



TRIBUNAL DE  
CONTAS

RELATÓRIO  
DE ATIVIDADES  
E CONTAS

2018



2018

RELATÓRIO  
DE ATIVIDADES  
E CONTAS



TRIBUNAL DE  
CONTAS



## FICHA TÉCNICA

### DIREÇÃO

VÍTOR CALDEIRA, PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

### COORDENAÇÃO GERAL

JOSÉ F. F. TAVARES, DIRETOR-GERAL

### COORDENAÇÃO EXECUTIVA

ELEONORA PAIS DE ALMEIDA, AUDITORA-COORDENADORA  
CONCEIÇÃO VENTURA, AUDITORA-CHEFE

### EQUIPA TÉCNICA

ANA PAULA VALENTE  
ISABEL TRIGO  
MARIA LUÍSA JÚNIOR  
PAULO ANDREZ

### APOIO ADMINISTRATIVO

LÚCIA ALVES GASPAR

### CONCEÇÃO GRÁFICA

EDITE COELHO  
JOSÉ MANUEL MARTINS

Para informação mais pormenorizada sobre a atividade do Tribunal, consultar em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt):

- “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”



# ÍNDICE

NOTA DE APRESENTAÇÃO .....	1
O TRIBUNAL DE CONTAS .....	3
1. DESTAQUES DO ANO .....	6
2. A ATIVIDADE EM 2018.....	11
2.1. CONTROLO FINANCEIRO PRÉVIO.....	11
2.2. CONTROLO FINANCEIRO CONCOMITANTE E SUCESSIVO .....	18
2.3. RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO.....	31
2.4. PARTICIPAÇÕES, EXPOSIÇÕES, QUEIXAS E DENÚNCIAS .....	31
2.5. EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES.....	32
2.6. RELAÇÕES EXTERNAS E COOPERAÇÃO .....	34
3. O NOSSO DESEMPENHO.....	42
3.1. INDICADORES INSTITUCIONAIS .....	42
3.1.1 Utilização dos recursos .....	42
3.1.2 Qualidade e impacto.....	44
3.2 OUTROS INDICADORES.....	45
3.3. RECURSOS UTILIZADOS.....	46
SIGLAS.....	51
ANEXOS .....	53
A1. Conta Consolidada .....	55
A2. Parecer do Auditor Externo.....	61



## NOTA DE APRESENTAÇÃO

Constitui um dever de todas as entidades públicas prestarem contas do seu desempenho e sobre como despenderam os recursos que lhes estão afetos para a prossecução da sua missão. É neste quadro de transparência e *accountability* que o Tribunal de Contas aprova e divulga anualmente o seu Relatório de Atividades e Contas.

Este documento destina-se a informar os destinatários do nosso trabalho – os demais órgãos de soberania, os cidadãos e a sociedade em geral – que têm direito a conhecer a forma como se gere e administra a *res* (“coisa”) pública, e, bem assim, a poder avaliar qual o contributo do Tribunal para a melhoria da gestão das finanças públicas.

2018 foi ainda um ano de estabilização da organização interna, de aprofundamento de métodos de trabalho, capacitação e evolução temática na senda de uma cada vez maior relevância e utilidade da Instituição.

Foi também um período em que se trabalhou na preparação de uma proposta de reformulação da Lei de Organização e Processo do Tribunal, tendo como pano de fundo um imperativo de atualização, modernização e adequação a novas realidades, ponderando nomeadamente a assunção de novas competências cometidas ao Tribunal pela Lei de Enquadramento Orçamental, a adequação do regime de responsabilidade financeira e respetivo processo, bem como o âmbito do controlo prévio incluindo a revisão do limiar de sujeição a visto dos atos e contratos.



Tendo nas nossas mãos os resultados de uma autoavaliação efetuada com recurso a uma ferramenta internacionalmente reconhecida (O Quadro de Medição do Desempenho das Instituições Superiores de Controlo) que abrangeu todas as dimensões da organização, somos convocados a enfrentar os desafios daí advenientes, na certeza de que muitos deles se situam no plano do desenvolvimento interno.

Focámo-nos em responder e ultrapassar algumas insuficiências detetadas, sem deixar de realizar a nossa missão fulcral: o controlo independente das finanças públicas.

Neste quadro, 2018 foi um ano de evolução para um paradigma de controlo mais transversal, com investimento em áreas que são prioritárias a médio e longo prazo, como por exemplo as matérias da demografia e das alterações climáticas, tendo sido realizados 7 estudos preliminares cujas auditorias serão concluídas em 2019 e 2020.

Por outro lado, o Tribunal manteve um acompanhamento e adequação permanentes às reformas orçamentais e contabilísticas, numa perspetiva de cooperação ativa com as entida-

des envolvidas. A aprovação de novas instruções para a prestação de contas de par com a entrada em exploração da nova plataforma eletrónica constitui um dos casos de abertura da Instituição ao exterior que se pretende continuar e aprofundar.

É desejável que esta abertura se dirija às entidades sob jurisdição do Tribunal, e também aos vários setores da sociedade. Contribuindo para este objetivo realizaram-se vários ciclos de conferências com participação de universidades e agentes sociais.

Os indicadores institucionais exigem que estejamos mais atentos aos aspetos da produtividade e da eficiência, apostando claramente na sua melhoria. As modificações próprias da evolução da Instituição perante os desafios que se lhe colocam constituem uma oportunidade de modernização e crescimento futuro.

É o caso das ações de preparação e capacitação para a nova missão do Tribunal de certificação da Conta Geral do Estado que só produzirão resultados visíveis a médio prazo. Esta preparação é um fator crítico de sucesso para a melhoria do nosso desempenho nos próximos anos. Esta maior qualificação e rigor assenta também na valorização e reforço dos recursos humanos

com a contratação de 30 novos técnicos, cujo processo de seleção decorreu em 2018.

Em síntese, em 2018 o Tribunal de Contas emitiu todos os Pareceres sobre as contas previstos na Lei, controlou mais de 246 mil milhões de euros de despesa pública, fiscalizou previamente 2.600 atos e contratos, realizou 57 auditorias, verificou 548 contas de organismos públicos e decidiu 49 processos de efetivação de responsabilidades financeiras.

A cooperação com outras instituições e a participação em auditorias coordenadas com Instituições congéneres (da Europa e da América do Sul) intensificou-se, com todo o valor acrescentado em partilha de experiências e conhecimentos que estas atividades implicam.

Tudo isto foi possível com um custo de 27,2 milhões de euros, o equivalente a 0,015% do total da despesa inscrita no Orçamento do Estado para 2018.

O presente Relatório, aprovado em sessão do Plenário Geral de 29 de maio de 2019, contém em anexo a conta consolidada do Tribunal devidamente certificada pelo Auditor externo.

O Presidente,



(Vítor Caldeira)



## O TRIBUNAL DE CONTAS



### QUEM SOMOS

O Tribunal de Contas é a Instituição Superior de Controlo - financeiro, externo e independente - de Portugal, exercendo funções de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva bem como de julgamento dos responsáveis.

### O QUE FAZEMOS

Compete ao Tribunal de Contas o controlo da legalidade e da boa gestão dos recursos públicos.

### COMO EXERCEMOS AS NOSSAS COMPETÊNCIAS

O Tribunal de Contas tem poderes de fiscalização e controlo sobre todos os organismos e entidades públicas administrativas e empresariais e também sobre as empresas e outras entidades privadas concessionárias de serviços e obras públicas ou que recebam dinheiros públicos, em que se incluem as verbas provenientes da União Europeia.

Estas competências são exercidas de diferentes formas; em termos genéricos, distinguem-se o controlo prévio, o controlo sucessivo e a efetivação de responsabilidades financeiras, sendo de referir ainda a fiscalização concomitante, isto é, a que incide sobre a atividade financeira desenvolvida antes de concluída a respetiva gerência, em especial sobre despesas resultantes de atos e contratos que não estejam sujeitos a fiscalização prévia.

O Tribunal de Contas abrange toda a ordem jurídica portuguesa, tanto em território nacional como no estrangeiro.

É constituído, na Sede, por três Secções, competindo-lhes:

- 1.<sup>a</sup> Secção – Apreciar e decidir sobre os processos remetidos para fiscalização prévia e exercer a fiscalização concomitante;
- 2.<sup>a</sup> Secção – Exercer o controlo concomitante e sucessivo através da emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e da Segurança Social e da realização de auditorias e de verificações de contas e efetivar responsabilidades;
- 3.<sup>a</sup> Secção – Efetivar responsabilidades financeiras.

Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira funcionam as Secções Regionais do Tribunal, nas quais são exercidas todas as modalidades de controlo, bem como a realização dos julgamentos para efetivação de responsabilidades financeiras.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	<ol style="list-style-type: none"><li>1 Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas.</li><li>2 Aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo do Tribunal.</li><li>3 Consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a certificação da Conta Geral do Estado.</li></ol>
VALORES	<p><b>PRINCÍPIOS QUE NOS NORTEIAM</b></p> <p>Independência, Integridade, Responsabilidade e Transparência.</p>
VISÃO	<p><b>O QUE QUEREMOS?</b></p> <p>Promover a verdade, a boa gestão, a legalidade e a responsabilidade nas finanças públicas.</p>
MISSÃO	<p><b>PARA QUE EXISTIMOS?</b></p> <p>A missão do Tribunal de Contas é, nos termos da Constituição e da Lei: fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as Contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei (artigo 214.º da Constituição; artigo 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).</p>

## 1. DESTAQUES DO ANO

## PRINCIPAIS RESULTADOS | IMPACTOS



## MOMENTOS DO ANO

### Colégio de Juízes Conselheiros completo

TC, novembro 2017 / julho 2018



*Plenário Geral do Tribunal de Contas*

A renovação do Colégio de Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas, iniciada em 2017, culminou com a última tomada de posse verificada em julho de 2018. A renovação de 10 Juízes Conselheiros e a estabilização do respetivo Colégio, com 18 Juízes Conselheiros, permite ao Tribunal beneficiar de uma diversidade de conhecimentos e experiências propícia a um maior impacto da sua atividade.

### Ciclo de Seminários "Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI"

TC, outubro 2017/ maio 2018

Outro dos momentos marcantes do ano foi a sessão final do Ciclo de Seminários sobre "*Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI*", que contou com a presença e com uma intervenção muito significativa do Presidente da República sobre o papel do Tribunal de Contas no País, com enfoque para a necessidade da atualização da legislação enquadradora e de eficiência e efetividade do controlo financeiro externo. Durante este ano realizaram-se 3 dos 5 seminários que constituíam este ciclo, tendo os debates entre a magistratura, a academia e o setor público resultado em consensos e desafios de atuação para as entidades envolvidas, e, em primeira linha, para o próprio Tribunal de Contas.



## Apresentação do Parecer da Conta Geral do Estado de 2016, e entrega dos Pareceres sobre a CGE, as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira de 2017 AR, janeiro e dezembro de 2018/ SRM e SRA dezembro de 2018

O Tribunal de Contas, através do seu Presidente e dos Juízes Conselheiros das áreas de responsabilidade respetivas, apresentou na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016. Em dezembro, foram entregues ao Presidente da Assembleia da República o Parecer sobre a Conta Geral de Estado de 2017 e aos Presidente e Vice-Presidente das Assembleias Legislativas dos Açores da Madeira os Pareceres sobre as Contas das Regiões do mesmo ano.

## Ciclos de conferências sobre temas relevantes para o controlo financeiro / Abertura à Sociedade

Lisboa, fevereiro e junho 2018

*“Desafios da Atividade Reguladora para o Tribunal de Contas”*, ciclo de quatro conferências realizadas no Tribunal de Contas, que visaram compreender a origem, o desenvolvimento, a estruturação e o papel da atividade reguladora, bem como proporcionar uma reflexão sobre as especificidades, os riscos e os desafios da atividade reguladora para o Tribunal de Contas.



### *“Impacto da Demografia nas Políticas Públicas: Desafios para o Tribunal de Contas”*

CONFERÊNCIA  
IMPACTO DA DEMOGRAFIA  
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Desafios para o Tribunal de Contas

Prof.ª Doutora Ana Paula Quelhas  
INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E DA GESTÃO

Prof. Doutor João Peixoto  
INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E DA GESTÃO

Prof. Doutor Jorge Bravo  
INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E DA GESTÃO

Prof.ª Doutora Maria Filomena Mendes  
ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE DEMOGRAFIA

Auditório do Tribunal de Contas  
7 de junho de 2018 | 10h00 - 12h30

Esta conferência foi o culminar de um programa formativo de quatro ações, tendo-se destacado, como principais conclusões, que a população portuguesa se encontra num processo crítico de decréscimo e envelhecimento e a tendência decrescente é, no curto/médio prazo, irreversível, podendo ser em parte atenuada, no longo prazo, pelo aumento da imigração e da natalidade.

