

FORMAÇÃO  
2013

# TRIBUNAL DE CONTAS

NOEL GOMES



# Tribunal de Contas

## 1. Jurisdição

O Tribunal de Contas (TdC) é, nos termos do artigo 214.º da CRP, “*o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe*”. Em concretização da directriz constitucional, dispõe o artigo 1.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que o TdC “*fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efectiva responsabilidades por infracções financeiras*”.

O TdC é um órgão *jurisdicional, externo* (no sentido de situado fora da administração pública), dotado de *independência*. O facto de o TdC ser um órgão jurisdicional (um tribunal) não significa que exerça apenas funções jurisdicionais. Na verdade, o TdC, a par de poderes *jurisdicionais*, dispõe de poderes *não jurisdicionais* (fiscalização). Constituem poderes *jurisdicionais*: o julgamento de contas e a efectivação de responsabilidades financeiras. É discutido se a fiscalização prévia constitui o exercício de um poder deste tipo. Por seu turno, constituem poderes *não jurisdicionais* (ou de *fiscalização*): dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas, verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitos à sua prestação; realização de auditorias às entidades do artigo 2º, por iniciativa própria, da Assembleia da República ou Governo e fiscalizar a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE; emitir recomendações.

## 2. Âmbito subjectivo

O âmbito subjectivo do TdC, que é o mesmo que dizer as entidades que estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro daquele tribunal, é delimitado pelo artigo 2.º da LOPTC.

A delimitação do âmbito subjectivo do TdC assenta num critério de natureza objectiva: dinheiros e valores públicos. Desta forma, integram o âmbito subjectivo do TdC, as entidades do sector público, que naturalmente gerem dinheiros públicos, independentemente de se tratar de administração estadual, indirecta ou autónoma, de ser entidade administrativa ou empresarial; e, por outro lado, pelas “*entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou*

*outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”.*

Ao nível municipal, importará reter a sujeição ao controlo do TdC das seguintes entidades:

- i. Autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como áreas metropolitanas (artigo 2.º, n.º 1, alínea c));
- ii. Empresas municipais, intermunicipais e regionais (artigo 2.º, n.º 1, alínea c));
- iii. Entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos, quando esteja em causa uma participação de uma autarquia nessa entidade (artigo 2.º, n.º 3).

### **3. Controlo financeiro**

A lei confere ao TdC poderes de controlo financeiro, os quais, em função do momento em que se verifica, podem ser agrupados da seguinte forma: (1) *fiscalização prévia*; (2) *fiscalização concomitante*, e (3) *fiscalização sucessiva*.

#### **3.1. Fiscalização prévia**

##### **3.1.1. Finalidade**

A fiscalização prévia – que se exerce através do visto ou da declaração de conformidade – *“tem por fim verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão em conformidade com a lei e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria”*, sendo que relativamente aos instrumentos geradores de dívida pública a fiscalização prévia visa *“verificar a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respectivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República”* (artigo 44.º, n.º 1 e 2, da LOPTC).

### 3.1.2. Âmbito subjectivo

O perímetro da fiscalização prévia abrange as seguintes entidades: (i) entidades previstas no artigo 2.º, n.º 1, da LOPTC, nas quais se enquadram as autarquias locais; (ii) entidades previstas no artigo 2.º, n.º 2, alíneas a), b) e c), da LOPTC, das quais se destacam as empresas locais; (iii) as “*entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento directo ou indirecto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que as criou*”

### 3.1.3. Âmbito objectivo

Dispõe o artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, que compete ao TdC “*fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades*”.

Todavia, nem todos os actos e contratos referidos na norma citada estão sujeitos a fiscalização prévia. Na verdade, a norma citada tem de ser conjugada com o disposto no artigo 46.º da LOPTC, o qual delimita positivamente o âmbito da fiscalização prévia. De acordo com este artigo, estão sujeitos a fiscalização prévia do TdC:

- a) “*Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das Regiões Autónomas com autonomia administrativa e financeira e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como os actos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados;*
- b) *Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48º, quando reduzidos a escrito por força de lei;*
- c) *As minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração.*
- d) *Os actos ou contratos que formalizem condições objectivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras;*
- e) *Os actos ou contratos que formalizem modificações objectivas a contratos não visados que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior ao previsto no artigo 48.º;*

A amplitude desta modalidade de controlo financeiro é ainda mais restrita, na medida em que nem todos os actos e contratos indicados no artigo 46.º têm de ser submetidos a fiscalização prévia do TdC. Na verdade, a lei, relativamente às situações previstas no referido artigo 46.º, estabelece e diferencia situações de isenção (artigo 46.º) e de dispensa (artigo 47.º).

#### 3.1.4. Recusa do visto

O visto é recusado com fundamento em “*desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique: a) nulidade; b) encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação directa de normas financeiras; c) ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro*” (artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC)

A recusa do visto implica “*a ineficácia jurídica dos actos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da decisão aos respectivos serviços ou organismos interessados*” (artigo 45.º, n.º 2, da LOPTC).

De referir que “*os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto poderão ser pagos após esta notificação, desde que o respectivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período*” (artigo 45.º, n.º 3, da LOPTC).

#### 3.1.5. Efeitos do visto

Os actos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do TdC podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, excepto quanto aos pagamentos a que derem causa. (artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC).

Esta regra também não vale relativamente aos actos, contratos e demais instrumentos de valor superior a € 950.000, os quais, por regra, “*não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade*” (artigo 45.º, n.º 4 e 5, da LOPTC).

