



## COMISSÃO PARLAMENTAR DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

### Proposta de Lei nº. 73/X (Governo)

#### RELATÓRIO

##### I. INTRODUÇÃO

Sobre esta matéria, o Governo apresentou na Mesa da Assembleia da República em 2 de Junho de 2006, a **Proposta de Lei nº. 73/X, que procede a IV alteração da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – Lei da Organização e processo do Tribunal de Contas, com vista ao seu aperfeiçoamento para resolução de problemas actuais que afectam o funcionamento do Tribunal de Contas.**

##### II - ESBOÇO HISTÓRICO

O Tribunal de Contas constitui uma das mais antigas instituições do Estado português e enquadra-se numa linha de continuidade de diversas instituições que desde o século XIII prosseguiram, com estatutos diversos uma função central de carácter fiscalizador ao nível financeiro.

A Casa dos Contos foi criada no final do século XIII à semelhança de outras instituições, cuja função principal consistia em centralizar e racionalizar a contabilidade da administração régia e tomar as contas dos responsáveis por dinheiros públicos. As suas funções consistiam, essencialmente, em ser o órgão central da Contabilidade Pública e em julgar as contas dos responsáveis.

De 1761 a 1844, sucederam à Casa dos Contos duas instituições intituladas, sucessivamente, Erário Régio e Tribunal do Tesouro Público. Além do exercício das funções de controlo, aglutinam-se a estas outras

funções de carácter executivo da Administração Pública do Estado, nomeadamente a de Tesouraria Pública, o que as torna um verdadeiro departamento da Administração Fazendária, mantendo-se, porém, a sua natureza de órgão de fiscalização financeira bem como a separação orgânica relativamente aos "Ministérios da Finanças".

Na continuidade do processo de implantação do liberalismo em Portugal e das diversas implicações e reflexos ao nível das diferentes instituições, também as respeitantes ao controlo das finanças públicas passam a ser encaradas enquanto órgãos de fiscalização financeira com independência e autonomia face à Administração da Fazenda.

A principal inovação consistiu na separação das atribuições de administrar, arrecadar e contabilizar os impostos e rendimentos públicos face ao exame, verificação e julgamento das contas dos exactores, funções até aqui atribuídas ao Tribunal do Tesouro.

Este órgão foi algo inovador dada a natureza das tarefas e pela sua independência como organismo superior de controlo de finanças públicas. Contudo, tais competências foram diluídas pelo facto de a Presidência do Tribunal ser exercida simultaneamente pelo Ministro da Fazenda, o que tornou difícil o exercício da fiscalização das finanças.

O Tribunal de Contas (10 de Novembro de 1849 a 11 de Abril de 1898) foi criado por decreto de 10 de Novembro de 1849 e mediante autorização legislativa através da Carta de Lei de 9 de Julho e surge também como um novo órgão em substituição do Conselho Fiscal de Contas.

*Através destes diplomas "alarga-se a esfera de acção do Tribunal, definem-se as suas atribuições, fixa-se a sua jurisdição, revestem-se os seus membros dos atributos que constituem a independência dos julgadores" (Regimento do Tribunal de Contas, anotado por J. J. Ferreira Lobo, Lisboa, 1872, p. 2).*

Sentia-se uma necessidade premente de reformar o Tribunal do Conselho Fiscal de Contas, porquanto - e tal como já se referiu anteriormente - não estava garantida a necessária independência exigida a um órgão desta natureza.

O Tribunal de Contas ora instituído, apesar de manter algumas funções ainda executivas típicas da administração, nomeadamente a de órgão da

Contabilidade, sofre uma metamorfose que o torna um órgão cuja principal função é controlar as finanças do Estado, mediante a elaboração de relatórios ou pareceres e o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos.

Este perfil de competências, se bem que com especificidades próprias, que o decurso do tempo e as alterações sócio-políticas justificam, manter-se-á até aos dias de hoje.

A partir de 1928, Oliveira Salazar, então Ministro das Finanças, inicia uma série de reformas conducentes à reorganização financeira do Estado e que se traduziram, nomeadamente, na regulamentação geral da Contabilidade Pública (Decreto n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930), reorganizado três anos depois pelo Decreto com força de Lei n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933. A política de reformas financeiras da ditadura partia de uma crítica idealizada da I República, que responsabilizava pela situação financeira do País, invocando como alegado mérito legitimador do regime uma melhoria da administração dos dinheiros públicos e da sua fiscalização, de modo a prevenir irregularidades e desperdícios de gestão.

