a qualidade nos processos internos das EFS*. O Tribunal apresentou uma contribuição escrita sobre *Cumprimento da qualidade em processos internos*, para o quarto tema.

Outras relações internacionais

O Tribunal participou na **reunião anual dos representantes dos Tribunais de Contas e instituições congéneres dos Países da NATO**, realizada em Bruxelas, para apreciação e formulação de comentários e sugestões sobre o Relatório de Atividades de 2011 do *IBAN* — *International Board of Auditors for NATO*.

O Tribunal realizou uma “avaliação por pares” ao seu congénere francês, prática recomendada por organizações internacionais, designadamente pela INTOSAI, tendo em vista contribuir para o aperfeiçoamento das instituições e para a aplicação das melhores práticas.

Na sede da OCDE, o Tribunal participou na reunião do “**Network**” sobre **Integridade no setor público** (*Public Sector Integrity Network*).

Durante o ano de 2012 o Tribunal, com o objetivo de dar a conhecer a organização, o funcionamento e a atividade do Tribunal de Contas português, recebeu em visita:

Uma Delegação do **Tribunal de Contas do Vietname**, em maio;
Uma Delegação do **Tribunal de Contas da China**, em setembro.

O Tribunal de Contas como auditor de Organizações Internacionais

O Tribunal de Contas português, enquanto **auditor das contas da União da Europa Ocidental** (UEO), procedeu a uma auditoria às contas de 2011 relativas ao encerramento da Assembleia da UEO.

O Tribunal desenvolveu, também, uma **auditoria à ESO** — **Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul** que teve por objetivos: *Certificação das contas de 2011; Auditoria sobre a contratação pública de 2011; e Carta de certificação das contas da Astronomia & Astrofísica*.

VI. Os Recursos Utilizados

Os Recursos Humanos

Para o exercício das suas funções, o Tribunal (Sede e Secções Regionais) dispunha, no final de 2012, de **19 Juizes Conselheiros** e os seus Serviços de Apoio de **529 funcionários**.

Do total de funcionários referido, 58 eram dirigentes, 50 auditores e consultores e 221 técnicos superiores (incluindo os do corpo especial de fiscalização e os especialistas de informática), o que corresponde a um **índice de tecnicidade de 62 %**. Os restantes 200 são técnicos

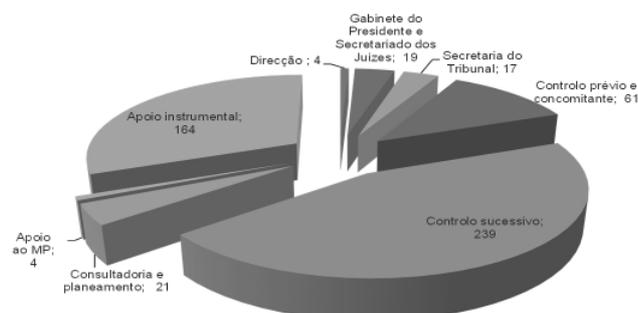
de fiscalização, técnicos de informática e assistentes técnicos e operacionais.

Do conjunto dos recursos humanos, **38 % pertence ao corpo especial de fiscalização e controlo** (auditores, consultores e técnicos superiores e técnicos de fiscalização).

O Tribunal tem vindo a reforçar o número de trabalhadores com mais elevado nível de habilitações, recrutando jovens licenciados, o que vai de encontro a uma política gestonária de rejuvenescimento dos recursos humanos e reforço do índice de tecnicidade.

Em termos de distribuição por áreas funcionais verifica-se que as áreas de controlo (prévio e concomitante e controlo sucessivo) ocupam 56,7 % do pessoal.

Efetivos dos Serviços de Apoio por áreas funcionais



O Tribunal recorre, ainda, à contratação de peritos externos quando a especificidade dos assuntos em análise nas auditorias o exige.

Sendo o pessoal o seu principal recurso, o Tribunal tem seguido uma política que privilegia a **formação dos seus recursos humanos**.

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

Em 2012, foram organizadas e realizadas pelo Tribunal, 75 ações de formação e houve também a participação de funcionários em 44 ações no exterior. Estas ações tiveram 1542 participações, o que representa **14 108 horas de funcionários ocupadas com formação**. Em média, as ações de formação interna, na Sede, tiveram 22 participantes; tiveram menos as realizadas na SRA e as realizadas na SRM.