## 9.ª Reunião da *Task Force* sobre Auditoria e Ética (TFA&E) Lisboa, outubro de 2018

Organizada pelo Tribunal de Contas Português, contou com a participação de delegados de 19 países, bem como de representantes da OCDE, de instituições públicas nacionais, da Transparência Internacional, entre outras, tendo constituído um momento de partilha de experiências, ferramentas e saberes sobre esta temática nas suas diversas dimensões.

O Tribunal de Contas preside à TFA&E desde 2011, tendo o Presidente sublinhado a importância desta Equipa de Projeto, e afirmado que “a EUROSAI desenvolveu um quadro sólido para a implementação do Código de Ética da INTOSAI (IS-SAI 30) e a promoção da integridade no setor público, graças ao valioso trabalho que realizou nos últimos sete anos”.



## Aprovação da Carta Ética do Tribunal de Contas dezembro 2018

<p><b>TRANSPARÊNCIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>São elaboradas e publicadas as instruções necessárias ao cumprimento, por parte dos entidades controladas, das suas obrigações para com o Tribunal de Contas</li> <li>É assegurada a divulgação pública de informação relevante sobre as instituições e sobre os resultados de sua atividade, incluindo os atos das ações de controlo e decisões judiciais, no quadro da missão do Tribunal, de forma acessível e clara e de modo a corresponder às expectativas dos cidadãos e a contribuir para uma melhor gestão dos fundos e valores públicos</li> <li>A transmissão da informação observa o disposto nas normas legais aplicáveis e os critérios definidos em regulamentação interna</li> <li>A segurança e confidencialidade da informação a que se tem acesso, no exercício das funções é assegurada e protegida</li> <li>São respeitados os regimes de acesso e as normas e orientações, sobre o tratamento de dados</li> <li>As comunicações, entre países e instituições de cidadãos são recebidas, analisadas e transmitidas de forma a terem resposta adequada, pertinente e tempestiva</li> </ul> <p><i>O Tribunal de Contas deve ser exemplo de transparência e prestação de contas, assegurando o conhecimento público de todas as informações e atividades relevantes, sem prejuízo das situações de reserva e proteção de dados que se imponham</i></p>	<p><b>INDEPENDÊNCIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Todas as ações e decisões são tomadas de acordo com o lei e com o interesse público</li> <li>A independência, e imparcialidade e objetividade são aplicadas e respeitadas em todas as atividades desenvolvidas pelo Tribunal</li> <li>A atuação do Tribunal assenta em critérios legais e objetivos e em evidências e provas relevantes e suficientes</li> <li>As apreciações ou decisões não são influenciadas por interesses, legítimos ou ilegítimos de qualquer natureza, nomeadamente política, financeira, gestora, profissional ou pessoal</li> <li>Quaisquer conflitos de interesses e recusas que possam ou possam poder interferir com a imparcialidade e a objetividade do júri profissional devem ser evitados, identificados, corrigidos e minimizados</li> <li>Para esse efeito, são gradualmente e consoante os casos e regimes aplicáveis, levados a cabo mecanismos de impedimento e exclusão, de reporte hierárquico, de declaração de inabilitação, de segregação e renúncia de funções e de suscitação de controlo</li> </ul> <p><i>A independência do Tribunal de Contas garante que o controlo e a justiça financeira são imparciais e reconhecidos como tal. Para esse fim, todos os juízos, atuações e trabalhos devem ser desenvolvidos sem influências ou pressões que os condicionem e de forma imparcial e objetiva</i></p>
<p><b>RESPONSABILIDADE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Todas as atuações devem assegurar a confiança dos destinatários e dos cidadãos no rigor e objetividade do trabalho</li> <li>O comportamento de cada um salvaguarda os valores e a boa reputação da instituição</li> <li>Os direitos, deveres, estatutos, poderes de acesso e autorizações são exercidos adequadamente, com equilíbrio e na estrita medida do necessário aos fins para que são atribuídos</li> <li>A atividade profissional é desenvolvida de acordo com elevados padrões de diligência, competência e rigor, em consonância das normas e metodologias aplicáveis</li> <li>Os procedimentos são baseados no método e os reconhecimentos profissionais assentam no desempenho e no respeito pelos valores e princípios firmados nesta carta</li> <li>O Tribunal assegura, no âmbito de cada uma das funções, promove a cooperação, a atualização e a partilha de conhecimentos e assegura a coesão e a equidade dos seus processos</li> <li>O estatuto, os princípios e os padrões são devidamente aplicados a cada uma das profissões, são respeitados e os eventuais casos de conflito com os valores e princípios desta carta são reportados e discutidos</li> </ul> <p><i>A confiança pública no Tribunal de Contas pressupõe uma conduta responsável, tanto institucional como individualmente. Essa responsabilidade assenta no exercício competente e diligente das funções e em atuações e condutas que respeitem as normas aplicáveis e não ponham em risco os valores e a reputação da instituição</i></p>	<p><b>INTEGRIDADE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Todos se assumem com um exemplo de integridade, coerência com o princípio de honestidade, lealdade, justiça e conformidade com o interesse público</li> <li>Os recursos públicos são utilizados de forma honesta, eficiente e apropriada e a posição oficial não é utilizada em benefício próprio</li> <li>Sobro em situações e definições circunstâncias de conflito, não são aceites quaisquer liberdades ou vantagens que possam pôr em causa o desempenho íntegro das funções</li> <li>O relacionamento com quaisquer pessoas e entidades obedece aos princípios do respeito, não discriminação, justiça e imparcialidade</li> </ul> <p><i>A integridade profissional e pessoal de quem exerce funções no Tribunal de Contas, expressa por uma atuação honesta, de boa fé e no interesse público, garante uma atuação institucional justa e confiável</i></p>

O Plenário Geral do Tribunal de Contas aprovou a Carta Ética do Tribunal, que contém os valores pelos quais a Instituição se orienta – Independência, Integridade e Responsabilidade e Transparência - e os princípios de ação em que estes se declinam.

O processo de preparação deste relevante documento teve como elemento chave a participação e o envolvimento de todos os que trabalham no Tribunal, salientando-se, neste quadro, o seminário *Contributos para um Sistema de Controlo Ético no Tribunal de Contas*, em que houve oportunidade de participar em diversos exercícios interativos relacionados com a importância da ética, dilemas e consequências de comportamentos desadequados.

## SEMINÁRIO

### Contributos para um Sistema de Controlo Ético no Tribunal de Contas

14 de setembro de 2018

## Discussão pública das Instruções sobre Prestação de Contas eletrónica em SNC-AP / Abertura à sociedade

dezembro de 2018

Após um processo interno muito participado na preparação destas Instruções, que se revestem da maior importância no âmbito das reformas contabilísticas e da desmaterialização de processos e procedimentos no Tribunal, foi aberto à discussão pública o mesmo projeto, em linha com o princípio da transparência, com vista ao seu enriquecimento e aperfeiçoamento, designadamente através dos contributos das entidades que estão sob jurisdição do Tribunal.

## Relatório da autoavaliação do Tribunal

dezembro de 2018

Na sequência de um alargado processo de avaliação das várias dimensões da atividade do Tribunal, com recurso à ferramenta da INTOSAI “Quadro de medição do desempenho das ISC” foi elaborado e apresentado o relatório da autoavaliação, o qual foi objeto de certificação de qualidade pelo IDI, tendo-se o Plenário Geral congratulado pelo trabalho realizado e tomando nota dos seus resultados.

A profunda análise efetuada permitiu concluir que o Tribunal de Contas é uma entidade dotada de uma sólida independência e mandato adequado. Foram também identificadas áreas onde a Instituição pode aperfeiçoar o seu desempenho e organização, habilitando-a a desenvolver um plano de ação para adoção de medidas de melhoria e mudança.

Em janeiro de 2019, o referido relatório foi divulgado de forma alargada através de uma sessão de apresentação dirigida a todos os trabalhadores da Direção-Geral e de uma síntese escrita remetida a todos os *stakeholders* ouvidos no âmbito deste trabalho e acessível no sítio do Tribunal na Internet.



## 2. A ATIVIDADE EM 2018

A atividade do Tribunal é exercida essencialmente através do controlo financeiro prévio, concomitante e sucessivo, bem como através da efetivação de responsabilidades financeiras. Seguidamente apresenta-se o que de mais relevante foi feito neste ano.

### 2.1. CONTROLO FINANCEIRO PRÉVIO

Nos termos da LOPTC a fiscalização prévia exercida pelo Tribunal, aprecia a legalidade financeira dos atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras, antes de as mesmas serem realizadas.

#### 5.356 M€ controlados

Em 2018 o valor controlado *a priori* aumentou 15,9%, embora se tenha verificado um decréscimo de 4,7% dos processos entrados no Tribunal e de 25,6% dos processos controlados.

A atividade da fiscalização prévia, exercida no ano, foi influenciada por diversos fatores, nomeadamente:

- Alterações aos regimes de crédito e de endividamento municipal, introduzidas nos anos imediatamente anteriores e também no próprio ano de 2018, pela Lei do Orçamento de Estado;
- Dificuldades sentidas pelas entidades fiscalizadas no cumprimento do regime da assunção de encargos e compromissos pluria-

nuais, bem como, de um modo geral, do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso;

- Aplicação do regime da atividade empresarial local (RJAEL) e as suas sucessivas alterações;
- Especificidades do regime jurídico das parcerias público privadas (PPP), bem como da respetiva articulação com o Código dos Contratos Públicos (CCP) e âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas;
- Dificuldades que as entidades fiscalizadas ainda revelam na aplicação do regime da contratação pública, quer ao nível da escolha dos procedimentos, quer da aplicação das suas regras e tramitação;
- Entrada em vigor do Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que procedeu a uma significativa alteração do CCP e que suscitou dúvidas acrescidas na sua aplicação por parte das entidades fiscalizadas.

Neste ano, entraram para apreciação do Tribunal 4.100 processos.

Dos 4.613 processos para análise em 2018, nos quais se incluem 513 transitados, nem todos foram objeto de fiscalização, nomeadamente por terem sido cancelados (37), devolvidos pelo Tribunal por não estarem sujeitos a visto (194) ou por terem formado visto tácito (1.089).

**Devolvidos 3.194 processos para esclarecimentos ou pedidos de elementos adicionais conduzindo à redução de encargos no valor de 14,8 M€.**

O Tribunal, antes de proferida a decisão final, pode solicitar esclarecimentos ou elementos adicionais. Estes pedidos permitiram, num número significativo de casos, suprir as ilegalidades e irregularidades detetadas, conduzindo até, em algumas situações, à redução dos encargos assumidos pelas respetivas entidades (14,8 M€).

Referem-se algumas situações que levaram à referida redução de encargos:

- Redução dos montantes contratados, de modo a compatibilizar com as efetivas necessidades de financiamento e/ou com os respetivos limites de endividamento, nos casos de contratos de empréstimo das autarquias locais;
- Outras alterações dos clausulados contratuais, por forma a conformá-los com as exigências legais, designadamente decorrentes do decreto-lei de execução orçamental, do código dos contratos públicos, do regime jurídico da atividade empresarial local (RJAEL) e, no que especificamente respeita aos contratos de natureza financeira, expurgando-os de regimes e garantias ilegais ou desproporcionadas em caso de incumprimento do mutuário.

**O número de processos com decisão de concessão<sup>1</sup> ou recusa de visto totalizou 2.602, referentes a 532 entidades.**

O maior número de processos, entidades e volume financeiro foi proveniente da Administração Local.

Processos objeto de controlo prévio

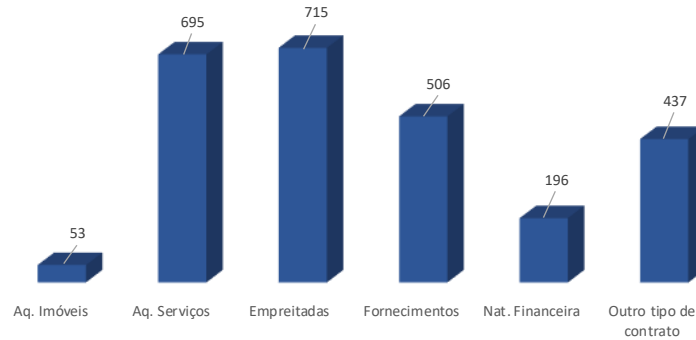
Administração Local	Setor Público Empresarial	Administração Central	Administração Regional	Outros
1.126 processos 284 entidades 2.287 M€	739 processos 45 entidades 1.709 M€	531 processos 83 entidades 1.083 M€	157 processos 23 entidades 248 M€	49 processos 97 entidades 29 M€

Os processos respeitam maioritariamente a empreitadas (715), seguidos das aquisições de

serviços (695) e dos contratos de fornecimentos (506).

