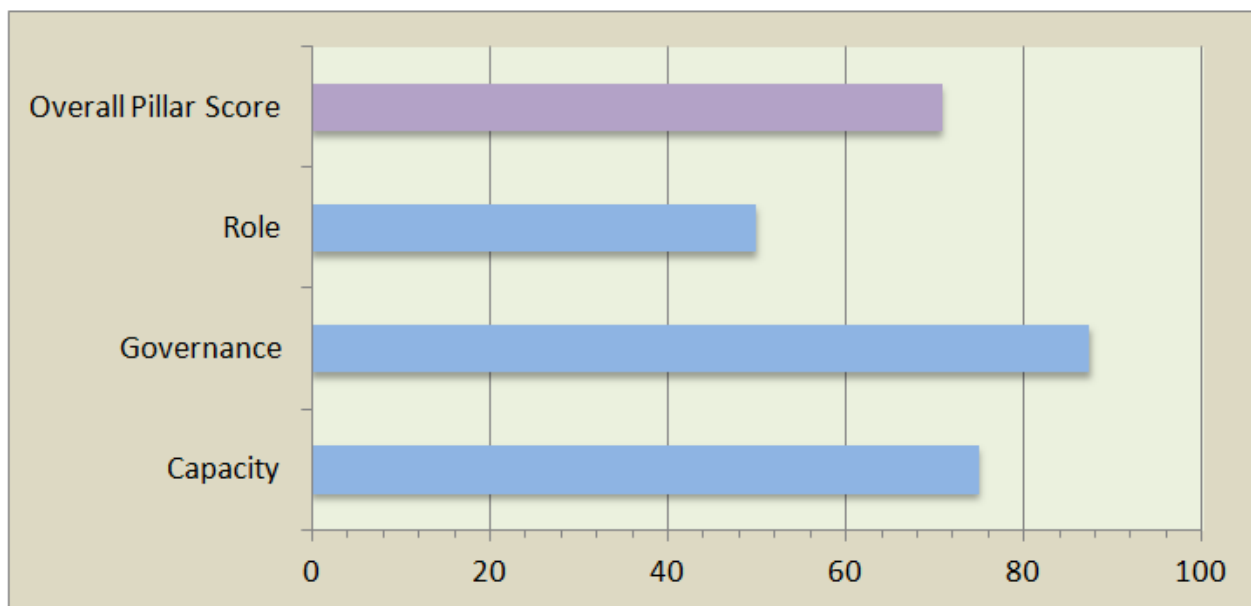


TRIBUNAL DE CONTAS



RESUMO

Em Portugal, o Tribunal de Contas (TdC) serve como instituição de auditoria máxima, tendo um importante papel na fiscalização das contas públicas e na prevenção da corrupção¹. O Tribunal apresenta um nível considerável de eficácia na deteção de irregularidades e identificação de práticas potencialmente desviantes ou de risco na gestão de dinheiros públicos, o que se pode revelar útil na deteção e prevenção da fraude e peculato, mas com efeitos limitados quanto à deteção de corrupção no sentido estrito. No entanto, a função deste tribunal enquanto auditor da boa gestão dos dinheiros públicos, nomeadamente quanto à sua sustentabilidade e impacto nas gerações futuras, continua a ser praticamente inexistente e inconsequente.

O efeito útil desta atividade preventiva tem, no entanto, vindo a ser condicionado, seja pelo fraco acatamento das recomendações por parte das entidades visadas (que, apesar disso, tem vindo a tornar-se mais célere), seja pela não efetivação de responsabilidades financeiras (cuja promoção é competência do Ministério Público) aos responsáveis pela má gestão dos dinheiros públicos.

Entre as questões que poderão pôr em causa a integridade, independência e transparência do TdC estão: a possibilidade de falta de isenção do Presidente do TdC, derivada da sua nomeação essencialmente política e em estrita ligação com os poderes decisórios; a inexistência de mecanismos adequados de controlo da atuação dos juízes (nomeadamente, mediante a presença de elementos externos; a ausência de um código de conduta diretamente aplicável aos juízes deste tribunal; e a potencial ineficácia das recomendações do TdC em casos extremos (não acatamento, não prossecução de ação jurisdicional em relação aos visados, etc.)

Numa perspectiva global, perante o enquadramento legal e a atuação do TdC é possível concluir que as bases para uma eficaz auditoria para as finanças públicas estão enraizadas, dependendo a melhoria da gestão dos dinheiros públicos de um correto acatamento pelas entidades visadas das recomendações feitas e, no âmbito de uma correta e eficaz prevenção da corrupção, de uma mais saudável comunicação e articulação com o Ministério Público, Polícia Judiciária e organismos de controlo da Administração Pública (v.g., as Inspeções-Gerais).

¹ Discurso do Presidente da República Portuguesa, Cavaco Silva, no âmbito da Sessão Comemorativa dos 160 anos do Tribunal de Contas, 13 de julho de 2009.

ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA

O Tribunal de Contas é o órgão máximo de auditoria em Portugal, fiscalizando financeiramente o sector público e quaisquer entidades que utilizem dinheiros públicos. Não se trata, no entanto, da única entidade de auditoria: prevêem-se igualmente entidades de natureza administrativa (como as Inspeções-gerais) que levam à prática controlos semelhantes. Acresce, naturalmente, o controlo público efetuado pelos órgãos competentes com esta natureza (v.g., Assembleia da República).

O Tribunal (sede) é composto por um Presidente (Conselheiro Presidente) e dezasseis juizes conselheiros. Para além disso, o TdC tem duas Secções Regionais — Madeira e Açores —, cada uma com 1 juiz conselheiro. Junto do Tribunal têm assento também representantes do Ministério Público com funções delegadas pelo Procurador-Geral da República.

Entre as competências deste tribunal está a fiscalização prévia, concomitante e sucessiva das finanças sujeitas a controlo público, e também a efetivação de responsabilidades financeiras. Além desta função base de fiscalização, o TdC tem competência para julgar as contas no âmbito da lei, apreciar a gestão financeira das entidades, e dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e as contas das Regiões Autónomas.

No âmbito do combate à corrupção, embora o TdC não tenha competências quanto a este aspecto, tem ainda assim uma relação direta quanto à prevenção da corrupção por via da sua relação próxima com o Conselho de Prevenção de Corrupção (CPC), nomeadamente pela direção comum de ambos os organismos² e pela partilha de informação por parte do TdC ao CPC (disponibilização relatórios de auditorias, inquéritos, etc³).

Dentro do seu âmbito de controlo estão quase todas as entidades que administram ou utilizam dinheiros públicos (excluindo, por exemplo, os partidos políticos — sujeitos a fiscalização pelo Tribunal de Contas), incluindo a Administração Pública, as empresas públicas e até entidades de direito privado, representando, no total, cerca de 7500 entidades⁴.

RECURSOS (PRÁTICA)

Em que medida são assegurados recursos e meios para que o Tribunal de Contas desempenhe as suas funções eficazmente?
Score: 75

O TdC tem autonomia administrativa, económica e financeira e meios/recursos próprios. O TdC elabora um orçamento anual que é apresentado ao Governo e que é inserido no Orçamento de Estado (em 2010 esta verba quase atingiu os 21 milhões de euros — 75,3% do total da despesa do Tribunal de Contas).

Para além do Orçamento de Estado, os recursos e receitas próprias conferem uma maior margem de manobra e independência financeira ao TdC. Estas receitas próprias (cerca de 7 milhões de euros, representando 24,7% do financiamento do TdC) provêm, nomeadamente, de fundos recebidos para o cofre do TdC no âmbito das auditorias que realiza (estas são pagas pelos próprios organismos auditados), dos serviços que presta e através da venda de livros e material editado pela instituição. As multas e sanções impostas pelo TdC não fazem, no entanto, parte das suas receitas. É considerado pelos representantes do TdC que os recursos financeiros disponíveis são suficientes para uma prossecução eficaz das suas funções⁵.

Além do seu financiamento, está previsto legalmente que o Tribunal disponha dos serviços indispensáveis para o desempenho das suas funções (art. 14.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁶ - LOPTC). Neste sentido, é considerado que o Tribunal de Contas e a Direção-Geral do Tribunal de Contas usufruem de um número adequado de quadros⁷, com 18 juizes conselheiros e o Presidente do Tribunal (19 no total), e 529 funcionários em serviços de apoio⁸. A contratação de peritos externos também tem lugar quando a especificidade das auditorias o exige (v.g., auditorias a sistemas de pagamentos a nível do Sistema Nacional de Saúde).

² O Presidente do CPC é o Presidente do TdC, e o Secretário-Geral do CPC é o Diretor-Geral do Tribunal de Contas — art. 3.º da Lei 54/2008, de 4 de setembro.

³ Art. 9.º/4 da Lei 54/2008, de 04 de setembro.

⁴ Tribunal de Contas, Relatório Anual de Atividades e Contas 2010, Lisboa, 2011.

⁵ Entrevista com os representantes do Tribunal de Contas: Dr. Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção de Corrupção, e Dr. José Farinha Tavares, Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas e Secretário-Geral do Conselho de Prevenção de Corrupção, 06 de junho de 2011.

⁶ Lei 98/97, de 26 de Agosto.

⁷ Entrevista com os representantes do TdC, 06 de junho de 2011.

⁸ Tribunal de Contas: Relatório 2010, pág. 73.

INDEPENDÊNCIA (LEI)

Em que medida são asseguradas pela lei a independência e a autonomia do Tribunal de Contas?

Score: 75

A existência do TdC está prevista na Constituição da República Portuguesa e a sua independência e autonomia estão garantidos nas normas que constituem o seu enquadramento legal. A este nível é muito esclarecedor o artigo 7.º da LOPTC:

Art. 7.º

1 — O Tribunal de Contas é independente.