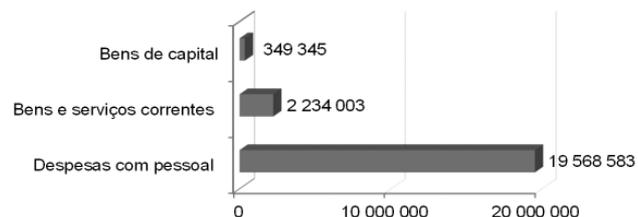
Para **formadores** das ações que organiza, o Tribunal recorre a pessoas da própria instituição e a pessoas do exterior, designadamente professores universitários e outras de reconhecido mérito.

Em termos de custos, os **encargos diretos com a formação** — pagamento a formadores e pagamento das ações realizadas no exterior —, representaram **0,3 % da despesa total do Tribunal**.

Os Recursos Financeiros

O orçamento inicial do Tribunal de Contas para 2012 foi de € 22 114 956; € 15 407 291 a financiar pelo orçamento do Estado e € 6 707 665 a financiar pelos Cofres do Tribunal.

A **despesa realizada foi de € 22 151 931**: € 18 994 195 na Sede, € 1 597 985 na SRA e € 1 559 751 na SRM. A mesma foi financiada em 67,5 % pelo Orçamento do Estado e em 32,5 % pelos Cofres do Tribunal (esta relação foi de 73 % para 27 % em 2011). A sua distribuição por classificação económica consta do gráfico seguinte, o qual mostra que a maior parte (88,3 %) é relativa a despesas com pessoal.



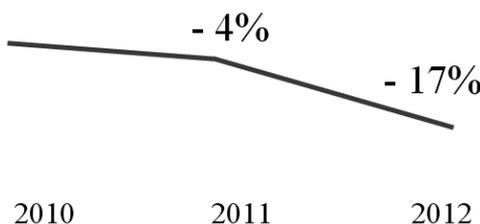
Em termos de evolução, a despesa financiada pelo Orçamento do Estado (OE) tem vindo a diminuir. Parte do decréscimo tem sido compensado com verbas dos Cofres do Tribunal, tendo este suportado despesas com remunerações que, pela sua natureza, deveriam ser suportadas pelo OE. O decréscimo global verificado em 2012

resultou, fundamentalmente, da suspensão e redução dos subsídios de férias e de Natal, determinadas pela lei do Orçamento do Estado para 2012.

Evolução do Orçamento do TC

(Em euros)

Fontes de financiamento	2010		2011		2012	
	Montante	Montante	variação	Montante	variação	
Cofres	6 876 909	7 179 631	4%	7 201 048	0,3%	
Orçamento do Estado	20 923 966	19 457 073	-7%	14 950 883	-23%	
Total	27 800 875	26 636 704	-4,2%	22 151 931	-16,8%	



As **receitas dos Cofres do Tribunal** provêm, na sua quase totalidade, dos emolumentos cobrados nas ações de fiscalização prévia e concomitante, das verificações internas de contas, das auditorias e das verificações externas de contas.

Prestação de contas do TCP:

- Conta consolidada
- Opinião favorável de ROC
- Apresentação atempada dos documentos
- Inexistência de falhas materialmente relevantes

Os Sistemas e Tecnologias de Informação

Em 2012, no contexto do relacionamento do Tribunal de Contas com as entidades sob sua jurisdição e controlo, bem como com o cidadão em geral, procedeu-se à **generalização do sistema “Prestação de contas dos Serviços e Organismos do Estado por via eletrónica”** entre as entidades do Setor Público Administrativo incluídas no âmbito de aplicação do POCPC e planos sectoriais, como sejam o POCMS, POCISSSS e POC-Educação, e do POCAL. Foram concluídos os testes da utilização da aplicação e correspondentes formulários junto dos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Trata-se de um serviço *“on line”* (via Internet) de entrega e consulta eletrónica de contas de gerência.