<sup>1</sup> Inclui processos com declaração de conformidade homologada e visados com ou sem recomendações.

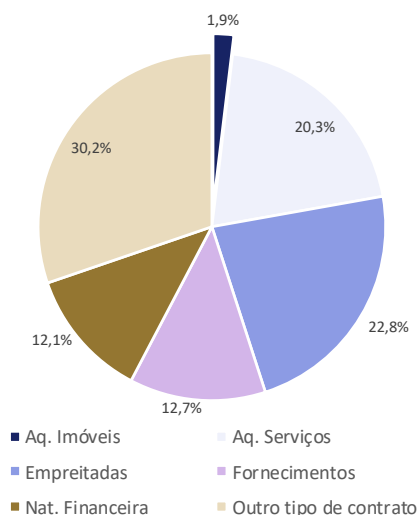
### Processos objeto de controlo prévio por espécie



Os outros tipos de contrato, cujos processos aumentaram muito significativamente (cerca de 55% face a 2017), representam 30,2% do montante controlado, neles estando incluídos instrumentos jurídicos e financeiros de grande complexidade, como seja o caso de concessões e parcerias público privadas. A análise e decisão destes processos foi exigente em termos do pessoal envolvido e implica uma preocupação permanente de capacitação e formação profissional.

Nos casos em que não haja nulidade, falta de cabimento orçamental ou violação de norma financeira, mas tão só ilegalidade que altere ou seja suscetível de alterar o resultado financeiro, o Tribunal pode, em função das circunstâncias do caso, optar por conceder o visto recomendando às entidades fiscalizadas que supram ou evitem no futuro tais ilegalidades. O Tribunal pode, ainda, em termos gerais, formular recomendações com vista a uma melhoria dos procedimentos legislativos, administrativos ou financeiros.

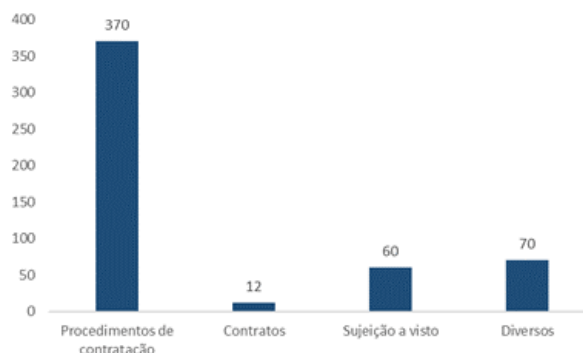
### % do montante controlado por espécie processual



Foram visados 2.548 processos. Destes, 16,4% foram visados com recomendações correspondendo a um volume financeiro de 1.004 M€.

A maioria das 512 recomendações formuladas continuou a respeitar a ilegalidades praticadas no âmbito dos procedimentos de contratação (72%), por deficiente aplicação do Código dos Contratos Públicos (CCP), nomeadamente, no que respeita às próprias regras dos procedimentos e ao lançamento dos mesmos.

Recomendações formuladas por tipo



## Principais recomendações

Quanto aos procedimentos:

### Escolha

- Fundamentação das decisões de escolha de procedimentos não concorrenciais
- Fundamentação para celebração de contratos mistos; antecedência adequada no lançamento dos procedimentos

### Regras

- Fundamentação da necessidade de fixação de um prazo contratual superior a três anos
- Momento das publicitações
- Habilitações técnicas exigidas
- Requisitos da capacidade financeira em concursos limitados por prévia qualificação
- Não exigência de requisitos excessivos
- Exigência do Documento Europeu Único da Contratação Pública em contratos de valor superior às diretivas
- Fundamentação do preço base fixado para o procedimento
- Respeito pelo regime dos preços anormalmente baixos, designadamente fundamentando a necessidade de fixação desse regime e o concreto critério adotado
- Adequação dos modelos de avaliação aos objetivos permitindo igualmente graduar e diferenciar todas as propostas apresentadas
- Fundamentação do modelo de avaliação adotado, com expressa justificação dos concretos fatores e subfactores que o integram e respetiva ponderação, demonstrando que com esse modelo se atinge o resultado necessário à melhor satisfação do interesse público
- Definição de critérios de desempate assentes em aspetos que não sejam meramente formais
- Alguns dos fatores referem-se a aspetos da execução do contrato que não foram submetidos à concorrência pelo caderno de encargos

Lançamento	Respeito pelas regras de autorização das despesas, assegurando a prévia cobertura orçamental e o respeito pelo regime da assunção de encargos plurianuais
Tramitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Correto e completo preenchimento dos anúncios de abertura dos concursos</li> <li>• Fundamentação legal da exclusão das propostas</li> <li>• Não exigência de apresentação de documentos que apenas devem ser apresentados na fase de habilitação</li> <li>• Não exclusão de propostas por não junção de documentos que só podem ser exigidos ao adjudicatário</li> <li>• Necessidade de fundamentação da decisão de adjudicação à única proposta admitida, designadamente mediante a aplicação do critério de adjudicação</li> <li>• Necessidade de uma mais adequada fundamentação nos relatórios de análises de propostas</li> <li>• Eliminação, já no decurso do prazo para apresentação de propostas, de um dos requisitos de um fator, sem que tenha ocorrido a prorrogação do prazo de apresentação de propostas e a divulgação desse facto através de aviso</li> </ul>
Contratos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebração oportuna do contrato</li> <li>• Introdução de tetos máximos de despesa; regras de renovação e denúncia</li> </ul>
Sujeição a visto	Respeito pelos prazos de remessa ao Tribunal e necessidade de visto sobre contratos relacionados
Outros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeito pelas regras de assunção de compromissos e fundos disponíveis, designadamente em caso de assunção de compromissos que constituam obrigação de pagamentos em ano económico subsequente</li> <li>• Necessidade de segregação e individualização de projetos e ações aquando da elaboração do PPI, de forma a não serem englobados no mesmo projeto várias empreitadas</li> </ul>

O Tribunal pode **recusar o visto** com fundamento na desconformidade com a lei aplicável que implique nulidade, encargos sem cabimento orçamental, violação direta de normas financeiras ou ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro.

Foi recusado o visto a 54 processos, com um volume financeiro de 182 M€

### Illegalidades detetadas (que fundamentaram a recusa de visto):

Realização de despesas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assunção de compromissos sem demonstração da existência de fundos disponíveis para o efeito</li> <li>• Celebração de contrato com efeitos retroativos e sem observância das regras associadas à autorização do encargo e despesa, designadamente cabimento prévio e compromisso</li> <li>• Autorização de despesa sem que o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis</li> </ul>
Endividamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratação de empréstimo para “liquidação antecipada” de acordo de pagamento sem que a lei o permita e sem que se verificasse essa antecipação</li> <li>• A proposta adjudicada viola as condições estabelecidas no ofício convite</li> <li>• Ausência de comparabilidade das propostas apresentadas</li> <li>• O contrato viola as condições e regras estabelecidas para o instrumento financeiro ao abrigo do qual é celebrado</li> <li>• Alteração do prazo de maturidade dos empréstimos de curto prazo para além do período de um ano</li> <li>• Amortização de empréstimos de curto prazo para além do final do exercício económico em que são contratados</li> <li>• Contração de empréstimos de curto prazo para outras finalidades que não as de ocorrer a dificuldades de tesouraria</li> </ul>
Escolha dos procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoção de procedimento por ajuste direto por critérios materiais (urgência imperiosa, motivos artísticos e seleção em anterior concurso de conceção) sem que se verificassem os respetivos pressupostos legais</li> <li>• Consulta no âmbito de acordo quadro sem que se respeitem os termos desse acordo</li> <li>• Ausência de decisão de contratar e consulta efetuada ao abrigo de um acordo quadro caducado</li> <li>• Adoção do concurso público urgente sem verificação dos pressupostos legais</li> <li>• Contratação direta sem a realização de qualquer procedimento, com formalização dos seus trâmites à posteriori</li> <li>• Preterição total do procedimento devido em matéria de parcerias público privadas, incluindo em sede de renegociação contratual</li> <li>• Contratação direta com invocação de que as prestações em causa não estão nem são suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, sem que esse pressuposto se verifique</li> <li>• Contratação de empréstimo sem a realização de procedimento concorrencial</li> </ul>
Regras dos procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigência de habilitação legal para realização de empreitada em violação da lei</li> <li>• Apresentação de documentos de habilitação exigidos já após a adjudicação e celebração do contrato</li> </ul>

## Requisitos de contratação

- Criação de empresa local sem que a deliberação da sua constituição estivesse suportada nos estudos técnicos com as exigências do RJAEL
- Decisão de celebrar contrato com entidade que não tem a situação tributária regularizada
- Atribuição por município de subsídio ao investimento a empresa local, em violação do RJAEL
- Adjudicação de proposta a concorrente que não possui a habilitação exigida
- Atribuição de compensação financeira a empresa transportadora em desrespeito do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e da Lei n.º 52/2015
- Adjudicação a empresa impedida de concorrer por força do regime das incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos
- Contratação com invocação de uma relação *in house* sem que tal se verificasse
- Ofensa de caso julgado
- Aquisição por um município de participação como associado de instituição financeira, sem demonstração da verificação dos pressupostos de que o RJAEL faz depender a participação em cooperativas e sem se encontrar suportada pelos estudos técnicos a que esse regime também obriga
- Adjudicação a proposta graduada em lugar subsequente após declarada a caducidade da adjudicação inicial sem que se verificassem os fundamentos dessa caducidade
- Afastamento ilegal de concorrentes no âmbito de concurso público com publicidade internacional

## Interpostos 31 recursos ordinários e proferidos 29 acórdãos e sentenças

Das decisões finais de recusa de visto, bem como dos emolumentos fixados pelo Tribunal, quer na Sede, quer nas Secções Regionais, podem ser interpostos recursos para o plenário da 1.ª Secção. Foram interpostos 31 recursos ordinários e proferidos 29 acórdãos e decisões, nos quais foi dada razão aos recorrentes em 5 processos e mantida a decisão inicial em 24.

## AUDITORIAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

O Tribunal pode ordenar a realização de auditorias relativas ao exercício da fiscalização prévia, as quais visam, designadamente, a comunicação ao Ministério Público das infrações financeiras identificadas nos processos de visto.

Durante o ano de 2018 foram concluídas **3 auditorias para apuramento de responsabilidades financeiras** (2 na Sede e 1 na SRA).

### Ilegalidades detetadas

- Execução de contratos sem precedência da necessária fiscalização prévia do Tribunal de Contas
- Autorização e efetivação de pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas
- Autorização de acréscimos de despesa relativos a mais, ou novos, serviços sem fundamento legal
- Autorização de despesa sem competência legal para o efeito

### Recomendações

- Submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos contratos a ela sujeitos, cujo montante, considerado isoladamente ou somado ao de outros contratos que com eles estejam ou aparentem estar relacionados, ultrapasse o limiar anualmente fixado nas leis do orçamento do Estado
- No âmbito dos procedimentos de contratação, escolher, sempre que possível, procedimentos que façam apelo à concorrência e prevenir, relativamente a todos os intervenientes, a eventual existência de conflitos de interesses
- Cumprimento do disposto nos artigos 20.º e 454.º do Código dos Contratos Públicos, referentes à escolha do procedimento e aos serviços complementares

## 2.2. CONTROLO FINANCEIRO CONCOMITANTE E SUCESSIVO

A fiscalização concomitante e sucessiva é exercida pelo Tribunal através da emissão de Pareceres, designadamente sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a Segurança

Social, e sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores (CRAA) e da Madeira (CRAM) e da realização de ações de acompanhamento da execução orçamental, de auditorias e de verificações (internas e externas) de contas.



## CONTROLO CONCOMITANTE

O controlo concomitante exercido pelo Tribunal concretiza-se através de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos atos que impliquem despesas de pessoal, aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, à execução de contratos visados, bem como através de auditorias à atividade financeira antes de encerrada a respetiva gerência.

No que respeita aos **contratos** que não devem ser remetidos a visto, destacam-se os **relativos a trabalhos a mais** ou a suprimento de erros e omissões, que são obrigatoriamente remetidos ao Tribunal no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução. Relativamente a es-

tes contratos o Tribunal procede a uma análise aprofundada da justificação e legalidade dos trabalhos a mais, bem como à identificação de eventuais responsabilidades financeiras com a consequente comunicação ao Ministério Público, podendo selecionar parte deles para a realização de auditorias.

Foram **registados no Tribunal**, para conhecimento, **531 contratos**, o que representa um **acréscimo de 18,3%** relativamente ao ano transato (449).

O valor global desses contratos adicionais ascendeu a 22,7 M€ com um decréscimo de 39,6% relativamente ao ano anterior.