2 — São garantias de independência do Tribunal de Contas o auto governo, a inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus juízes e a exclusiva sujeição destes à lei.

3 — (...)

4 — Só nos casos especialmente previstos na lei os juízes podem ser sujeitos, em razão do exercício das suas funções, a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar.

5 — (...)

O Presidente do TdC nomeado, por um período de 4 anos (art. 214.º/2 CRP), e exonerado pelo Presidente da República Portuguesa (que também tem poder para o remover do seu cargo) sob proposta do Governo (alínea *m* do art. 133.º CRP). Este método de nomeação tem servido como base para várias críticas à isenção, independência e vulnerabilidade a pressões externas por parte do presidente deste tribunal. Exatamente por existir este risco, o TdC é um organismo colegial cujas decisões são sempre coletivas, sendo que nem o Presidente nem o Diretor-Geral do Tribunal de Contas têm competências de auditoria.

O recrutamento dos juízes realiza-se através de concurso público baseado em análise curricular realizada por um júri presidido pelo Presidente do TdC e constituído pelo Vice-Presidente, pelo juiz mais antigo e por dois professores universitários, um de Direito e outro de Economia, Finanças, Organização e Gestão ou Auditoria, designados pelo Governo (arts. 18.º a 20.º da LOPTC).

Tanto o Presidente como os juízes do TdC estão sujeitos apenas e só à lei (art. 8.º da LOPTC), tendo que respeitar as mesmas incompatibilidades, impedimentos e escusas dos magistrados judiciais: não podem exercer funções em órgãos de partidos políticos, associações políticas ou vinculadas a partidos políticos, nem desenvolver qualquer atividade político-partidária, etc.

Os juízes contam com imunidade limitada quanto às suas decisões, já que em casos especiais (como os de negligência nas decisões) — previstos na lei — podem ser sujeitos a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar durante o exercício das suas funções.

INDEPENDÊNCIA (PRÁTICA)

Na prática, em que medida é o Tribunal de Contas independente face à interferência de atores externos?

Score: 75

Como acima mencionado, o método de designação do Presidente do TdC permite que exista alguma interferência política. Por este motivo, o Presidente do TdC não tem escapado a críticas ocasionais por parte dos partidos políticos de oposição, tendo já sido acusado de setorialismo, partidarismo e instrumentalização no desempenho das funções⁹ e tendo sido posta em causa a sua independência com base nas suas anteriores funções de Ministro das Finanças (2001-2002).

É reconhecido que, na prática, o Presidente do TdC poderá mais facilmente ser alvo de pressões externas¹⁰, daí que em várias situações o Presidente não tenha direito de voto, baseando-se nas decisões colegiais dos restantes juízes conselheiros.

Também o recrutamento de juízes, feito a partir de um júri maioritariamente¹¹ selecionado pelo Executivo, é passível de críticas pela falta de representantes externos (ou seja, designados por outros órgãos de soberania) que sejam garantia de uma maior isenção.

Ao nível da formação das equipas de auditores, o TdC toma em conta os seus dados biográficos e experiência profissional¹² para evitar possíveis conflitos de interesse ou interferências externas no âmbito das auditorias e outras fiscalizações.

Recomendação

⁹ Veja-se o caso das transferências para a Caixa Geral de Aposentações, em que o atual Presidente do TdC foi acusado de falta de isenção pelos partidos PSD e CDS-PP após divulgação, pelo TdC, de uma auditoria revelando que, no âmbito da atuação do governo de coligação destes dois partidos, os encargos com os fundos de pensões de empresas públicas transferidos para a Caixa Geral de Aposentações iriam custar EUR 303 milhões por ano ao Estado até 2014. (LUSA, “Tribunal de Contas rejeita acusações de falta de independência”, *in Público*, 14.01.2006).

¹⁰ Entrevista com os representantes do TdC, 06 de Junho de 2011.

¹¹ Em rigor apenas se poderá dizer que dois dos membros do júri são designados pelo Governo, no entanto, dado que o Presidente do TdC é proposto pelo Governo, consideramos a afirmação acima igualmente válida.

¹² Entrevista com os representantes do TdC, 06 de junho de 2011.

Assegurar uma participação externa (membros não designados pelo Governo) no recrutamento de juízes para o TdC, nomeadamente, pelo alargamento do leque de membros do júri, incluindo membros designados pela Assembleia da República ou do Conselho Superior de Magistratura.

TRANSPARÊNCIA (LEI)

Em que medida está previsto por lei ou outro tipo de regulamentação o acesso pelo público a informações relevantes quanto à atividade e decisões do Tribunal de Contas?