O modelo de Tribunal de Contas criado por essa reforma, difundido posteriormente pelas colónias, veio a permanecer até ao regime democrático conquistado pelo povo português em 1974. Em traços gerais, as características essenciais deste modelo eram as seguintes:

- a) Fiscalização predominantemente formal, com primazia da vertente jurídico-contabilística, com crescente concentração na fiscalização prévia (visto);
- b) Dignidade e independência formal dos magistrados que integram esse Tribunal, assegurada pela manutenção de um estatuto de equiparação aos magistrados do Supremo Tribunal de Justiça, se bem que seja espartilhada e fortemente limitada pelos serviços técnicos de apoio ao tribunais, instrutores dos processos que se encontram afectos ao Ministérios das Finanças;

- c) Crescente tendência para pôr em causa a caracterização do Tribunal como verdadeiro órgão da magistratura, assumindo relevo o número de entidades que propendem a encará-lo como órgão independente da administração.

As características acima delineadas são perfeitamente consentâneas com a filosofia política e ideológica do regime derrubado com o 25 de Abril, impermeável à existência de órgãos independentes do controlo estatal num plano substancial.

Não é possível dissociar as profundas alterações que foram introduzidas nas últimas décadas ao Tribunal de Contas, da transformação política operada a partir de 1974.

A Constituição de 1976 definiu, de forma inequívoca, a natureza do Tribunal de Contas como um Tribunal financeiro integrado no aparelho judiciário, a par de todos os outros tribunais, dotando-o, assim, ao menos no plano dos princípios, das características de real independência e de superioridade das suas decisões relativamente às da Administração, quando se trata de aplicação do Direito, que são requisitos do estatuto de qualquer tribunal. Destinada a dar cumprimento ao preceituado na Constituição, foi constituída, em 1979, no âmbito do Ministério das Finanças, uma comissão a quem foi confiada a revisão da legislação do Tribunal e o estudo da sua reforma.

Neste período merece realce a regionalização de que o tribunal foi alvo através da Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto, a qual permitiu criar as Secções Regionais do Tribunal de Contas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, que começaram a funcionar, efectivamente, nos Açores, em 1986 e, na Madeira, em 1988.

Em 1983, por Resolução do Conselho de Ministros, foi determinada a constituição de uma segunda comissão, a quem se confiou o estudo da reestruturação do Tribunal e de cujo trabalho resultou um anteprojecto da Lei de Reforma do Tribunal de Contas.

Em 1986, é a própria Lei do Orçamento do Estado para 1986 (Lei n.º 9/86, de 30 de Abril) que determinava, no artigo 71.º, que "*no prazo de 180 dias se procederá à reestruturação do Tribunal de Contas e à redefinição, para*

*além das estruturas orgânicas, de novos meios técnicos e humanos necessários à prossecução dos objectivos próprios do Tribunal".*

Na sequência dessa determinação e do prazo cominado, o Tribunal de Contas apresentou ao Governo um anteprojecto da sua lei orgânica (Julho de 1986).

Em 1987, o Decreto-Lei n.º 239/87, de 12 de Junho, reconhecendo a necessidade de dotar o Tribunal de Contas de magistrados com formação nas áreas de Economia, Finanças e Gestão, determinou o alargamento da área de recrutamento dos seus juizes a licenciados em Economia e Gestão. Seria injusto omitir que o próprio Tribunal de Contas muito contribuiu para a preparação da sua reforma entre 1986 e 1989, quer a nível teórico quer a nível prático, desenhando soluções que serviram de embrião para a mudança e renovação deste Tribunal.

Historicamente, a aceitação do controlo financeiro independente não foi pacífica, pelo que só nos finais dos anos 80, época marcada pela integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, pela Revisão Constitucional de 1989 e pela lei de Reforma do Tribunal de Contas (Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro), se tenham dado passos decisivos no sentido da execução do que se encontrava plasmado no texto constitucional. Todos estes passos descritos anteriormente permitiram a transição democrática e considerável modernização desta instituição centenária.

Foi assim, que a Proposta de Lei n.º 51/VII/1 deu origem à actual Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada a 27 de Junho de 1997, com os votos a favor do PS, a abstenção do PCP e PEV e com os votos contra do PSD e CDS-PP, de onde se realçam as principais inovações:

**1** - Separaram-se e distinguiram-se, de forma clara, as competências de fiscalização e controlo financeiro (cf. artigos 5.º, n.º 1 alíneas, a) a d), f), g), h) e i), 15.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 50.º das competências jurisdicionais para efectivação de responsabilidade de natureza financeira (artigos 5.º, n.º 1, alínea e), 13.º, n.º 2; 15.º, n.º 1, alínea c), e n.º 4; 57.º a 70.º, 79.º e 89.º a 95.º)

**2** - Consagrou-se um regime integrado de fiscalização financeira prévia, concomitante e sucessiva, em plena harmonia com as Recomendações do INTOSAI (cf. artigos. 38.º, n.º3, 46.º, n.º 2, e 48.º).