Em 2018, **foram concluídas 5 auditorias** (2 na Sede, 1 na SRA e 2 na SRM)

### Principais ilegalidades detetadas

- Regime do suprimento de erros e omissões e de trabalhos a mais e respetiva competência para a sua adjudicação, relativamente à execução de contratos de empreitadas de obras públicas
- Pagamentos, por municípios a empresa municipal participada, sem título contratual que os fundamentasse e sem que a decisão de contratar a empresa intermunicipal tivesse sido tomada pelos órgãos autárquicos competentes
- Celebração, por municípios, de acordos de regularização de dívida com condições próprias do crédito bancário, que tiverem por efeito consolidar dívida comercial de curto prazo, convertendo-a em dívida financeira de médio prazo, à margem de qualquer processo de saneamento ou de reequilíbrio financeiro
- Autorização ilegal do processamento dos vencimentos de dirigentes nomeados em regime de substituição, quando não se encontrava verificado o respetivo requisito da “ausência ou impedimento do respetivo titular” que pressupõe uma prévia titularidade desses cargos
- Processamento indevido dos vencimentos de dirigentes nomeados cujos procedimentos não foram lançados até ao termo do prazo de 90 dias legalmente fixado

- Pagamento de aquisições de bens e serviços sem prévia confirmação da situação tributária e contributiva dos beneficiários
- Assunção de encargos plurianuais sem prévia autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças

### Recomendações

- Observar o regime legal do endividamento municipal, abstendo-se de celebrar contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, tendo por objetivo a consolidação de dívida de curto prazo, sempre que a duração dos mesmos, ultrapasse o exercício orçamental
- Ponderar a extinção de empresa local intermunicipal
- Respeita a requisitos e os pressupostos traçados no Estatuto do Pessoal Dirigente para a designação em regime de substituição para o exercício de cargos dirigentes desencadeando, no caso de lugares vagos e não ocupados, procedimentos concursais prévios à nomeação de dirigentes intermédios
- Nos procedimentos pré-contratuais de natureza concorrencial tendentes à aquisição de bens e serviços:
  - Diligenciar pelo cumprimento dos requisitos legais e contratuais estabelecidos para as modificações objetivas aos contratos, entre as quais se incluem os aumentos de preço
  - Assegurar que os pagamentos só são realizados após confirmação da regular situação contributiva e tributária dos beneficiários

### CONTROLO SUCESSIVO

No âmbito da fiscalização sucessiva, o Tribunal verifica as contas das entidades sujeitas à sua jurisdição, avalia os respetivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e assegura a fiscalização da participação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia. No que respeita ao controlo sucessivo da dívida pública direta verifica se foram observados os limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidas pela Assembleia da República em cada exercício orçamental, e os empréstimos e as operações financeiras de

gestão da dívida pública direta, bem como os respetivos encargos.

### PARECERES

O Tribunal de Contas tem como competência a emissão anual dos Pareceres sobre as Contas públicas.

Em 2018 o Tribunal emitiu o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social (CSS), o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores e o Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira, todos relativos a 2017.

A elaboração dos Pareceres assentou no desenvolvimento de 62 ações preparatórias.

## PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2017



Neste Parecer o Tribunal de Contas formulou um juízo sobre a atividade financeira do Estado relativa ao ano económico de 2017. O Parecer destina-se à Assembleia da República para efeitos da apreciação e aprovação da Conta Geral do Estado e ao Governo para promover o acolhimento das recomendações. Destina-se também a informar os cidadãos de como são geridos os recursos públicos, promovendo a transparência das contas públicas.

Em termos consolidados, a receita efetiva da administração central e da segurança social alcançou 74.240 M€, representando a receita fiscal 58% e a de contribuições sociais 27%; a despesa efetiva atingiu 77.087 M€, maioritariamente aplicada em pensões e outras prestações sociais e em despesas com pessoal (41% e 21%, respetivamente). O défice reduziu-se

41% face a 2016, por efeito do acréscimo da receita (três vezes superior ao da despesa).

## RECOMENDAÇÕES

Neste Parecer, o Tribunal emitiu um juízo com reservas ao nível da legalidade, da correção financeira e do controlo interno e formulou 60 recomendações no sentido de serem supridas deficiências que afetam o processo orçamental, os sistemas de controlo e a fiabilidade e transparência da Conta. Estas recomendações resultam, na sua maioria, de deficiências com carácter estrutural que se espera ultrapassar à medida que se vai concretizando a reforma das finanças públicas. Neste sentido, o Tribunal recomendou a elaboração, em versão de teste, da conta da Entidade Contabilística Estado relativa a 2020, considerada um dos elementos chave para a concretização da reforma.

Destacam-se, ainda, as seguintes **recomendações**:

- na administração central: a fixação de objetivos e indicadores nos programas orçamentais, que permitam a sua avaliação na Conta Geral do Estado, a reavaliação dos benefícios fiscais, a implementação de procedimentos de controlo da despesa fiscal, a identificação dos resultados do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras e a inclusão de informação sobre diversos elementos patrimoniais - dívida pública, património financeiro e património imobiliário;

- na segurança social: a elaboração de manuais de procedimentos e a implementação de um sistema de controlo interno que assegure a correta aplicação das normas de cálculo das pensões, bem como a adoção de mecanismos que permitam o cumprimento do princípio da especialização dos exercícios (relativamente a juros vencidos), a validação da dívida de contribuintes e a recuperação de valores indevidamente pagos aos beneficiários.

Neste Parecer dá-se conta de que foram acolhidas 55% das recomendações formuladas no PCGE de 2015 e das não reiteradas do PCGE de 2014. Identificaram-se, ainda, progressos no processo de consolidação das contas, na contabilização da receita fiscal e de contribuições e quotizações, na quantificação da despesa fiscal, no registo de fluxos financeiros e na informação relativa à despesa financiada por fundos europeus.

#### RESERVAS

O Parecer inclui 25 reservas sobre a Conta Geral do Estado de 2017 por terem sido identificados erros materialmente relevantes, destacando-se:

- na administração central: a classificação incorreta de um conjunto elevado de operações de receita e de despesa e a omissão de informação sobre o stock da dívida pública dos serviços e fundos autónomos, da

carteira de ativos financeiros e do inventário do património imobiliário;

- na segurança social: a não instauração de processos executivos relativos a reembolsos de prestações, contraordenações e rendas de imóveis, o incumprimento de disposições legais devido a erros nas fórmulas de cálculo de pensões de invalidez especial e antecipadas por desemprego de longa duração e a subvalorização da dívida de contribuintes (por incumprimento do princípio da especialização dos exercícios).

#### PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES DE 2017



#### CONCLUSÕES

**A Conta da Região Autónoma dos Açores relativa a 2017 está afetada por erros e omissões materialmente relevantes.**

Foram formuladas reservas e ênfases, designadamente:

## RESERVAS

- Elaboração do Orçamento não enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental;
- Ausência de registos relativos à atividade da tesouraria da Região e incumprimento do princípio da unidade de tesouraria;
- Não adoção, pelas entidades públicas reclassificadas, de um sistema de contabilidade orçamental;
- Indevida escrituração e registo de receitas da Administração Regional direta, com repercussões relevantes nos saldos corrente, de capital e primário;
- Falta de relevação contabilística de receita comunitária;
- Informação incompleta sobre a situação patrimonial e inexistência de demonstrações financeiras consolidadas;
- Impossibilidade de certificar a dívida da Administração Regional direta e dos Serviços e fundos autónomos.

## ÊNFASES

- A previsão, em regulamento, de um período complementar que pode ser administrativa-mente extensível até 31 de março do ano seguinte, coloca em causa o cumprimento da regra da anualidade e dificulta o processo de consolidação.
- O incumprimento das regras numéricas de equilíbrio orçamental e de limite à dívida regional legalmente previstas.

O Tribunal **recomendou** à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores que:

- Tomasse as providências legislativas tidas por adequadas por forma a assegurar que a fixação do período complementar de execução orçamental do sector público administrativo regional, a considerar-se necessário, seja compatível com a regra da anualidade, não indo para além do estritamente necessário ao fecho das operações.

E ao Governo Regional formulou **19 recomendações** com vista, fundamentalmente, à melhoria do processo orçamental e de prestação de contas, à resolução das situações de omissões e de limitações informativas, ao cumprimento da legalidade e à correção financeira dos valores apresentados.

## PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA DE 2017



O Tribunal de Contas emitiu um juízo globalmente favorável à Conta da Região Autónoma da Madeira, relativa ao ano económico de 2017

Formularam-se **ênfases**, nomeadamente relativas aos seguintes aspetos:

- Impacto da inexistência de demonstrações financeiras consolidadas – conta patrimonial consolidada e demais informação financeira consolidada – de todo o setor das administrações públicas da Região;
- Falta de demonstração da observância do critério do equilíbrio e do limite de endividamento, fixados na Lei de Finanças das Regiões Autónomas;
- Falta de aprovação de uma solução legislativa para um novo regime de apresentação, apreciação e aprovação da Conta da Região, harmonizada com a Lei das Finanças Regionais e com a Lei de Enquadramento Orçamental, tendo em vista a implementação da reforma contabilística pública em curso.
- Influência no resultado da execução orçamental das operações de substituição de dívida financeira, de permuta de dívida comercial por dívida financeira e de saneamento financeiro das Entidades Públicas reclassificadas.

Formulou novas **recomendações** ao Governo Regional para que:

- Cumprisse as regras do equilíbrio orçamental e de limite à dívida regional, estabelecidas nos art.ºs 16.º e 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, quantificando no relatório anexo à Conta da Região a situação de cada uma delas;
- Procedesse à apreciação, no relatório anexo à Conta, da execução do Quadro Plurianual de Programação Orçamental;
- Incluísse no relatório sobre a Conta, com carácter sistemático, uma listagem dos contratos de cobertura de risco de taxa de juro de todas as entidades do setor das Administrações Públicas da Região e de idênticas operações de cobertura com aval da RAM, com as principais condições, incluindo o valor de mercado (*marked-to-market*), uma vez que se tratam de responsabilidades financeiras contingentes

#### IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP E DA ENTIDADE CONTABILÍSTICA ESTADO (ECE)

O Tribunal vem acompanhando o processo de reforma das Finanças Públicas, iniciado em 2015 e ainda em progresso. Neste âmbito, produziu-se em 2018 o quinto relatório intercalar sobre a implementação do novo sistema Contabilístico (SNC-AP) e sobre a Entidade Contabilística Estado (ECE).

Este relatório alerta para o facto de que **continuam a identificar-se riscos que comprometem**

a **implementação do SNC-AP**, destacando a ausência de um relatório de progresso e insuficiências na adaptação dos sistemas de contabilidade locais e centrais, incluindo o desenvolvimento de soluções setoriais específicas.

É também evidenciado que faltam concretizar etapas essenciais para a implementação da ECE, nomeadamente a calendarização e a conclusão dos processos de identificação das entidades relevantes, das operações contabilísticas a reconhecer e dos sistemas e circuitos de informação para o controlo e contabilização das operações.

#### NOVA INSTRUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Com a aprovação do SNC-AP ocorreu a necessidade de redefinir e harmonizar metodologias e procedimentos para uma adequada prestação de contas por parte das entidades que implementem aquele sistema.

Em consequência, foi concluída no final de 2018 uma nova instrução para a prestação de contas ao Tribunal, a qual viria a ser aprovada no início de 2019.

Esta nova instrução aplica-se a todas as entidades prestadoras de contas independentemente do regime contabilístico que utilizam<sup>2</sup>; simplifica o tratamento da informação financeira e a sua fiabilidade; **desmaterializa totalmente o processo de prestação de contas, através da reformulação das plataformas eletrónicas que a suportam**; e assegura a articulação com o desenrolar da implementação e regulamentação da LEO e com a construção e desenvolvimento dos sistemas de informação do Ministério das Finanças, em ligação com a UniLEO<sup>3</sup> e demais serviços.

Concomitantemente, procedeu-se à reformulação da plataforma para a prestação de contas, mantendo-se a anterior em funcionamento em paralelo para as entidades que continuem a utilizar os anteriores sistemas contabilísticos e enquanto não se operar a respetiva transição para o SNC-AP.

#### TRABALHOS DE CONTROLO SOBRE ASSUNTOS EMERGENTES

Foram ainda realizados **7 estudos preliminares** com vista à realização de ações de controlo em domínios de grande relevância social e financeira, tendo conduzido à identificação de

<sup>2</sup> Exceto quanto aos serviços com funções de caixa do Tesouro (Tesouraria e Alfândegas) e aos gestores dos Fundos Comunitários, que serão objeto de instruções específicas.

<sup>3</sup> UniLEO: Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, com a missão de assegurar a implementação desta lei, nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo.