Score: 100

Segundo o disposto no art. 9.º LOPTC são obrigatoriamente publicados no Diário da República (que também faz fé na sua versão eletrónica — <http://www.dre.pt>) os acórdãos que fixem jurisprudência (na 1ª série) e outros documentos (2ª série) como: o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, os relatórios e pareceres sobre as contas das Regiões Autónomas, o relatório anual de atividades do Tribunal de Contas, as instruções e regulamentos do Tribunal de Contas, os valores e a relação das entidades, os relatórios e decisões que o Tribunal de Contas entenda deverem ser publicados, após comunicação às entidades.

Adicionalmente, o número 4 do artigo 9.º possibilita ao Tribunal de Contas difundir por qualquer meio que considere adequado os seus relatórios e deliberações.

TRANSPARÊNCIA (PRÁTICA)

Em que medida existe na prática acesso a essa informação?

Score: 100

De acordo com o disposto no número 4 do artigo 9.º, o TdC disponibiliza no seu website (www.tcontas.pt), de forma sistemática e abrangente, as suas decisões, deliberações, relatórios de auditoria, assim como os esclarecimentos do Tribunal e as declarações e entrevistas do seu Presidente.

A comunicação social tem um papel importante na difusão de informação sobre as atividades do Tribunal de uma forma acessível aos cidadãos, e para este efeito o Tribunal dispõe de um Núcleo de Comunicação Social responsável por assegurar estas comunicações. Durante o ano de 2010, os documentos divulgados pelo TdC

geraram cerca de 12 mil notícias¹³ sobre o Tribunal de Contas em todos os meios de comunicação (Internet, Papel, Televisão).

Os mecanismos que obrigam o TdC à prestação de contas perante a AR também têm aqui um papel importante na publicidade dos seus atos, nomeadamente por via da apresentação do relatório anual de atividades a este órgão legislativo. Estes relatórios costumam ter uma descrição abrangente, esclarecida e, em certos pontos, exaustiva da atividade do TdC, incluindo, além da descrição da atividade do tribunal (incluindo a descrição de alguns dos processos), a identificação de áreas problemáticas e de recomendações emitidas.

O TdC disponibiliza igualmente a metodologia utilizada¹⁴ (métodos e técnicas) nas auditorias às entidades auditadas. Esta, muitas das vezes, serve como referência a outras organizações a quem compete realizar auditorias e fiscalização no controlo estratégico e setorial dos dinheiros públicos do Estado.

No website do TdC constam, igualmente, os relatórios que em virtude do plano de auditorias anual foram realizados às entidades auditadas. Estes são publicitados ao público após o *follow-up* da auditoria. As entidades visadas têm consciência de que serão ajuizadas, no seu desempenho gestor dos dinheiros, pelos cidadãos.

ACCOUNTABILITY (LEI)

Em que medida existem mecanismos legais que obrigam o Tribunal de Contas a prestar contas pelas suas decisões e atividades?

Score: 100

Existem vários mecanismos legais que têm como objetivo uma prestação de contas pelo Tribunal de Contas aos vários órgãos de soberania: ao Presidente da República, informado sobre as conclusões das ações de controlo do TdC; à Assembleia da República (AR), principalmente quanto ao Parecer da Conta Geral do Estado e acompanhamento da execução orçamental; e ainda ao Governo por via da remessa de relatórios de acompanhamento de execução orçamental aos Ministérios.

O TdC presta contas da sua atividade anualmente junto da AR por meio do relatório anual de atividades e contas, sendo a gestão do seu orçamento também objeto de controlo pelo Parlamento. Não

¹³ Tribunal de Contas: Relatório 2010, pág. 65.

¹⁴ Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais_publicacoes.shtm.

existe, no entanto, um elenco legal dos conteúdos dos relatórios anuais.

Nesta medida a AR e o TdC têm uma relação muito próxima, não só na medida em que ambos os órgãos têm como função acompanhar a execução orçamental por parte do executivo, mas também pela possibilidade da AR solicitar ao TdC relatórios intercalares ou qualquer outro esclarecimento sobre esta fiscalização da execução orçamental (art. 36.º da LOPTC e 56.º/7 da Lei de Enquadramento Orçamental) ou solicitar a comunicação de quaisquer informações relacionados com as competências de controlo financeiro do TdC (art. 11.º/4 LOPTC).

O TdC responde politicamente perante a AR, sendo o Presidente do TdC nomeado pelo Presidente da República. Isto permite-lhe a disciplina do Orçamento do Estado e da execução orçamental de forma a controlar a despesa dos Ministérios governamentais.

Além destes mecanismos de prestação de contas pelas decisões produzidas, o TdC é igualmente sujeito a fiscalização das suas contas e da sua atividade por via de auditorias e de outros mecanismos (art. 113.º da LOPTC), tais como a verificação externa dos cofres (anual) ou a auditoria do tribunal e da sua Direção-Geral por parte de uma empresa especializada externa.

Por último, tal como nos tribunais judiciais, é possível para as entidades auditadas recorrer das decisões tomadas pelo TdC. Este recurso não transita para um tribunal diferente, mas para uma secção diferente ou para plenário.