A forma de processamento dessa fiscalização sucessiva é preferencialmente executada por auditorias.

**3** - A clarificação da função jurisdicional e do regime de efectivação das responsabilidades financeiras, que o artigo 216.º do Texto Constitucional atribui a este órgão, passou pela definição do objecto da responsabilidade financeira reintegratória e a sua imputação subjectiva, bem com pela tipificação das infracções financeiras puníveis com multa, que foi distinguida das relacionadas com a violação do dever de colaboração devida a esta instância (artigos 65.º e 66.º).

Por necessidade de coerência interna do diploma, coube à 3.ª Secção (que se ocupa exclusivamente da função jurisdicional) efectivar tais responsabilidades, bem como prover à aplicação de multas (artigo 79.º).

**4** - Alargou-se o controlo financeiro do Tribunal de Contas às associações públicas, associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que tenham financiamento maioritário de entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão. Alargou-se ainda esse controlo às entidades de qualquer natureza, que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos [artigo 2.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3]. Estas entidades não estão, contudo, sujeitas a visto prévio, mecanismo, aliás, que perde terreno em detrimento da fiscalização sucessiva.

**5** - A fiscalização e controlo financeiro a efectuar pelo Tribunal de Contas sofreu um alargamento à boa gestão financeira, numa trilogia de economia, eficácia e eficiência (também esta consagração legal resulta das recomendações do INTOSAI - cfr. artigos 1.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, alínea f), 41.º, n.º 2, 50.º, 54.º, n.º 3, alínea h)].

Este regime passou a aplicar-se tanto às entidades do sector público administrativo como do sector empresarial do Estado.

**6** - Selecionou-se e reduziu-se o âmbito da fiscalização prévia e clarificou-se o seu regime em dois aspectos fundamentais: os fundamentos da recusa de visto (restringem-se os casos de recusa de vista à nulidade dos actos e contratos e à violação de normas financeiras - cfr. artigo 44.º, n.º 3) e o visto tácito (regularam-se de forma objectiva as circunstâncias em que a Administração pode dar execução aos actos e contratos quando o Tribunal de Contas não lhe comunique, tempestivamente, a decisão que sobre eles deve emitir no prazo de 30 dias - cfr. artigo 85.º).

**7** - O Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado passou a conter áreas como os fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado, podendo ser introduzidas no seu seio recomendações à Assembleia da República e ao Governo, por força a serem colmatadas deficiências da gestão orçamental (cfr. artigo 36.º e 41.º, n.º 1).

### **III - ENQUADRAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL**

A Constituição da República Portuguesa inclui o Tribunal de Contas no elenco dos tribunais que qualifica como órgãos de soberania, em paralelo com o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo (artigos 209.º, n.º 1, alínea c), 202.º, n.º 1, e 110.º da Constituição da República Portuguesa).

A Constituição define-o como "*órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar-lhe submeter*" (artigo 214.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa). Na sequência da Revisão Constitucional de 1989, este Tribunal foi dotado de um novo estatuto orgânico, que ficou conhecido por Lei de Reforma do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro.

Decorreu esta da Proposta de Lei n.º 86/V (Reforma do Tribunal de Contas), a qual foi discutida conjuntamente com o Projecto de Lei n.º 218/V (PCP).

A proposta governamental foi aprovada, com votos a favor do PSD e do PRD e votos contra do PS, do PCP, do CDS e dos Srs. Deputados Independentes Raúl Castro e João Corregedor da Fonseca. Na respectiva apresentação à Assembleia da República, o Ministro das Finanças, Dr. Miguel Cadilhe, após ter efectuado um diagnóstico da situação em que se encontrava o Tribunal de Contas, salientou que a iniciativa legislativa procurava "*consolidar os avanços já conquistados pelo tribunal*", sendo "*dotada da elasticidade necessária para acompanhar os progressos que o tribunal for fazendo*".

O mesmo membro do Governo sublinhou ainda tratar-se de uma reforma "*plurietápica, ou seja, uma reforma para ser feita em várias etapas, provavelmente em duas ou três*". E concluiu: "*A que trazemos à consideração de V. Exas. é a primeira e mais importante etapa da reforma do Tribunal de Contas. Outras etapas se poderão seguir, daqui a alguns anos, depois de adquirida a experiência que há-de resultar dessa reforma - se V. Exas. a aprovarem -, experiência que, certamente, permitirá avançar com segurança para as etapas seguintes da reforma do Tribunal de Contas, as quais, aliás, requererão não só mais meios materiais e humanos mas, sobretudo, a formação e a experiência dos meios humanos existentes que poremos à disposição do Tribunal de Contas nos futuros anos através do Orçamento do Estado*".