A nível interno, no âmbito da modernização dos circuitos e arquivo dos documentos do TC, prosseguiu-se com os trabalhos de consolidação dos fluxos de **desmaterialização dos documentos entrados e ou expedidos pela Instituição**. Iniciaram-se, também, os estudos tendentes à **desmaterialização do processo de auditoria**, assentes no sistemas de Gestão de Conteúdos *Microsoft SharePoint Portal Server* 2010.

No referente à infraestrutura tecnológica e em execução do plano plurianual de aumento de eficiência de serviços/eficiência de consumos energéticos, continuou-se com o reforço do parque de servidores segundo arquitetura *blade* e o abate de servidores mais antigos e no modo *“stand-alone”*. Ao nível dos postos de trabalho prosseguiu-se com a migração para a plataforma MS Windows 7 (Sistema Operativo)/MS Office 2010 (ferramentas de produtividade).

(¹) Número de processos findos, excluindo os cancelados e os devolvidos por não sujeição visto.

(²) Auditoria de Seguimento das recomendações do Relatório n.º 9/2006- FC/SRMTC – Secretaria Regional do Turismo e Transportes.

(³) Regime jurídico da tutela administrativa.

(⁴) Foram considerados os acolhimentos de que o Tribunal teve conhecimento em setembro de 2012, data da última atualização.

(⁵) Quanto à responsabilidade reintegratória ver os art.os n.os 59.º a 63.º da LOPTC, e, quanto à responsabilidade sancionatória, o art.º 65.º da mesma lei.

(⁶) Art.º 66.º.

(⁷) Cf. Relatório n.º 31/2012. Foi excluído o setor universitário.

ANEXOS

Conta Consolidada e Pareceres do Auditor Externo *

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

MAPA DE FLUXOS CONSOLIDADO

Período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2012

(em euros)

Código		Recebimentos		Código		Pagamentos		
Capítulo	Grupo			Capítulo	Grupo			
		Saldo da Gerência Anterior				26.106.115,48	DESPESAS	22.139.911,10
		Execução Orçamental				26.077.110,97	Despesas Orçamentais	22.139.911,10
		De Dotações Orçamentais (OE)					Correntes	21.790.565,93
		De Receitas Próprias	26.077.110,97	01.01.01	Titulares de Órgãos Soberania	1.254.160,53	Membros Órgãos Autárquicos	1.254.160,53
		Na posse do Serviço		01.01.03	Pessoal dos Quadros - Regime de Função Pública	12.586.066,68		12.586.066,68
		Na posse do Tesouro		01.01.05	Pessoal Além dos Quadros	36.069,66		36.069,66
		Receitas do Estado		01.01.08	Pessoal Aguardando Aposentação	31.952,25		31.952,25
		De Operações de Tesouraria		01.01.09	Pessoal em Qualquer outra Situação	398.711,00		398.711,00
				01.01.11	Representação	52.353,77		52.353,77
		Descontos em Vencimentos e Salários:		01.01.12	Suplementos e Prémios	888.451,91		888.451,91
		Receitas do Estado	0,00	01.01.13	Subsídio de Refeição	505.555,13		505.555,13
				01.01.14	Subsídio de Férias e de Natal	42.701,51		42.701,51
				01.01.15	Remunerações por Doença Maternidade/Paternidade	179.087,21		179.087,21
		Receitas	27.189.023,66	01.02.02	Horas Extraordinárias	40.789,13		40.789,13
		Dotações Orçamentais (OE)		01.02.03	Alimentação e Alojamento	0,00		0,00
		Correntes	14.947.550,40	01.02.04	Ajudas de Custo	102.794,66		102.794,66
		Capital	3.333,07	01.02.05	Abono Para falhas	3.882,73		3.882,73
		Receitas Próprias		01.02.06	Formação	30.401,74		30.401,74
				01.02.08	Subsídios, Abonos de Fixação Res. E Alojamento	507.719,63		507.719,63
		Correntes	6.981.288,20	01.02.12	Indemnizações por cessação de funções	18.714,07		18.714,07
04.01.01	Taxas Justiça	0,00		01.02.13	Outros Suplementos e Prémios	92,66		92,66
04.01.99	Taxas Diversas	6.757.016,20		01.02.14	Outros Abonos em Numerário ou Espécie	83.394,25		83.394,25
05.03.01	Administração Central - Estado	143.731,92		01.03.01	Encargos com a Saúde	424.360,23		424.360,23
06.03.07	Serviços e fundos autónomos	30.103,92		01.03.02	Outros Encargos com a Saúde	221,26		221,26
07.01.02	Livros e Documentação Técnica	4.277,87		01.03.03	Subsídio Familiar a Crianças e Jovens	15.386,92		15.386,92
07.01.05	Bens Inutilizados	2.191,70		01.03.04	Outras Prestações Familiares	2.729,18		2.729,18
07.02.05	Actividades de saúde	12.956,26		01.03.05	Contribuições para a Segurança Social	2.329.222,55		2.329.222,55
				01.03.06	Acidentes em Serviço e Doenças Profissionais	938,89		938,89
				01.03.08	Outras Pensões	6.486,12		6.486,12
				01.03.09	Seguros	1.027,74		1.027,74
				01.03.10	Outras Despesas Segurança Social	13.292,23		13.292,23
				02.01.02	Combustíveis e Lubrificantes	16.785,27		16.785,27
				02.01.04	Limpeza e Higiene	23.489,38		23.489,38
				02.01.07	Vestuário e Artigos Pessoais	33,55		33,55
				02.01.08	Material de Escritório	67.527,65		67.527,65
				02.01.11	Material de Consumo Clínico	93,10		93,10
				02.01.15	Pémios, Condecorações e Ofertas	11.263,49		11.263,49
				02.01.18	Livros e Documentação Técnica	11.457,92		11.457,92
				02.01.19	Artigos Honoríficos e de Decoração	3,69		3,69
		A Transportar	6.950.277,87				A Transportar	19.687.217,69
			48.038.434,75					22.139.911,10