ACCOUNTABILITY (PRÁTICA)

Na prática, em que medida é que o Tribunal de Contas presta contas pelas suas decisões e atividades?

Score: 75

As medidas previstas no ponto anterior são efetivamente aplicadas. Na prática, e em grande parte derivado da importância (e da mediatização) suscitada pelas decisões do Tribunal de Contas, a lei é cumprida e os principais pareceres do TdC (como o Parecer sobre a Conta Geral do Estado) são entregues e discutidos na AR e nas suas comissões especializadas¹⁵ (*v.g.*, Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças e Comissão de Obras Públicas, Comunicação e Transportes).

Adicionalmente, o relatório de atividades é apresentado ao Presidente da República e à Assembleia da República. Apesar de não existir uma indicação concreta sobre o que deverá constar no relatório anual, este por costume contém informação suficientemente abrangente e, simultaneamente, exaustiva sobre as suas atividades. Também os resultados das auditorias são reportados à AR.

A contestação das decisões do TdC é feita por recurso. Durante o ano de 2010 foram elaboradas 37 decisões relativas a recursos¹⁶, mas apenas em 5 delas é que o tribunal decidiu a favor dos recorrentes.

A auditoria às atividades e contas do próprio TdC (parte administrativa — Direção-Geral do Tribunal de Contas) é feita por uma entidade externa escolhida por concurso público¹⁷, contratada por períodos de 3 anos não renováveis, e também pelos próprios juízes do TdC. Os relatórios produzidos pelos auditores externos, publicados em conjunto com o relatório anual de atividades do TdC (art. 113.º LOPTC), são, no entanto, curtos e demasiado focados nas contas do TdC não fazendo referências à gestão da Direção-Geral do Tribunal de Contas.

MECANISMOS DE INTEGRIDADE (LEI)

Em que medida são previstos mecanismos legais que garantam a integridade do Tribunal de Contas e dos seus juízes?

Score: 75

No seguimento dos princípios que garantem a independência do Tribunal de Contas, a integridade dos seus juízes (e até dos seus funcionários) é garantida por um conjunto de mecanismos legais e práticas, por exemplo:

1. A inexistência de decisões individuais (o TdC ser um organismo colegial), providenciando uma fiscalização mútua por parte dos vários juízes do Tribunal. Os relatórios de auditoria devem ser aprovados por unanimidade (mínimo de 3 juízes nas subsecções, ou 9 juízes no plenário da secção);

¹⁶ *Id.*, pág. 23.

¹⁷ À data da escrita do presente relatório, a empresa contratada era a BDO, representada em Portugal pelas firmas BDO & Associados SROC, BDO Consulting e BDO Outsourcing, Serviços de Contabilidade e Organização, website: www.bdo.pt. A BDO disponibiliza igualmente um relatório de transparência das suas atividades, conforme exigido no Estatuto dos Revisores Oficiais de Contas (art. 62.º-A do DL 487/99, de 16 de Novembro) para sociedades que realizem auditorias a entidades de interesse público; relatório de 2010. Disponível em: http://www.bdo.pt/images/stories/docs/documentos/BDO_Relatorio_Transparencia_2010.pdf.

¹⁵ Tribunal de Contas: Relatório 2010, pág. 63.

2. A aplicação do princípio da incerteza dos juízes (tal como à magistratura judicial). Por via deste princípio é impossível prever que juiz é que irá intervir nos processos, sendo esta seleção aleatória;
3. A ausência de direito de voto por parte do Presidente do Tribunal de Contas em muitas decisões/aspectos. Esta medida tem diretamente que ver com a independência desta personalidade, dado o seu método de designação (vd. 8.12.);
4. A sujeição, por parte dos juízes do Tribunal de Contas, ao Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) e às regras de impedimentos e escusas presentes na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Apesar de sujeitos ao EMJ, a fiscalização, gestão e disciplina dos juízes do TdC não fazem parte do âmbito de competências do Conselho Superior de Magistratura (CSM). Estas competências estão a cargo do Plenário Geral do Tribunal de Contas (art. 5.º do RGTC) que é constituído por todos os juízes em exercício de funções no tribunal. Significa isto que não existe nenhum órgão de gestão ou de fiscalização externo (ou com representação externa, como o CSM e o Conselho Superior do Ministério Público - CSMP) da atividade dos juízes que não os acima mencionados.

Quanto ao staff e aos auditores do tribunal de contas, estes seguem o mesmo regime dos funcionários públicos.

MECANISMOS DE INTEGRIDADE (PRÁTICA)

E como é a integridade assegurada na prática?

Score: 75

As auditorias do TdC são sempre colegiais, daí que o risco de conluio entre os auditores e os responsáveis dos organismos auditados seja bastante limitado.