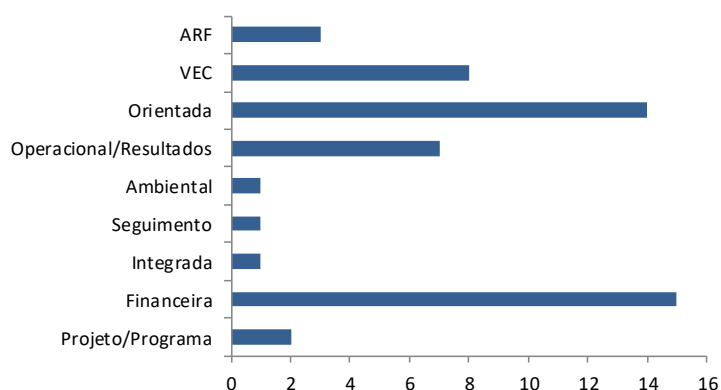
áreas a auditar. Destacam-se as relativas a: “Reforma do modelo do sistema de prevenção e combate aos incêndios”, “Políticas de Educação para as quais a demografia (evolução e projeções) seja crítica”, “Acompanhamento, monitorização e controlo das medidas previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2017, de 13 de julho, nas áreas do Ambiente, dos Recursos Naturais e dos Fundos Europeus”.

#### AUDITORIAS E VERIFICAÇÕES EXTERNAS DE CONTAS

Foram concluídas 52 auditorias e verificações externas de contas (31 na Sede, 11 na SRA e 10 na SRM).

Nestas auditorias de natureza, complexidade e dimensão diferenciadas, incluem-se as relativas à verificação externa de contas da Presidência da República e aos pareceres sobre a conta da Assembleia da República e sobre as contas das Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira.

Os tipos de auditorias mais frequentes, entre as concluídas, foram as auditorias financeiras (15) e as orientadas (14).



#### Deficiências observadas:

Vertente financeira, contabilística e de procedimentos

- Deficiências dos sistemas de controlo interno
- Insuficiência e falta de integração dos sistemas de informação
- Relações financeiras e contabilísticas não transparentes entre entidades
- Incorreção ou insuficiência de registos contabilísticos
- Subavaliação e sobreavaliação de categorias contabilísticas e/ou de receitas e despesas
- Inadequados ou insuficientes procedimentos de reconciliação
- Procedimentos insuficientes de inventariação e de controlo de bens
- Utilização de bens públicos sem contrapartida financeira
- Falta de contabilidade analítica
- Formas inadmissíveis de financiamento institucional
- Agravamento do endividamento, designadamente junto de fornecedores
- Falta de controlo e fiscalização sobre a execução dos contratos



### Questões de legalidade

- Incumprimento de regras sobre a assunção de compromissos e sobre a autorização, cabimentação e realização de despesas
- Realização de despesas não permitidas por lei
- Pagamentos sem justificação ou contrapartida
- Incumprimento de regras sobre o recrutamento de pessoal
- Abonos, suplementos remuneratórios e benefícios ilegais
- Violação dos regimes de dedicação exclusiva e de acumulação de cargos e funções
- Não recuperação de pagamentos irregulares
- Violação de regras de contratação pública
- Incumprimento de obrigações

### Aspetos relativos à boa gestão financeira

- Insuficiências de financiamento orçamental
- Insuficiente prossecução de determinados objetivos de desenvolvimento sustentável
- Inadequada articulação entre entidades
- Entidades com atribuições redundantes
- Entidades sem viabilidade financeira
- Utilização de entidades terceiras para a prática de atos não permitidos às entidades do setor público administrativo
- Financiamento de despesas próprias do Estado por receitas de natureza contributiva
- Não arrecadação e falta de controlo sobre a receita pública
- Insuficiência na cobrança de receitas e dívidas
- Falta de avaliações que fundamentem as opções de política pública e que permitam avaliar os efeitos das políticas e programas
- Ineficiências de despesa
- Deficiências de planeamento
- Insuficiência na definição de objetivos, indicadores e metas
- Estruturas funcionais inadequadas
- Deficiências de acompanhamento, monitorização, controlo e avaliação
- Incumprimento de objetivos
- Ineficiência e não salvaguarda do interesse público em processos de privatização e alienação de participações sociais
- Prestação de garantias públicas excessivas
- Aumento do endividamento

### Formuladas 554 recomendações.

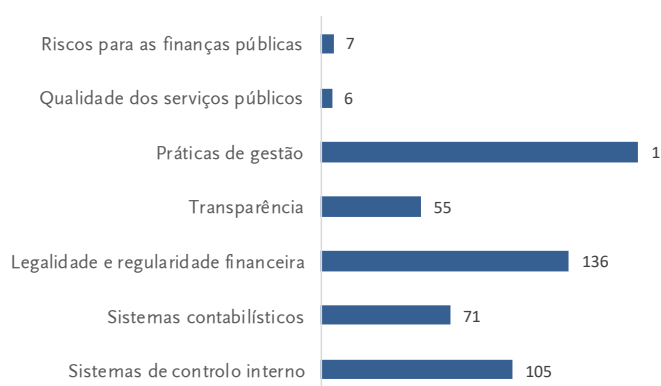
Constitui instrumento de atuação do Tribunal a formulação de recomendações, em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orça-

mental, tesouraria, dívida pública e património, da gestão financeira, e bem assim de organização e funcionamento dos serviços.

Em resultado da atividade desenvolvida pelo Tribunal no âmbito da emissão dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da

Madeira, bem como das auditorias e verificações externas concluídas no ano, foram formuladas 554 recomendações (94 relativas aos Pareceres – CGE e CR – e 460 em auditorias e VEC).

### Recomendações formuladas por matéria de incidência



Das recomendações formuladas, a maioria respeitou à melhoria das práticas de gestão (31,4%), seguida de matérias relacionadas com a legalidade e regularidade financeira (24,5%) e da melhoria dos sistemas de controlo interno (18,9%).

Outra componente da atividade do Tribunal respeita ao acompanhamento da implementação das recomendações que formula e dos correspondentes impactos.

**Em 2018 foi conhecido o acolhimento relativamente a 441 recomendações formuladas no ano ou em anos anteriores.**

### Impactos decorrentes do acolhimento das recomendações:

#### No âmbito dos Pareceres (CGE e CR)

- Progressos com impacto na informação qualitativa e quantitativa divulgada na CGE e respetivo Relatório (impacto financeiro de pelo menos 4,4 mil M€)
- Na administração central -maior coerência da informação relevada na CGE e respetivos mapas, redução das situações de falta de reporte de informação e maior rigor na contabilização da receita e da despesa, incluindo as operações extraorçamentais
- Na segurança social - melhorias na uniformidade dos critérios aplicados pelas várias entidades, maior controlo do imobilizado, melhorias na organização dos processos, na contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações e na articulação com entidades externas
- Progressos ao nível da aplicação dos normativos contabilísticos, quer na administração central, quer na segurança social, nomeadamente no que toca ao imobilizado e à constituição de provisões relativas à dívida de contribuintes de cobrança duvidosa
- Emissão de instruções pela Direção-geral do Orçamento com impactos positivos na contabilização e no reconhecimento das operações extraorçamentais e a aprovação do manual de quantificação da despesa fiscal que proporcionou melhorias na quantificação da despesa fiscal relevada na CGE
- Melhoria na transparência e rigor na prestação de contas

No âmbito  
das  
auditorias e  
VEC

- Maior abrangência e especificação das informações divulgadas no orçamento e na conta da Região Autónoma dos Açores, tanto ao nível das entidades que integram o perímetro orçamental, como de domínios da atividade financeira
  - Evolução ao nível da divulgação das subvenções públicas
  - Aprovação pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras do documento metodológico de apoio à operacionalização das regras do equilíbrio orçamental, do quadro plurianual e do limite à dívida regional, previstas na Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (Lei das Finanças das Regiões Autónomas)
- 
- Realizados ajustamentos a estruturas de unidades de saúde tendo em vista a sua adequação às necessidades de produção de cuidados de saúde e implementadas medidas tendentes a suprir erros e falhas detetados nos registos contabilísticos e deficiências no sistema de controlo interno
  - Publicada legislação para ultrapassar observações de auditoria, nomeadamente no âmbito do ensino e formação profissional e da certificação de contas dos órgãos de soberania de carácter eletivo
  - Promovidos concursos, designadamente para a prestação de serviços relativos a perícias médico-legais
  - Desenvolvidos sistemas de informação ou introduzidas melhorias, designadamente em termos de suporte aos mesmos
  - Melhorias na arrecadação e no controlo de receitas
  - Reforço dos circuitos e procedimentos de controlo interno, referentes designadamente a organização e documentação de processos, constituição e liquidação de fundos de manuseio, contratação de serviços e respetiva faturação, circularização de dívidas de terceiros, gestão e garantia da qualidade, formação e elaboração de manuais de procedimentos, registo, controlo e contagem de existências e de imobilizado e elaboração de normas e instruções
  - Melhorias no cumprimento de procedimentos contabilísticos e nos processos de prestação de contas
  - Melhoria de procedimentos de supervisão, acompanhamento e avaliação da execução de programas, protocolos e contratos
  - Regularização de dívidas, de compensações, de pagamentos irregulares e de património imobiliário público
  - Correção de situações de incumprimento de normas de contratação pública, publicitação de atos e contratos e submissão de atos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas
  - Regularização de situações desadequadas no processamento de vencimentos, na prestação de trabalho suplementar e no registo de assiduidade
  - Melhoria de procedimentos de controlo sobre contratos públicos e sobre concessões
  - Incremento da publicitação e transparência de atos de gestão financeira
  - Regularização de valores pagos indevidamente
  - Maior rigor na elaboração dos orçamentos
  - Melhorias no cumprimento das obrigações legais em matéria de endividamento e de detenção de participações sociais em empresas

- Adoção de medidas com vista ao cumprimento de limites de défices de exploração estabelecidos em contratos de concessão
- Incremento da publicitação dos documentos previsionais e de prestação de contas
- Avanços nos processos de avaliação e inventariação de património
- Ajustamentos na organização e funcionamento de entidades, incluindo um maior rigor na definição de competências exercidas
- Definidos planos estratégicos plurianuais de recuperação da sustentabilidade económica e financeira de empresas

## VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

O controlo sucessivo engloba igualmente a verificação interna das contas (VIC) das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal e não isentas da sua apresentação.

No ano de 2018, foram apresentadas ao Tribunal de Contas 6 954 contas. Refira-se que relativamente às entidades do Setor Empresarial do Estado, em muitos casos, foi necessária a realização de diligências adicionais para que a prestação das suas contas viesse a ocorrer.

**Foram proferidas decisões de homologação (com e sem recomendações) e de recusa de homologação relativamente a 548 contas com um volume financeiro de 173.396 M€.**

No que se refere às contas homologadas (520) o Tribunal formulou **143 recomendações** em relação a 44 dessas contas.

Foi ainda recusada a homologação relativamente a 28 contas, sendo 26 referentes à Administração Local e 2 à Administração Regional.

No presente ano ocorreu um decréscimo de 26% no número de contas objeto de controlo, contrariando a tendência verificada nos últimos anos, em parte devido a uma maior profundidade da análise nos casos mais complexos.

### Deficiências observadas

- Não elaboração de documentos contabilísticos obrigatórios
- Deficientes registos contabilísticos
- Incumprimento do princípio da unidade de tesouraria
- Divergências nos mapas de execução orçamental, designadamente entre o mapa de fluxos de caixa e os mapas de controlo orçamental
- Deficiências e ineficácia dos sistemas de controlo interno
- Desrespeito pelas regras de autorização de despesa, assunção de compromissos e pagamentos
- Diferenças entre os saldos bancários, de tesouraria e de gerência
- Orçamentos sobreavaliados
- Incumprimento dos limites legais de endividamento

### 2.3. RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO

Nos termos da LOPTC e no âmbito do especial dever de colaboração, os Órgãos de Controlo Interno devem remeter os relatórios das suas ações de fiscalização ao Tribunal de Contas.

Estes relatórios são analisados de modo a serem considerados na análise de risco e planeamento das ações de controlo e para serem remetidos ao Ministério Público no caso de evidenciarem infrações financeiras.

**Dos 58 relatórios de órgãos de controlo interno para análise no ano, foram concluídos 33.**

76% dos relatórios com análise concluída, foram remetidos ao Ministério Público por conterem evidências de infrações financeiras.

#### Relatórios de Órgão de Controlo Interno

	Para análise *	Concluídos	Remet. MP
Sede	37	27	21
SRA	18	4	4
SRM	3	2	
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>33</b>	<b>25</b>

\* Inclui relatórios transitados e entrados no ano.