### 3.2. Fiscalização concomitante

A lei não limita a fiscalização do TdC à fase prévia da execução dos actos e contratos. Para além desse tipo de fiscalização, a lei confere ao TdC poderes para realizar a fiscalização concomitante, isto é, um tipo de fiscalização (simultânea) que se traduz no acompanhamento da execução dos actos, contratos, e da actividade financeira, em geral, sob a sua jurisdição.

Essa actividade é exercida através de auditorias (realizadas através da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> secções), as quais podem incidir sobre: (a) os procedimentos e actos administrativos que impliquem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia, bem como à execução de contratos visados; (b) à actividade financeira exercida antes do encerramento da respectiva gerência.

A fiscalização concomitante articula-se com as restantes modalidades de fiscalização e com os poderes outorgados ao TdC em matéria de efectivação de responsabilidades financeiras.

### 3.2. Fiscalização sucessiva

O TdC, para além de uma fiscalização prévia e concomitante, pode ainda desenvolver uma fiscalização sucessiva. Isto é, uma fiscalização que é feita *a posteriori*, exercida em momento posterior ao do desenvolvimento da actividade financeira. Ocorre, portanto, depois do fim do exercício ou gerência e de serem elaboradas as contas anuais.

De acordo com o artigo 50.º, o TdC, no âmbito da fiscalização sucessiva: (a) verifica as contas das entidades previstas no artigo 2.º, designadamente das autarquias locais; (b) Avalia os respectivos sistemas de controlo interno; (c) Aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira; (d) Assegura a fiscalização da participação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE.

O artigo 51.º enuncia as entidades que estão sujeitas à elaboração e prestação de contas. O artigo 52.º, por seu turno, estabelece algumas regras a observar em matéria de prestação de contas, a saber: (a) devem ser prestadas por anos económicos (n.º 1); (b) elaboradas pelos responsáveis da respectiva gerência, ou no caso de cessação de funções aqueles que lhes sucederam (n.º 2 e 3); (c) Devem ser remetidas ao TdC até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam (n.º 4);

A prestação de contas reveste-se de fundamental importância, na medida em que constitui o suporte para os actos de verificação interna (*“análise e conferência da conta para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e encerramento”* – artigo 53.º) e para os actos de verificação externa (onde se procura apreciar a legalidade e regularidade das operações, a fiabilidade dos sistemas de controlo, se as contas das entidades sujeitas à prestação reflectem as receitas e despesas, e se são elaboradas segundo as regras contabilísticas fixadas, sendo elaborado o respectivo relatório – artigo 54.º).

#### **4. Responsabilidades financeiras**

As competências do TdC não se limitam a apreciar a gestão financeira das entidades sujeitas à sua jurisdição. O TdC tem também competências (jurisdicionais) para tornar efectivas responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das suas próprias acções de controlo ou em relatórios dos órgãos de controlo interno.

A efectivação de responsabilidades financeiras pode passar pela condenação (1) na reposição de determinadas quantias nos cofres do erário público (responsabilidade reintegratória) e/ou (2) na aplicação de multas aos responsáveis (responsabilidade sancionatória).

Em qualquer dos casos a responsabilidade financeira (pela reposição e/ou pagamento das multas) recai sobre o agente ou agentes da acção e não sobre a instituição onde aqueles exercem as suas funções (artigo 61.º). Quer isto dizer que a responsabilidade financeira implica uma responsabilidade pessoal e não institucional.

#### 4.1. Responsabilidade financeira reintegratória

##### 4.1.1. Noção

A responsabilidade financeira reintegratória tem por objectivo, perante a perda de certas quantias em resultado de infracção praticada por determinado agente, que este restitua ao erário público os valores perdidos em virtude da sua actuação.

##### 4.1.2. Infracções (artigos 59.º e seguintes)

O TdC pode condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infracção, nos casos seguintes casos:

- 1) Alcance de dinheiros ou valores públicos;
- 2) Desvio de dinheiros ou valores públicos;
- 3) Pagamentos indevidos;
- 4) Obrigação de indemnizar por parte de entidades públicas decorrentes da violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública;
- 5) Não arrecadação de receitas decorrente da: (a) prática, autorização ou sancionamento; (b) com dolo ou culpa grave; (c) Implique a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas; (d) em violação de normas legais aplicáveis.

#### 4.2. Responsabilidade financeira sancionatória

##### 4.2.1. Noção

A responsabilidade financeira sancionatória não tem como objectivo a recuperação dos valores em prejuízo para o erário público, mas antes a aplicação de multas decorrentes da prática de determinadas infracções financeiras.

##### 4.2.2. Infracções

As situações em que o TdC pode aplicar *multas* constam de duas listas previstas nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC, aos quais correspondem regimes diferenciados.

A primeira lista consta do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC, e abrange as seguintes infracções:

- a) Não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;
- b) Violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;



- c) Falta de efectivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efectuar ao pessoal;
- d) Violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;
- e) Adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei;
- f) Utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento;
- g) Utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas;
- h) Execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos;
- i) Utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista;
- j) Não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal;
- k) Violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;
- l) Não accionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, a efectivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário público;

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>1</sup> e como limite máximo o correspondente a 180 UC (artigo 65.º, n.º 2).

A segunda lista, que consta do artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC, abrange as seguintes infracções:

- a) Falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação;

---

<sup>1</sup> O valor da UC é de € 102,00.

- b) Falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter;
- c) Falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou pela comparência para a prestação de declarações;
- d) Falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal;
- e) Inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a actos ou contratos que produzam efeitos antes do visto;
- f) Introdução nos processos que possam induzir o Tribunal em erro nas suas decisões ou relatórios.

Nestes casos, as multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 5 UC e como limite máximo o correspondente a 40 UC (artigo 66.º, n.º 2).