O afastamento de auditores por via de conflitos de interesses existe, embora não seja uma situação muito comum. Para fiscalizar estes conflitos de interesses e qualquer outro tipo de irregularidades, foi referido pelos representantes do Tribunal que existe um saudável clima de denúncias¹⁸, por estas regularidades serem facilmente detectadas devido ao funcionamento colegial das auditorias. Porém, não existe nenhuma regulamentação específica ou mecanismo de monitorização e aconselhamento interno ao TdC.

Está atualmente a ser elaborado um documento com vista à regulamentação de conflitos de interesses que irá vigorar para o

staff e auditores e que irá ser assinado em breve¹⁹. De qualquer modo, é política interna do TdC proibir o seu staff de aceitar qualquer tipo de prendas ou ofertas²⁰.

Recomendações

Criar um código de conduta diretamente aplicável aos magistrados do Tribunal de Contas (ou a todos os magistrados sujeitos ao EMJ) que tenha como base, por exemplo, o Compromisso Ético dos Juízes Portugueses²¹, acompanhado de mecanismos de sancionamento no caso da sua infração. Prever algum tipo de mecanismo ou de representação externa no âmbito da gestão e fiscalização dos juízes do TdC.

Em que medida é que o Tribunal de Contas presta uma eficaz auditoria das finanças públicas?

Score: 50

A auditoria das finanças públicas que é desempenhada pelo Tribunal de Contas pode ser considerada eficaz, tanto a nível de controlo prévio e concomitante dos encargos e despesas, como no controlo sucessivo, e parcialmente eficaz (vd. ponto 8.3.3) na concretização de responsabilidades financeiras:

1. No âmbito do controlo prévio e concomitante, durante o ano de 2010 foram controlados 1906 atos, contratos e outros instrumentos remetidos por um total de 833 entidades e envolvendo uma despesa de 10,1 mil milhões de euros²². Este tipo de controlo tende a criar uma maior transparência contratual que, em alguns casos, é acompanhada de uma redução dos encargos assumidos pela Administração Pública. No total existiram 2655 devoluções²³ pelos Tribunais destes instrumentos às Entidades remetentes.
2. No âmbito do controlo sucessivo, o Tribunal de Contas emite um parecer sobre a Conta Geral do Estado, sobre as contas das Regiões autónomas e sobre as contas da Assembleia da República. Este tipo de fiscalização, incluindo nomeadamente a verificação de contas internas e auditorias sucessivas a entidades. Este controlo sucessivo permite detectar massas

¹⁹ Entrevista com os representantes do TdC, 06 de junho de 2011.

²⁰ Entrevista com os representantes do TdC, 06 de junho de 2011.

²¹ Texto adotado pela Associação Sindical dos Juízes Portugueses. Disponível em: <http://www.asjp.pt/2010/04/28/compromisso-etico-dos-juizes-portugueses/>.

²² Tribunal de Contas: Relatório 2010, pág. 6.

²³ *Id.*

¹⁸ Entrevista com os representantes do TdC, 06 de junho de 2011.

consideráveis de despesa pública irregular (2845,5 milhões de Euros) e a verificação do acatamento das recomendações do Tribunal acompanhado das poupanças daí provenientes (1285 milhões de euros).

3. No âmbito da efetivação de responsabilidades financeiras, foram aplicadas e pagas voluntariamente multas no valor de 347205 euros e ordenadas reposições no valor de 60485 Euros.

Como resultado de todas estas atividades, verifica-se um elevado grau de acatamento das recomendações formuladas (que tem vindo a aumentar desde o momento em que o Tribunal começou a poder aplicar responsabilidades financeiras), tendo sido inclusivamente recusado visto a 6 contratos por não terem sido acatadas recomendações emitidas em anos anteriores²⁴.

A realização de auditorias é feita com o acompanhamento do Ministério Público, de forma a criar um contacto direto da autoridade competente para iniciar responsabilidades criminais e financeiras, evitando assim a necessidade de seguir procedimentos que podem resultar em demoras²⁵ (tal como acontece no âmbito das auditorias internas da Administração Pública pelas Inspeções-Gerais).

Apesar dos números apresentados pelo TdC quanto à sua atividade na auditoria financeira, o seu papel é posto em causa quanto à auditoria da boa gestão dos dinheiros públicos, ou seja, a auditoria que faça uma avaliação qualitativa do desempenho da gestão das finanças públicas, nomeadamente a nível da sua sustentabilidade, oportunidade e impacto social e geracional.

De facto, a auditoria da boa gestão dos dinheiros públicos, tal como é praticada pelo Tribunal de Contas Europeu ou pelo National Audit Office, continua a ser uma raridade no âmbito das atividades de auditoria do TdC. A maioria das auditorias é de mero cariz contabilístico e financeiro, sem indicadores que permitam aferir a produtividade e eficiência na prestação de serviços, assim como, a monitorização do ciclo de execução dos grandes contratos públicos. Num contexto cultural e organizacional onde os instrumentos de previsão financeira e o respeito pelos princípios orientadores da boa gestão são interpretados pelos agentes e organismos visados como uma mera formalidade, este tipo de auditoria apresenta inevitavelmente algumas fragilidades. Isto não significa que sejam dispensáveis às auditorias contabilísticas, mas que a sua orientação não seja apenas a de avaliar a legalidade e regularidade das operações financeiras, bem sim a de efetivar um controlo de mérito das contas públicas.