### 2.4. PARTICIPAÇÕES, EXPOSIÇÕES, QUEIXAS E DENÚNCIAS

O Tribunal de Contas recebe de entidades e particulares participações, exposições, queixas e denúncias (PEQD), procedendo à sua

análise, podendo, havendo factualidade pertinente, ser consideradas para efeitos de análise de risco, planeamento de ações de controlo ou comunicadas ao Ministério Público no caso de identificarem eventuais ilícitos financeiros.

**Das 498 participações, exposições, queixas e denúncias foram analisadas 280.**

As irregularidades que com maior recorrência são evidenciadas nas denúncias relacionam-se com violação de regras da contratação pública e do incumprimento da legislação do pessoal.

Foi concluída a análise de 56% dos processos, tendo sido remetidos 6% dos mesmos ao Ministério Público por conterem informação passível de constituir ilícitos financeiros.

#### Participações, exposições, queixas e denúncias

	Para análise *	Concluídos	Remet. MP
Sede	441	252	
SRA	28	16	4
SRM	29	12	12
<b>Total</b>	<b>498</b>	<b>280</b>	<b>16</b>

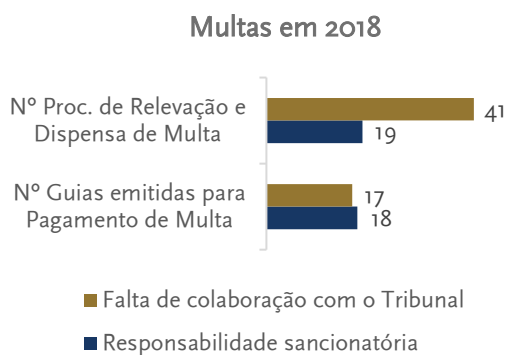
\* Inclui processos transitados e entrados no ano.

Adicionalmente, entraram 15 processos relacionados com a atividade de fiscalização prévia, sendo estes processos integrados nos respetivos processos de visto quando já criados, ou posteriormente se e quando vierem a ser criados para, nesse âmbito serem objeto de apreciação e ponderação.

## 2.5. EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Neste capítulo trata-se das decisões que o Tribunal toma no âmbito do apuramento e julgamento (efetivação) de responsabilidades financeiras. A responsabilidade financeira pode ser sancionatória, quando a infração cometida leva à aplicação de uma sanção pecuniária ou multa ou reintegratória quando é exigível aos responsáveis a reposição das importâncias correspondentes aos danos causados.

Incumbe à 3.<sup>a</sup> secção e às Secções Regionais do Tribunal a efetivação das responsabilidades financeiras, embora as demais secções possuam também competência para a aplicação de certas multas.



Foram emitidas 35 guias para pagamento de multas referentes a processos de responsabilidade sancionatória e verificou-se a relevação de responsabilidade relativamente a 60 processos.

Neste âmbito o total de demandados foi de 160, sendo 76 relativos a guias emitidas para

pagamento de multa e 84 por relevação e dispensa de multa, num montante de 147 m€ e 131m€ respetivamente.

Os juízes da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções identificam indícios de infrações financeiras emergentes de processos de fiscalização (prévia, concomitante e sucessiva), devendo essas infrações ser comunicadas ao Ministério Público (MP) para efeitos de eventual introdução do processo na 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal.

A responsabilidade financeira sancionatória extingue-se, entre outras causas, com o pagamento da multa, podendo o responsável indiciado fazê-lo voluntariamente em momento anterior ao de julgamento pelo valor mínimo da multa (1.<sup>a</sup> fase). Em 2018, houve 3 processos onde tal se verificou num valor de 11 m€.

Quando não se verifica o pagamento voluntário, os processos são remetidos ao MP procedendo este, antes da instauração do processo de efetivação de responsabilidades na 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal, à notificação dos responsáveis para, querendo, efetuarem o pagamento voluntário da multa (2.<sup>a</sup> fase). Foram, neste âmbito pagas 15 multas num valor de 118 m €.

### Responsabilidade Financeira – 3.<sup>a</sup> Secção e Secções Regionais

Em 2018 dos processos em que o MP requereu julgamento para efetivação de responsabilidades financeiras na 3.<sup>a</sup> Secção e Secções Regionais do Tribunal, foram julgados 14 processos, dos quais 13 com sentença condenatória e 1 com sentença absolutória. Como resultado, foram ordenadas reposições no montante de 846 m€, aplicadas multas no montante de 111 m€ e foram ainda pagos voluntariamente antes de julgamento 28 m€, conforme gráfico seguinte:



Em 2018 encontravam-se para análise 94 Processos Autónomos de Multa por falta de colaboração com o Tribunal dos quais 65 transitaram de anos anteriores e 29 foram distribuídos no ano. Destes, findaram sem julgamento 10 e foram julgados 21 (com sentença condenatória 11, com sentença absolutória 6, com relevação de responsabilidade 4).

Foram ainda julgados 14 recursos, tendo sido considerados procedentes 6 e mantida a decisão em 8.

## O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

**O Ministério Público está representado junto do Tribunal por cinco Procuradores-Gerais Adjuntos.**

Os magistrados do Ministério Público acompanham os processos de fiscalização prévia, sendo-lhes também remetidos todos os relatórios de auditoria para que deem início a procedimentos jurisdicionais nos casos em que considerem haver indícios suficientes de factos de que resulte responsabilidade financeira, propondo as ações de julgamento de contas e de julgamento de responsabilidades financeiras.

Em 2018 existiam no Ministério Público 116 processos com infrações evidenciadas (66 transitados e 50 referentes ao ano). Foram decididos 44 processos, dos quais 16 processos foram objeto de requerimento para procedimento jurisdicional, em 4 foi extinta a responsabilidade por pagamento voluntário e em 24 processos não foi requerido procedimento jurisdicional.

## 2.6. RELAÇÕES EXTERNAS E COOPERAÇÃO

### A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, AS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS REGIONAIS, O GOVERNO E O TRIBUNAL DE CONTAS

As relações e a colaboração do Tribunal de Contas com a Presidência da República, o Parlamento, o Governo e os demais órgãos de soberania contribuem para o impacto da ação do Tribunal, pois este depende de como as instituições públicas utilizam os resultados e as recomendações emitidas.

Da cooperação institucional resulta também uma maior informação do Cidadão, o que tende a reforçar a confiança deste no Estado.

#### Foram exemplos desta colaboração institucional, durante o ano de 2018:

- A presença do Senhor Presidente da República na conferência do encerramento do ciclo de 5 seminários sobre “Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Séc. XXI”;
- Entrega e Apresentação dos Pareceres sobre a CGE e sobre as Contas regionais, no Parlamento e nas assembleias Legislativas Regionais;
- Entrega dos Pareceres sobre as Contas da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas Regionais;
- Participação do Tribunal de Contas como observador nos seguintes Grupos de Trabalho:
  - Regulamentação da Certificação Legal de Contas das Demonstrações Orçamentais no quadro do SNC-AP, desenvolvido pelo Ministério das Finanças através da UniLEO;
  - Comissão de Normalização Contabilística para a preparação de *standards* e procedimentos uniformes de contabilização.

#### AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Durante o ano 2018 o Tribunal de Contas continuou a desenvolver um trabalho muito ativo no âmbito das organizações internacionais de Tribunais de Contas e Instituições Congéneres de que é membro (INTOSAI, EUROSAI e OISC da CPLP).

O benefício gerado por este forte compromisso tem várias vertentes. Uma perspetiva mais ampla – além-fronteira –, a partilha de conhecimentos e experiências e a possibilidade de se comparar com organizações similares são os mais relevantes. Com efeito, o Tribunal não tem “comparador” a nível nacional, já que é único no País.





## A PARTICIPAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O Tribunal de Contas fez-se representar nas iniciativas de todos os Grupos de Trabalho, *Task Forces*, Grupos de Projeto e Comités de que a Instituição é membro (ver. Esquema anterior). Referem-se, pela importância dos seus desenvolvimentos em 2018:

**FÓRUM DAS ISC JURISDICIONAIS****(SANTIAGO DO CHILE, CHILE)**

Discussão e aprovação preliminar do projeto de standard sobre os princípios fundamentais das atividades jurisdicionais das ISC e proposta do respetivo nível no quadro classificativo das ISSAI.

**71.ª REUNIÃO DO CONSELHO DIRETIVO DA INTOSAI**

Foram aprovados, entre outros, o relatório de gestão e de prestação de contas da INTOSAI de 2018 e a criação de um novo Grupo de Trabalho sobre o Impacto da Ciência e Tecnologia na Auditoria (ISTA).

Neste Conselho Diretivo foi dada nota pelo Tribunal de Contas de Portugal, da organização de uma iniciativa conjunta AFROSAI-EUROSAI sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a realizar em Lisboa, em novembro de 2019.

**IDI – REUNIÃO DO CONSELHO DIRETIVO****(OSLO, NORUEGA)**

O Conselho Diretivo analisou e concordou com as alterações ao processo de gestão de riscos da Organização e aprovou ainda instrumentos de gestão relevantes, como sejam o Plano Estratégico do IDI 2019-2023, o Plano Operacional e o Orçamento para 2019.

**49.º REUNIÃO DO CONSELHO DIRETIVO****(GDANSK, POLÓNIA)**

Na reunião efetuou-se um ponto da situação sobre a implementação da nova estrutura e “*Modus Operandi*” da Organização, tendo-se também discutido as questões relativas ao novo Sistema de Comunicação. Foi ainda avaliado o grau de preparação dos temas do próximo Congresso da INTOSAI.

**9.ª REUNIÃO DA *TASK FORCE ON AUDIT & ETHICS*****(LISBOA)**

Esta reunião incluiu uma sessão de informação e troca de experiências entre a TFA&E e um conjunto alargado de membros e pessoal do Tribunal.

Uma vez que o Tribunal preside a esta equipa de trabalho, cabe-lhe dar sequência à disseminação da atividade e produtos da TF, designadamente dos guiões orientadores sobre a implementação do Código da Ética da INTOSAI (ISSAI 30) e da auditoria da ética, bem como a cooperação com outros parceiros, como é o caso da OCDE, da IDI e de outras Regiões da INTOSAI.

#### **GRUPO DE TRABALHO PARA A AUDITORIA AMBIENTAL: AUDITORIAS COORDENADAS**

- Conclusão e relatório sobre auditoria coordenada no âmbito das medidas para a “Eficiência Energética em Edifícios Públicos”;
- Conclusão da auditoria coordenada sobre “Áreas Marinhas Protegidas”, conjuntamente com as ISC de Chipre, Malta, Albânia, Eslovénia e Grécia, aguardando-se a publicação do relatório conjunto.

#### **SEMINÁRIO DE APRESENTAÇÃO DA FERRAMENTA PFM *REPORTING FRAMEWORK* (LISBOA)**

Este seminário decorreu sob a coordenação da cooperação Alemã (GIZ), AFROSAI-E e PROPALOP-TL e destinou-se a efetuar a aplicação da ferramenta de avaliação da gestão das finanças públicas (Quadro de relato sobre a gestão das Finanças Públicas), nos Países da CPLP.

#### **X ASSEMBLEIA GERAL DA OISC DA CPLP (DÍLI, TIMOR-LESTE)**

Contou com a participação de todos os seus membros, tendo sido debatido o Tema “O impacto da colaboração das Instituições Públicas e Privadas, na melhoria dos trabalhos das Instituições Superiores de Controlo”, tendo sido assinada a Declaração de Díli. Esta Declaração reafirmou o compromisso com o acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprofundando, para este efeito, a aplicação da ferramenta. “Quadro de relato sobre a gestão das finanças públicas”.



O Tribunal de Contas mantém relações de estreita colaboração e proximidade com o Tribunal de Contas Europeu e participa ativamente no Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres de países membros da União Europeia.

#### O TRIBUNAL DE CONTAS É O INTERLOCUTOR NACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU (TCE).

Neste âmbito, o TCP apoia a organização e acompanha a realização dos controlos do TCE sobre a aplicação dos recursos financeiros da União Europeia em Portugal.

Em 2018 procedeu-se ao acompanhamento de 18 processos de auditoria efetuadas pelo TCE, das quais 8 com envolvimento nos trabalhos de campo.

#### SEMINÁRIO SOBRE “*PUBLIC PROCUREMENT*” NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA (ATENAS, GRÉCIA)

O Seminário, co-organizado pelos Tribunais de Contas de Portugal e da Grécia, teve como principal objetivo apresentar aos dirigentes e auditores das diferentes ISC da União Europeia e dos países candidatos os documentos atualizados referentes ao “*Public Procurement Audit*” aprovados em 2008 e que foram revistos na sequência das novas Diretivas Europeia de contratos públicos de 2014.

O Tribunal de Contas, para além de ter feito uma apresentação intitulada “*The main changes introduced by the 2014 EU Directives on Public Procurement and the Guideline for Auditors*”, preparou e coordenou toda a parte técnica e foi responsável pelos exercícios interativos.