Tal não veio, porém, a ocorrer. A Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, veio a ser alterada pela Lei n.º 7/94, que, diminuindo as competências do Presidente do Tribunal, foi fortemente criticada por todos os partidos da oposição. Numerosas disposições da Lei n.º 86/89 aguardaram regulamentação ou execução plena, prolongaram-se carências de meios, as anunciadas fases subseqüentes da reforma do Tribunal não tiveram lugar, num clima de elevada polémica pública que teve expressões no período eleitoral e conduziu à inclusão de distintas disposições nos programas dos partidos concorrentes.



Já na vigência do XIII Governo, foram introduzidas novas alterações à Lei do Tribunal de Contas:

- A Lei n.º 13/96, de 20 de Abril, revogou a Lei n.º 7/94, de 7 de Abril, voltando a vigorar a anterior redacção da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, a partir da entrada em vigor do diploma, com excepção da alteração introduzida no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 86/89, a qual não foi abrangida pela revogação;
- A Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, alargou a fiscalização financeira do Tribunal de Contas às empresas públicas, sociedades de capitais públicos, sociedades de economia mista, controladas ou participadas, empresas concessionárias e fundações de direito privado.

No decurso da discussão desta última proposta verificou-se assinalável convergência em torno de três aspectos:

- as negativas consequências da falta de controlo externo independente, quer na perspectiva da legalidade quer na da acumulação de deficiências várias de gestão;
- a mudança importante decorrente das soluções aprovadas no sentido de que uma parcela importante dos dinheiros públicos passe a estar sujeita a uma das duas formas essenciais de controlo democrático da actividade financeira: a do controlo externo e independente e a do controlo político, da competência da Assembleia da República;
- o carácter generalizado (segundo revela o Direito Comparado, em particular nos países da União Europeia) da fiscalização do núcleo essencial do sector empresarial público por órgãos de controlo independente do tipo de um Tribunal de Contas ou de um auditor geral.

Posteriormente, a Proposta de Lei nº. 51/VII/1 deu origem à actual Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, como anteriormente se descreveu.

#### **IV - DO OBJECTO E DOS MOTIVOS DA PROPOSTA DE LEI Nº. 73/X DO GOVERNO**

Quanto à Proposta de Lei apresentada pelo Governo, as matérias a alterar correspondem, no essencial, aos pontos a seguir discriminados, que pretendem representar uma visão moderna da gestão pública através dos princípios da *accountability* e responsabilização, visando tornar o Tribunal mais actuante na defesa do bem comum e da boa utilização dos dinheiros públicos.

Quanto à exposição de motivos desta Proposta de Lei é de realçar a identificação de um conjunto de matérias que carecem de alteração legislativa no sentido do reforço da fiscalização dos dinheiros públicos, aprimorando a Lei no sentido de terminar com um certo sentimento de impunidade quando se lida com dinheiros públicos, reforçando para o efeito os respectivos mecanismos de responsabilização. Esta Proposta pretende reforçar os poderes de fiscalização prévia e concomitante, estendendo-se o seu âmbito a novas entidades, passando a incidir sobre todos aqueles que gerem e utilizam dinheiros públicos, dispensando-se a sujeição a visto prévio dos “*contratos adicionais*” e reforçando a realização de auditorias à execução dos contratos visados em fiscalização prévia, através de uma mais adequada fiscalização concomitante.

São também de assinalar a clarificação sobre a efectivação de responsabilidades quanto aos relatórios dos órgãos de controlo interno e o aperfeiçoamento que se pretende quanto ao regime de aferição de responsabilidade nos processos reintegratórios.

Esta proposta prevê também o alargamento das entidades com legitimidade para o requerimento de acções de responsabilidade financeira junto do Tribunal de Contas, legitimidade hoje do exclusivo do Ministério Público.

## I - FISCALIZAÇÃO PRÉVIA E FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

Neste domínio, a Proposta de Lei introduz algumas alterações que reforçam a fiscalização prévia e a fiscalização concomitante, do mesmo passo que dispensa da fiscalização prévia os contratos adicionais, que melhor serão fiscalizados em sede de fiscalização concomitante e sucessiva, conforme os artigos 5.º, 46.º, 47.º e 48.º concretizam.