Adicionalmente, a auditoria das finanças públicas enfrenta sérios obstáculos quanto à sua eficácia no âmbito de outras duas das suas principais competências: visto prévio, auditoria e efetivação de responsabilidades financeiras:

1. Ao nível do visto prévio, existem duas graves falhas: por um lado, o facto do visto prévio residir só numa fiscalização meramente formal e legal sobre os contratos ou despesas, não sendo da competência do TdC pronunciar-se sobre a viabilidade, sustentabilidade ou adequação dos contratos; por outro lado, o facto de o visto prévio não ser previsto para os aditamentos aos contratos em que o Estado é parte. Estes aditamentos constituem, muitas das vezes, autênticos novos contratos que não só podem ser (e muitas vezes o são) causa para a derrapagem nas obras públicas, como ainda podem lesar a posição contratual do Estado, sem que haja uma fiscalização efetiva pelo TdC (veja-se o caso das SCUTS).
2. Ao nível a efetivação de responsabilidades financeiras, esta baseia-se num conjunto de situações previstas legalmente na lei orgânica do TdC para as quais são previstas sanções. Estas situações elencadas são, no entanto, demasiado redutoras, resumindo-se a meras infrações de carácter formal, procedimental ou de normas financeiras. Não há, pois, um sancionamento da responsabilidade financeira, por exemplo, das situações em que se prova que existe que houve uma má gestão dos dinheiros públicos.

Recomendação

Adoção, pelo TdC, de um modelo de auditoria que preveja uma auditoria da boa gestão das finanças públicas, a todos os níveis/secções de competência do Tribunal. Prever o visto prévio para os aditamentos aos contratos que estejam sob a sua competência. Prever a responsabilidade financeira para situações em que se prove que houve má gestão dos dinheiros públicos.

Em que medida é que o Tribunal de Contas detecta e investiga casos de violação de normas procedimentais ou de conduta por parte de funcionários públicos?

Score: 50

A fiscalização da atividade dos funcionários sujeitos à auditoria do TdC, com especial atenção para eventuais violações de normas

²⁴ *Id.*, pág. 22.

²⁵ Entrevista com os representantes do TdC, 06 de junho de 2011.

procedimentais ou de condutas, em regra não é da competência do TdC, mas sim dos organismos de auditoria interna da Administração Pública (como as Inspeções-Gerais).

Ainda assim, no âmbito das suas competências o Tribunal tem acesso a todas as informações e registos de que necessite. Este acesso é garantido pela obrigação legal de todas as entidades públicas e privadas estarem sujeitas ao dever de coadjuvação, da mesma forma que o estão em relação aos tribunais judiciais (art. 10.º/1 da LOPTC).

Tendo em conta este acesso à informação e à detecção de violações no âmbito das finanças ou gestão de dinheiros públicos e a competência do TdC para aplicar sanções (multas) por via de responsabilidades financeiras aos responsáveis pela violação de deveres ou normas procedimentais (arts. 65.º e 66.º LOPTC), torna-se ainda mais relevante o papel do Ministério Público junto deste tribunal, sendo da sua competência o requerimento para proceder à efetivação destas responsabilidades. Tendo sido efetivada responsabilidade financeira em 124 processos num total de 130 demandados²⁶.

Estas violações são elencadas na LOPTC e têm sanções previstas de forma clara e precisa, optando por um mecanismo de redução das multas para os seus valores mínimos quando haja pagamento em fase anterior ao julgamento (art. 65.º/3). Durante o ano de 2010, este mecanismo permitiu o pagamento voluntário de responsabilidades financeiras em 74 processos, num total de cerca de 214 mil euros²⁷.

Entre as causas que poderão levar à efetivação de responsabilidades financeiras encontram-se: a execução de contratos aos quais se tenha recusado o visto, a violação de normas legais relativas à gestão e controlo orçamental, a não cobrança ou entrega de receitas nos cofres do Estado, a utilização de dinheiros públicos para finalidades diversas do previsto, ou o não acatamento reiterado das recomendações dos tribunais. Nestes casos, o MP tem aqui também o papel de prosseguir com a efetivação da responsabilidade criminal, a qual poderá coincidir com as responsabilidades financeiras (por exemplo, por via dos crimes de corrupção face às situações elencadas).

Como é que o Tribunal de Contas contribui para um melhoramento da gestão das finanças públicas?