#### REUNIÃO ANUAL DO COMITÉ DE CONTACTO (CC) DOS PRESIDENTES DAS ISC DA UNIÃO EUROPEIA (DUBROVNIK, CROÁCIA)

Nesta reunião foram apreciadas entre outras as seguintes atividades desenvolvidas pelo CC:

- Apresentação do “*Public Procurement Audit*”, da responsabilidade do Tribunal de Contas
- Apresentação do “*Compendium*” sobre o Emprego Jovem

A sessão “*in Camera*” foi moderada pelo Presidente do Tribunal de Contas, dedicada ao seguinte tema “O que torna as reuniões do CC diferentes das outras Organizações”.



### OUTRAS REUNIÕES

O Tribunal de Contas participou também, em 9 reuniões relacionadas com o Comité de contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas Europeus e/ou com a União Europeia. Para além da participação, através do seu Presidente, na reunião anual deste Comité, refiram-se as presenças em todas as reuniões dos grupos de trabalho e *Task forces* de que é membro.

Neste ano realizou-se um seminário focado na relação das ISC com os cidadãos, evidenciando uma preocupação constante com esta vertente. Salienta-se a publicação do Livro “Auditoria da Contratação Pública”, coordenada pelo Tribunal de Contas de Portugal.

### OLACEFS

#### AUDITORIA COORDENADA AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS): ÁREAS PROTEGIDAS

Teve início em 2018, em articulação com os Tribunais de Contas do Brasil, de Espanha e de vários países da América Latina.

### RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

O Tribunal de Contas manteve significativas relações de cooperação com os Tribunais de Contas e Instituições congéneres da Europa e

da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Durante o ano, deslocaram-se à sede do Tribunal de Contas, para reuniões bilaterais tendo por objetivo acompanhar e reforçar as ações de formação e cooperação entre as Instituições, os Presidentes dos Tribunais de Contas de Cabo Verde e de S. Tomé e Príncipe.



Ocorreram durante o ano várias visitas de estudo, destacando-se a visita do Tribunal de Contas Administrativo de Moçambique e do Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo – Brasil.

## OUTRAS INICIATIVAS

Tendo em vista partilhar conhecimentos e experiências, tiveram lugar:

- O IV Encontro - Tribunal de Contas de Espanha e Tribunal de Contas de Portugal – que se realizou-se em Trujillo, Espanha nos dias 19 e 20 de abril, tendo sido assinada a Declaração de Trujillo, documento orientador do aprofundamento das relações bilaterais ente os dois Tribunais, com enfoque no compromisso de realização de uma auditoria conjunta no âmbito dos recursos naturais. Nesta sequência, deu-se início à preparação de trabalhos articulados de auditoria no domínio das políticas e medidas de prevenção, combate e mitigação da desertificação e dos incêndios florestais;
- A 1.<sup>a</sup> edição do Congresso dos jovens AISCCUF (Associação dos Tribunais de Contas de Países Francófonos) organizada pelo Tribunal de Contas Francês e pela AISCCUF, nos dias 28 e 29 de junho, dedicado ao impacto das atividades das ISC para os cidadãos, na qual o TCP coordenou uma sessão de trabalho dedicada aos dilemas éticos;
- Há ainda que salientar a realização, no decurso de 2018, de várias ações de **Cooperação com o Tribunal de Contas da Polónia e o Tribunal de Contas da Albânia** na área das Tecnologias de Informação, com suporte num projeto de capacitação institucional, subscrito pelas 3 entidades no projeto entre o Tribunal de Contas de Portugal, o Tribunal de Contas da Polónia e o Tribunal de Contas da Albânia.

### 3. O NOSSO DESEMPENHO

#### 3.1. INDICADORES INSTITUCIONAIS

Em 2017, foram aprovados indicadores institucionais, tendo por objetivo medir o desempenho da atividade do Tribunal.

Foram assim definidos um conjunto de sete indicadores para aferir da eficácia e da eficiência dos recursos de que o Tribunal dispõe e da qualidade e impacto do seu trabalho.

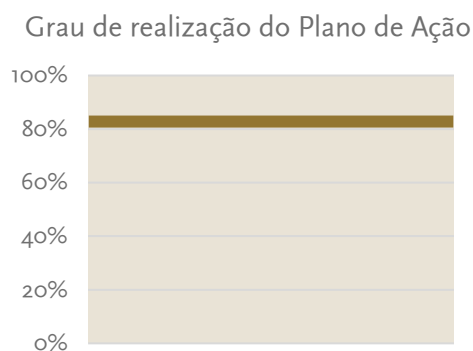
Apresenta-se seguidamente uma análise do grau de consecução dos mesmos.

##### 3.1.1 Utilização dos recursos

###### GRAU DE REALIZAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

Visa comparar as ações concluídas no ano com as planeadas para esse mesmo ano. O grau de realização deverá ser de 100%.

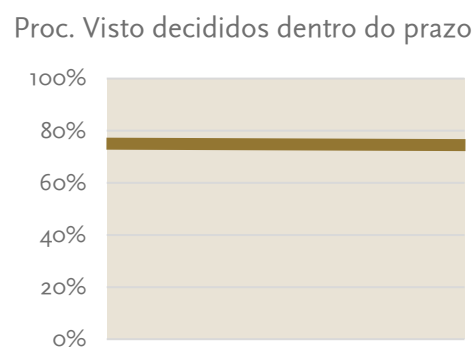
Em 2018, o grau de realização do Plano de Ação revisto situa-se nos 82,4%.



###### DECISÃO DOS PROCESSOS DE VISTO DENTRO DO PRAZO

Percentagem dos processos decididos no prazo legal. É desejável que seja de 100%.

O Tribunal constatou que 75,1% dos processos de visto foram decididos, em 2018, dentro do prazo legal. Os restantes processos foram considerados visados tacitamente nos termos da Lei.





## NÚMERO DE AUDITORIAS REALIZADAS NO HORIZONTE TEMPORAL PREVISTO NO ANO 2018

**Comparação do n.º de auditorias que se concluíram dentro do prazo previsto no ano, com o número total de auditorias previstas concluir no mesmo ano.**

**A percentagem de realização dentro do prazo deveria situar-se entre os 90% e os 100%.**

A percentagem de auditorias e de verificações externas de contas realizadas (controlo con-

mitante e sucessivo) dentro do horizonte temporal previsto no ano de 2018, situou-se nos 25%.

Auditorias e VEC concluídas no prazo



## TEMPO MÉDIO DE DURAÇÃO DOS PROCESSOS DE EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES E DOS RECURSOS JURISDICIONAIS DA 1ª SECÇÃO

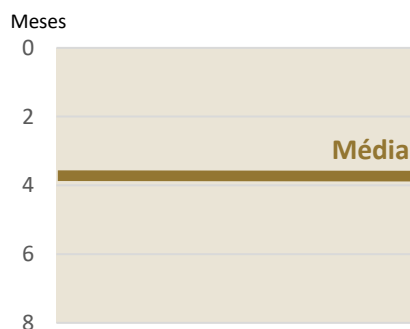
**Tempo que decorre desde a distribuição de um dado processo jurisdicional e o encerramento da causa, através da prolação de sentença ou acórdão. Não deverá ultrapassar 6 meses, sem prejuízo da complexidade dos processos em concreto.**

Em 2018, os tempos médios (em dias) dos processos de efetivação de responsabilidades constam do quadro seguinte:

	1ªS	2ªS	3ªS	SRA	SRM
Ações de Efetivação de Responsabilidades	-	-	244	104	152,7
Recursos	117	-	110	-	-

A média total, em meses, é de 4,8 o que representa uma melhoria em relação ao ano anterior, em 0,8 meses.

Tempo médio de duração dos processos de efetivação de responsabilidades e dos recursos da 1.ª Secção



Os processos de julgamento de responsabilidade financeira da 3ª Secção, finalizados em 2018 têm uma média de duração de 177 dias.

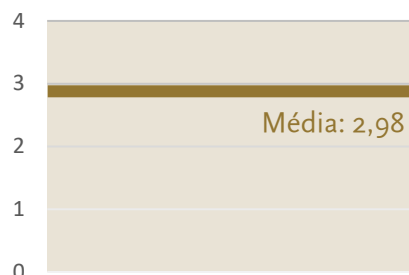
### 3.1.2 Qualidade e impacto

#### GRAU DE SATISFAÇÃO PELAS PARTES INTERESSADAS

Resultado de inquérito sobre a utilidade e impacto do Tribunal junto das partes interessadas. O grau de satisfação é medido por uma escala de 0 (insatisfeito) e 4 (muito satisfeito), sendo desejável que a classificação média seja superior a 3.

O Tribunal realizou em 2018, pela primeira vez e a título experimental, um inquérito aos *stakeholders*, no sentido de aferir o grau de satisfação destes em relação à utilidade e impacto da sua atividade.

#### Grau de satisfação pelas partes interessadas



Obteve-se o valor médio de 2,98, numa escala de 0 a 4, de entre todas as respostas recebidas.

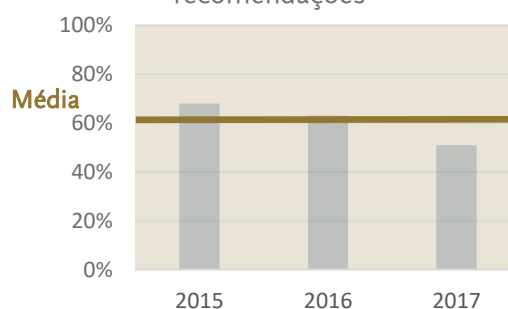
#### SEGUIMENTO DADO ÀS RECOMENDAÇÕES

Percentagem das recomendações do Tribunal que são aceites e implementadas nos anos n-1, n-2 e n-3 e conhecidas no ano n. Meta > 60%.

Do acompanhamento feito pelo Tribunal, em 2018, às recomendações formuladas nos três anos anteriores, constatou-se que a média do grau de acolhimento se situou nos 61%, melhorando 3% em relação ao ano anterior.

Das 2301 recomendações formuladas, 662 recomendações foram acolhidas.

#### Grau de acolhimento das recomendações



## PRESENÇA NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

**N.º de referências nos meios de comunicação social aos produtos do TC no ano, comparativamente com o observado no ano n-1.**

Em 2018 foram identificadas cerca de 12.941 referências feitas pelos meios de comunicação social ao Tribunal, valor maior do que o de 2017 (mais 48%).

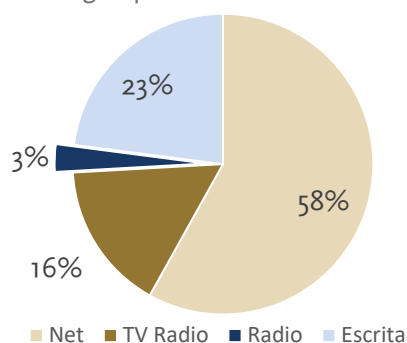
Verificou-se também que quase 60% da presença nos meios de comunicação social foi feita através da internet. Em particular, observou-se, em relação ao ano anterior, um aumento de seguidores nas redes sociais do Tribunal (+48%) e nos acessos ao *site* do TC (+42%).

## 3.2 OUTROS INDICADORES

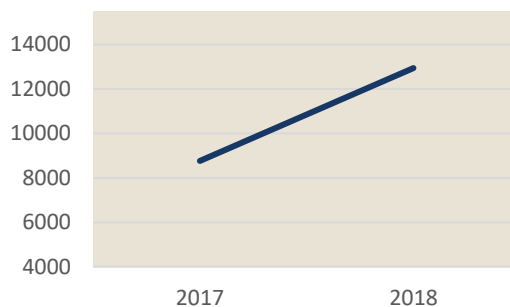
### FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Na formação, constata-se que, em 2018, o “número de horas por participante” do corpo especial de fiscalização foi de 40, acima do valor da meta estabelecida no Plano de Ação de 2018 (30 horas), sendo que os custos da formação diminuíram 8,6% relativamente ao ano passado.

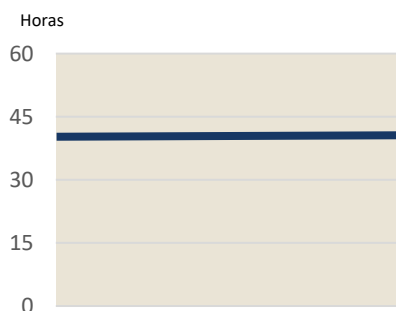
Cobertura dos media  
Artigos por canal de difusão



Evolução do n.º de referências nos meios de comunicação social aos produtos do TC no ano



Horas de formação por participante do  
Corpo Especial de Fiscalização



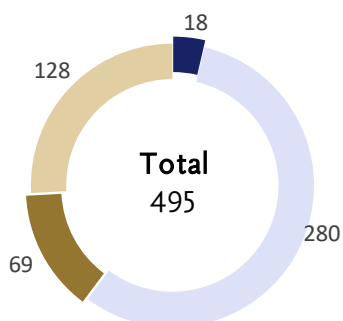
### 3.3. RECURSOS UTILIZADOS

#### OS RECURSOS HUMANOS

Em 2018 exerceram funções no Tribunal de Contas, o Presidente, 18 Juízes Conselheiros (16 na Sede, 1 na Secção Regional dos Açores e 1 na Secção Regional da Madeira) e 495 efetivos nos Serviços de Apoio (416 na Sede, 38 na SRA e 41 na SRM).