(em euros)

Código		Recebimentos			Código		Pagamentos		
Capítulo	Grupo				Capítulo	Grupo			
		Transporte	6.950.277,87	48.038.434,75			Transporte	19.687.217,69	22.139.911,10
	07.02.99	Outros	5.190,00			02.01.21	Outros Bens	30.139,36	
	08.01.99	Outras	23.409,99			02.02.01	Encargos das Instalações	200.618,64	
	15.01.01	Reposições não Abatidas nos Pagamentos	2.410,34			02.02.02	Limpeza e Higiene	212.648,47	
						02.02.03	Conservação de Bens	76.962,08	
						02.02.04	Locação de Edifícios	20.167,99	
						02.02.06	Locação de material de transporte	171,87	
		Capital	147,60			02.02.08	Locação de Outros Bens	37.350,14	
	090404	Adm.Publicas - Adm. Central - SFA	147,60			02.02.09	Comunicações	190.877,19	
						02.02.10	Transportes	77.462,14	
		Importâncias Retidas para entrega ao Estado ou outras entidades		5.256.704,39		02.02.11	Representação de Serviços	4.482,91	
		Receita do Estado	3.195.280,42			02.02.12	Seguros	25.006,15	
		Operações de tesouraria	2.061.423,97			02.02.13	Deslocações e Estadas	94.120,47	
		Descontos em Vencimentos e Salários:				02.02.14	Estudos, Pareceres, Proj. e Consultoria	49.428,62	
		Receita do Estado	3.171.750,41			02.02.15	Formação	23.262,09	
		Operações de Tesouraria	1.980.658,31			02.02.16	Seminários, Exposições e Similares	44.368,22	
						02.02.17	Publicidade	907,53	
						02.02.18	Vigilância e Segurança	250.320,14	
						02.02.19	Assistência Técnica	490.420,41	
						02.02.20	Outros Trabalhos Especializados	43.807,04	
						02.02.22	Serviços de Saúde	17.772,92	
						02.02.25	Outros Serviços	212.787,96	
						03.06.01	Outros Encargos Financeiros	265,90	
						04.09.01	Resto do Mundo-U.E. - Instituições	0,00	
						04.09.03	Resto do Mundo-Países Terceiros Org. Intern.	0,00	
						06.02.03	Outras	0,00	
							Capital	349.345,17	
						07.01.03	Edifícios	26.342,96	
						07.01.07	Material de Informática	197.502,27	
						07.01.08	Software Informático	85.238,07	
						07.01.09	Equipamento Administrativo	30.470,33	
						07.01.10	Equipamento Básico	829,02	
						07.01.11	Ferramentas e Utensílios	0,00	
						07.01.12	Artigos e Objectos de valor	800,00	
						07.01.15	Aquis.Bens Capital-Outros Invest	8.162,52	
							Despesas Orçamentais com compensação em receita própria e com ou sem transição de saldos		0,00
		A Transportar		53.295.139,14			A Transportar	0,00	22.139.911,10