Score: 50

As decisões do TdC são obrigatórias para as entidades públicas e privadas (art. 8.º/2 LOPTC), ou quaisquer entidades financiadas com dinheiro público. O TdC tem competência tanto para dar recomendações como para impor sanções de responsabilidade financeira, pelo que as suas decisões contam geralmente com o apoio político necessário para implementá-las. Nos últimos anos, nota-se uma melhoria no tempo de aplicação prática das recomendações do TdC: agora adoptadas em cerca de um mês quando antes poderia atingir um ano²⁸. Isto deve-se ao facto de, passado um prazo prudencial sem que as recomendações sejam postas em prática, o TdC poder atuar com vista à imposição de sanções (multas).

Nesta medida, outro resultado essencial da atividade do TdC é a identificação das maiores áreas ou práticas de risco no âmbito dos seus relatórios anuais²⁹. Entre estas práticas foram identificadas, nomeadamente, as seguintes: procedimentos por ajuste direto, invocação de exceções de “contratação *in house*”, não designação nominal de júris para concursos, adjudicações ilegais, concursos com excessivos requerimentos de especialização, afastamento ilegal de propostas no âmbito de concursos públicos, modificação das condições de execução contratual.

No âmbito das suas competências e da detecção de irregularidades e práticas de risco, o TdC emite recomendações às várias instituições, contribuindo assim para uma melhor e mais cuidada gestão das finanças públicas³⁰. Entre as recomendações mencionadas e acatadas estão as seguintes: consagração, pelos municípios, de objetivos de cumprimento de prazos de pagamento a fornecedores no âmbito dos contratos de gestão; melhor definição e precisão, por parte do Governo, de conceitos de financiamentos políticos; observação de disposições legais laborais; e o controlo, pelos municípios, das suas despesas de forma a garantir suficiência de fundos para o cumprimento do orçamento.

A utilidade deste trabalho de detecção e prevenção permanece, no entanto, incerta quanto à sua utilidade no âmbito da investigação criminal.

²⁶ Tribunal de Contas: Relatório 2010, pág. 57.

²⁷ *Id.*, pág. 60.

²⁸ Entrevista com os representantes do TdC, 06 de junho de 2011.

²⁹ *Id.*, por exemplo, Tribunal de Contas: Relatório 2010, págs. 20 e 21.

³⁰ Tribunal de Contas: Relatório 2010, pág. 47.

Para o sancionamento, por via de multas, do não acatamento de recomendações é necessário, no entanto, que tal prática seja injustificada e reiterada (art. 65.º/1/alínea j), além de que necessita de uma proposta do Ministério Público nesse sentido (art. 89.º LOPTC). Porém, esta sujeição da aplicação de sanções a conceitos de interpretação variável (*v.g.*, prática reiterada) e a uma iniciativa do Ministério Público, mais concretamente pelo Procurador-Geral da República (cargo proposto pelo Governo) ou por aqueles em que delegou os seus poderes, possibilita certas inconsistências na sua concretização.

Apesar das suas competências sancionatórias e do seu trabalho a nível preventivo, a atividade do TdC no melhoramento da gestão pública tem vindo a enfrentar sérios obstáculos à sua eficácia. Principalmente por via do não acatamento de recomendações³¹, tanto ao nível da Administração Central (veja-se o caso da recomendação feita ao Estado e empresas públicas no sentido de regulamentar as assessorias externas³², ou o caso das recomendações feitas ao Ministério da Defesa³³) como da Administração Local.

Por último, a transparência, integridade e combate à corrupção também são variáveis tidas em conta pelo TdC na medida em que são aspectos essenciais para uma sana gestão das finanças públicas, mas que, embora presentes no âmbito dos relatórios anuais do tribunal de contas, raramente ou nunca são referidas no âmbito dos relatórios de auditorias e outros pareceres. O Tribunal é muito ativo nesta área na medida em que o Conselho de Prevenção de Corrupção³⁴ (CPC) opera junto dele, tendo como o seu maior projeto o da recolha e análise de Planos de Gestão de Riscos de Corrupção nas várias instituições e serviços da Administração Pública. Para este efeito, o CPC/TdC redigiu um plano pedagógico de visitas a distintas entidades para explicar o alcance e a necessidade de pôr em prática este Plano e tem realizado encontros com a Administração Pública, empresas públicas, municípios, empresas intermunicipais.

Recomendação

Prever mecanismos legais mais concretos para a aplicação de responsabilidade financeira quando não existe acatamento das recomendações do TdC.

³¹ Nuno Aguiar, “Só uma em três recomendações do Tribunal de Contas é totalmente acolhida”, *in dinheirovivo.pt*, 16 de Junho de 2011.

³² João d’Espiney, “Recomendações do TC para regular assessorias externas foram ignoradas”, *in Público*, 11 de julho de 2011.

³³ Augusto Freitas de Sousa, “Ministério da Defesa não acata a maioria das recomendações do Tribunal de Contas”, *in i*, 15 de abril de 2011.

³⁴ Quanto ao Conselho de Prevenção de Corrupção, *vd.* o capítulo Organismos especializados de combate e prevenção da corrupção.