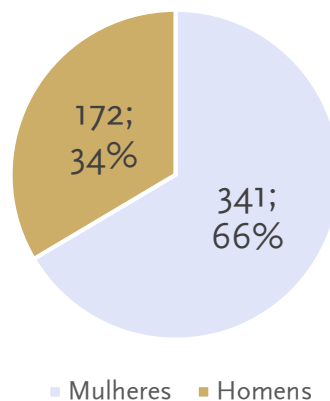
Relativamente ao ano anterior verifica-se estabilização dos efetivos globais continuando a área de fiscalização e controlo a representar a maioria dos efetivos (280).

Efetivos por áreas funcionais

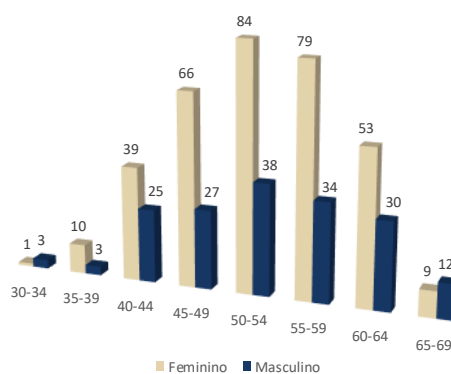


- Gabinete do Presidente e Secretariado dos Juízes
- Fiscalização e controlo
- Apoio técnico
- Administração

No final de 2018 a distribuição por género do total de efetivos que exerciam funções no Tribunal era de 66% mulheres e 34% homens.



Perfil etário e distribuição por género do efetivo de pessoal



Da apreciação por escalões etários constata-se que 76% dos efetivos se situam nos escalões entre os 40-59 anos, 20% nos escalões dos 60-69 anos (com 4% no escalão dos 65-69 anos), 3% no escalão 35-39 anos e o escalão mais jovem apenas com 1% dos efetivos. Continua, assim, premente a necessidade do rejuvenescimento do quadro do pessoal do Tribunal, o que, poderá ocorrer em parte no decurso do ano 2019, com a conclusão do concurso externo para recrutamento de 30 quadros técnicos lançado em 2018.

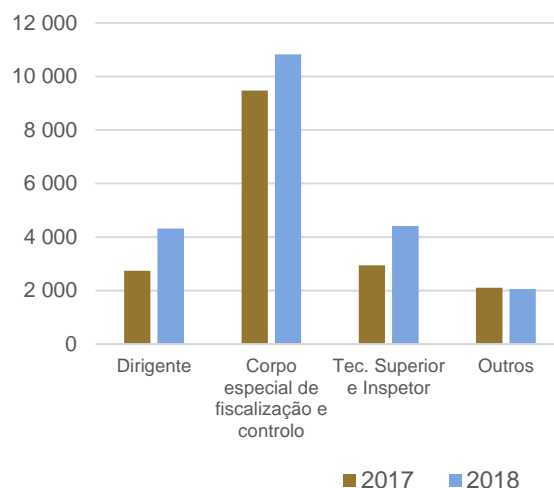
## A FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Fomentar o reforço de competências e a melhoria do desempenho profissional constitui permanente preocupação do Tribunal promovendo a qualificação, valorização e progressiva especialização dos recursos humanos, contribuindo, assim, para a melhoria da eficácia, eficiência e qualidade do serviço prestado.

Realizaram-se **154** ações de formação interna e externa, com um custo total de 53 m€. As ações realizadas abrangeram diversas áreas temáticas, salientando-se as áreas de direito, informática, contabilidade, e a criação de uma nova área “*seminários, conferências e ações de sensibilização*”.

As horas de formação realizadas, por agrupamento profissional, foram partilhadas essencialmente pelos efetivos do corpo especial de fiscalização e controlo, das carreiras de técnico superior e inspeção e dirigentes. De referir que, em 2018, à semelhança do ano anterior, o corpo Dirigente continua a registar um aumento significativo de número de horas de formação (mais 58%) relativamente ao ano anterior, justificada pela significativa participação na nova área de formação “*seminários, conferências e ações de sensibilização*”. Destes, destacam-se os seminários sobre a “*Relevância e efetividade da Jurisdição Financeira no sec. XXI*” e “*Ética e Deontologia contributo para um sistema de controlo ético no Tribunal de Contas*”.

Evolução de n.º de horas de formação por grupo de pessoal



Foram ministradas no exterior, a outros organismos, por efetivos da DGTC 9 ações.

Relativamente à formação no âmbito das relações externas refira-se a organização pelo Tribunal, de 6 visitas de estudo de Magistrados do Ministério Público do Brasil, de Técnicos do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe e de estudantes de Direito da Alemanha. Refira-se ainda a organização de 2 estágios e 1 ação de formação para Magistrados e Técnicos do Tribunal Administrativo de Moçambique.

Em termos de custos, os encargos diretos com a formação - pagamento a formadores e pagamento das ações realizadas no exterior representaram 0,19% da despesa total do Tribunal.

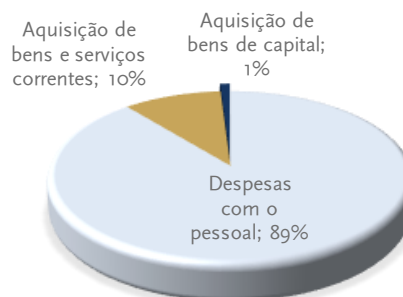
## OS RECURSOS FINANCEIROS

As contas do Tribunal de Contas são sujeitas à auditoria de uma empresa especializada, escolhida por concurso público, cujo parecer é publicado conjuntamente com a conta consolidada em anexo ao presente relatório, no cumprimento das alíneas c) e d) do artigo 113.º da LOPTC.

O total de despesa realizada em 2018 foi de 27,2 M€, da qual 78% respeita a dotações do orçamento do Estado e 22% dos cofres privados.

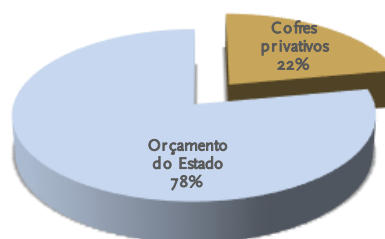
**O custo do Tribunal no conjunto do Orçamento de Despesa do Estado representou 0,015%.**

Na distribuição da despesa por agrupamento económico verifica-se que 89% respeita a despesas com o pessoal, 10% a aquisição de bens e serviços e 1% a aquisição de bens de capital.



### Fontes de Financiamento

Relativamente a fontes de financiamento, mantém-se o verificado no ano anterior, isto é, 78% proveniente do Orçamento de Estado, que se destinou a suportar a maior parte das despesas certas e permanentes e 22% dos Cofres privados do Tribunal.



### Evolução da despesa por agrupamento económico

Unid: euro

Agrupamento	2017	2018	
	Montante	Montante	Var.
Despesas com o pessoal	23 549 655	24 356 829	3,4%
Aquisição de bens e serviços correntes	2 386 484	2 623 563	9,9%
Aquisição de bens de capital	233 641	202 290	-13,4%
<b>Total</b>	<b>26 169 780</b>	<b>27 182 682</b>	<b>3,9%</b>

Em 2018 observa-se um acréscimo total da despesa de 3,9% face ao ano anterior. Esta variação, essencialmente derivada do acréscimo

dos custos com pessoal, é fundamentada pelo artigo 18.º da Lei n.º 114/17, de 28 de dezembro

bro, que possibilitou, a partir do dia 1 de janeiro de 2018, as valorizações e acréscimos remuneratórios devidos pelas alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão. Desta situação decorreu um acréscimo dos

custos com os encargos sobre as remunerações. Por outro lado, a esta alteração acresceu o preenchimento da totalidade do Colégio de Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas.

#### Evolução da despesa por entidade

Unid: euro

Entidade	2017	2018	
	Montante	Montante	Var.
Sede	22 101 890	22 926 432	3,7%
Secção Regional dos Açores	2 046 098	2 101 742	2,7%
Secção Regional da Madeira	2 021 792	2 154 508	6,6%
<b>Total</b>	<b>26 169 780</b>	<b>27 182 682</b>	<b>3,9%</b>

#### OS SISTEMAS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO

Em 2018 e no contexto do Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação – PDESI, aprovado pelo Plenário Geral em conjunto com o Plano trienal 2017-2019, mantiveram-se os trabalhos previstos para os sistemas de informação do Tribunal de Contas e dos seus serviços de apoio:

- Portal único do TC;
- Desmaterialização de processos;
- Entrada em exploração do sistema integrado de realização de auditorias;
- Consolidação e desenvolvimento dos sistemas de informação internos;
- Revisão e desenvolvimento de um sistema integrado de planeamento e gestão no TC e DGTC;
- Reforço das infraestruturas tecnológicas e das regras do seu funcionamento e utilização.

Ao nível da infraestrutura tecnológica, manteve-se o reforço do parque de servidores segundo arquitetura *blade*, com sistemas operativos Windows Server, consolidação da infraestrutura de segurança, a par do crescimento dos sistemas de *backup*, com a incorporação de novos meios, e o abate de servidores mais antigos, em cumprimento do plano plurianual de aumento de eficiência de serviços/eficiência de consumos energéticos.

Quanto aos postos de trabalho dos utilizadores, com a modernização gradual dos equipamentos, manteve-se o modelo de migração para as plataformas mais recentes do sistema operativo MS Windows e ferramentas de produtividade da “família” MS Office.





# SIGLAS

<b>AFROSAI</b>	<i>African Organization of Supreme Audit Institutions</i>
<b>AISCCUF</b>	<i>Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français</i>
<b>AR</b>	Assembleia da República
<b>ARF</b>	Apuramento de Responsabilidades Financeiras
<b>CC</b>	Comité de Contacto
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CD</b>	Conselho Diretivo
<b>CE</b>	Comunidade Europeia
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CPLP</b>	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
<b>CRAA</b>	Conta da Região Autónoma dos Açores
<b>CRAM</b>	Conta da Região Autónoma da Madeira
<b>CSS</b>	Conta da Segurança Social
<b>CR</b>	Conta da Região
<b>DGTC</b>	Direção-Geral do Tribunal de Contas
<b>EUMETSAT</b>	Organização Europeia para a Exploração de Satélites Meteorológicos
<b>ECE</b>	Entidade Contabilística Estado
<b>EU</b>	<i>European Union</i>
<b>EUROSAI</b>	<i>European Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
<b>EPSAS</b>	<i>European Public Sector Accounting Standards</i>
<b>EUROSAI</b>	<i>European Organization of Supreme Audit Institutions</i>
<b>GIZ</b>	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
<b>IDI</b>	<i>INTOSAI Development Initiative</i>
<b>INTOSAI</b>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
<b>ISSAI</b>	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
<b>ISC</b>	Instituição Superior de Controlo
<b>ISTA</b>	<i>International Seed Testing Association</i>
<b>LEO</b>	Lei de Enquadramento Orçamental
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>NATO</b>	Organização do Tratado do Atlântico Norte
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OE</b>	Orçamento do Estado

<b>OISC</b>	Organização das Instituições Superiores de Controlo
<b>OLACEFS</b>	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>PALOP</b>	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
<b>PDESI</b>	Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação
<b>PEQD</b>	Participações, exposições, queixas e denúncias
<b>PPI</b>	Plano Plurianual de Investimentos
<b>PPP</b>	Parceria Público-Privada
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>RAA</b>	Região Autónoma dos Açores
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RJAEL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local
<b>SFA</b>	Serviços e Fundos Autónomos
<b>SI</b>	Serviços Integrados
<b>SNC-AP</b>	Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública
<b>SR</b>	Secção Regional
<b>SRA</b>	Secção Regional dos Açores
<b>SRM</b>	Secção Regional da Madeira
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas Europeu
<b>TCP</b>	Tribunal de Contas de Portugal
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UniLEO</b>	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental
<b>VEC</b>	Verificação Externa de Contas
<b>VIC</b>	Verificação Interna de Contas

## ANEXOS

A1. Conta Consolidada

A2. Parecer do Auditor Externo\*

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



## A1. Conta Consolidada

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



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





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



## A2. Parecer do Auditor Externo \*

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