(em euros)

Código		Recebimentos		Código		Pagamentos		
Capítulo	Grupo			Capítulo	Grupo			
		Transporte	53.295.139,14			Transporte	0,00	22.139.911,10
						Importâncias entregues ao Estado ou outras Entidades		5.254.444,14
						Receita do Estado	3.195.270,34	
						Operações de tesouraria	2.059.173,80	
						Descontos em Vencimentos e Salários:		
						Receita do Estado	3.171.750,41	
						Operações de Tesouraria	1.980.658,31	
						Saldo para a Gerência Seguinte		25.900.783,90
						Execução Orçamental		25.869.529,22
						De Dotações Orçamentais (OE)		
						De Receitas Próprias	25.869.529,22	
						Na posse do Serviço	25.869.529,22	
						Na posse do Tesouro		
						Receitas do Estado		
						De Operações de Tesouraria		31.254,68
						Descontos em Vencimentos e Salários:		
						Receitas do Estado	0,00	
		TOTAL	53.295.139,14			TOTAL		53.295.139,14



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 2012 (que evidencia um ativo líquido de 45 259 161 euros e um total de Fundos Próprios de 41 155 555 euros, incluindo um resultado líquido negativo de 904 814 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 2012, 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 a atenção para as seguintes situações:

7.1 Este é o primeiro exercício em que as demonstrações financeiras consolidadas são objeto de auditoria.

7.2 Conforme mencionado no Relatório de Gestão "... ainda que não se esteja perante um verdadeiro grupo público, na medida em que não existe um controlo completo de uma entidade perante as restantes, nomeadamente por inexistência de participações, verifica-se a existência de condições de poder que sustentam a consolidação das demonstrações financeiras, tendo sido com base neste entendimento que se definiram como entidades componentes do perímetro de consolidação a Sede, a Secção Regional dos Açores e a Secção Regional da Madeira". Também refere a nota 1.1 do Anexo que "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, 1 de abril de 2013

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

Siglas

ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ANA	Aeroportos de Portugal, SA
ARF	Apuramento de Responsabilidades Financeiras
ASOSAI	Asian Organization of Supreme Audit Institutions
CCP	Código dos Contratos Públicos
cf.	Conferir
CGE	Conta Geral do Estado
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS	Conta da Segurança Social
DCIAP	Departamento Central de Investigação e Acção Penal
DCP	Departamento de Consultadoria e Planeamento
DEFLOC	Locação de Equipamentos de Defesa, SA
DSTI	Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior
EMPORDEF	Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA
EP	Empresa Pública
EP, SA	Estradas de Portugal
EPE	Entidade Pública Empresarial
ESO	Organização Europeia para a observação astronómica do Hemisfério Sul
EUROSAI	European Organization of Supreme Audit Institutions
FC	Fiscalização Concomitante
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FS	Fiscalização Sucessiva
IBAN	International Board of Auditors for NATO
IDI-INTOSAI	INTOSAI Development Initiative
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INFARMED	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, IP
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IP	Instituto Público
IRC	Imposto sobre o Rendimento de pessoas Coletivas
ISC	Instituição Superior de Controlo
ISSAP	Information Systems to Support Audit Processes
IT	Information technology
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LPM	Lei de Programação Militar
MEE	Mecanismo de Estabilidade Europeu
MP	Ministério Público
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)
NMGFSR	Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OLACEFS	Organização Latino-Americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OSS	Orçamento da Segurança Social
PE	Parque Escolar, EPE
PIDDAR	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
POCISSSS	Plano Oficial das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCMS	Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPP	Parceria Público-Privada
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores
RAA	Região Autónoma dos Açores
ROC	Revisor Oficial de Contas
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEA	Sector Empresarial Autárquico
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SPE	Sector Público Empresarial
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
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TCP	Tribunal de Contas de Portugal
TF	Task force
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
VEC	Verificação Externa de Contas