Vejam os alterações introduzidas:

- a) Redução para 20 dias dos prazos de remessa dos contratos ao Tribunal (cf. artigos 81.º, n.º 2, e 82.º, n.º 2), contados, no primeiro caso, a partir da data do início da produção de efeitos;
- b) Reforço do regime da responsabilidade financeira no caso de o Estado ou outras entidades públicas terem de indemnizar em resultado da prática de actos e contratos inválidos por violação das normas legais relativas à gestão financeira, orçamental, patrimonial, de tesouraria e contratação pública, casos em que haverá lugar a reposição das quantias correspondentes (artº 59º, nº 3);
- c) Previsão no artigo 65.º, nº 1, de uma alínea com a seguinte redacção:  
  

***“Pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos”;***
- d) Dispensa da fiscalização prévia dos contratos adicionais, devendo, porém, ser remetidos ao Tribunal no prazo de 15 dias, a contar do início da sua execução [(artº 47.º, nº 1, al. d)];
- e) Reforço da fiscalização concomitante, prevendo-se no artigo 49.º, n.º 1, alínea a), a realização de auditorias à execução de contratos visados;
- f) Sujeição à fiscalização prévia dos actos e contratos das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por outras entidades públicas, cujo objecto consista essencialmente no desempenho de

funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferências dos orçamentos da entidade ou entidades que as criaram, sempre que daí resultasse a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas [(artº 2.º, nº 1, al. c)].

## **II - ALARGAMENTO DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS AOS GESTORES E UTILIZADORES DE DINHEIROS PÚBLICOS**

A proposta de Lei em apreço sujeita ao mesmo regime de responsabilidade financeira quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da entidade a que pertence, nos termos da alínea e) do nº. 1 do artigo 5.º.

Na verdade, não se vê razão para apenas os gestores do sector público estarem sujeitos a responsabilidades financeiras, quando na aplicação, gestão e manuseamento de dinheiros públicos intervêm outros responsáveis, funcionários ou agentes terceiros. É neste sentido que se compreende a alteração do artigo 2.º, ao sujeitar à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal quem gere e utiliza dinheiros públicos. Ademais, o âmbito de competência do Tribunal de Contas é alargado às entidades públicas empresariais e às empresas concessionárias de obras públicas, clarificando-se definitivamente a jurisdição e os poderes relativamente às empresas municipais, intermunicipais e regionais, nos termos do mesmo artigo 2º.

## **III – COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DAS MULTAS A QUE SE REFERE O ARTIGO 66º DA LEI Nº 98/97**

Atenta a natureza das infracções previstas no artigo 66.º, que, na sua essência, consubstanciam a violação de especiais deveres de colaboração para com o Tribunal, propõe-se que a Lei seja alterada no sentido de estatuir que a competência para sancionar tais infracções cabe, em 1ª instância, aos Juízes Relatores das 1ª e 2ª Secções e aos Juízes das respectivas Secções Regionais, com recurso para o Plenário da 3ª Secção.

Em conformidade, aditam-se aos artigos 77.º, 78.º e 79º normas atribuindo tal competência aos Juízes Relatores das 1ª e 2ª Secções e ao Plenário da 3ª Secção.

#### **IV – RELATÓRIOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO E LEGITIMIDADE PARA A INSTAURAÇÃO DE ACÇÕES PARA EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES NO TRIBUNAL DE CONTAS**

##### **A) Relatórios dos órgãos de controlo interno**

A efectivação de responsabilidades no Tribunal de Contas baseia-se e efectiva-se com suporte técnico nos relatórios de auditoria do Tribunal e nos relatórios dos órgãos de controlo interno.

A experiência mostrou ser útil e necessário clarificar esta dicotomia, uma vez que existiam divergências jurisprudenciais quanto a esta matéria, prevendo-se agora, que quaisquer relatórios de acções de controlo do Tribunal podem servir de base à efectivação de responsabilidades e que os relatórios dos órgãos de controlo interno têm autonomia própria, não carecendo de aprovação pelas 1ª ou 2ª Secções do Tribunal.

Assim, quanto a estes relatórios dos órgãos de controlo interno, são introduzidas as seguintes alterações:

- No artigo 12.º, nº 2 alínea b) da Lei n.º 98/97, precisa-se que os relatórios dos órgãos de controlo interno, ao concretizarem as situações geradoras de eventuais responsabilidades, devem, para efeitos de efectivação de responsabilidade financeira, indicar ou ser acompanhadas da indicação de todos os elementos necessários – factos, período a que respeitam, identificação completa dos responsáveis, normas violadas, montantes envolvidos e exercício do contraditório não meramente institucional, mas ainda pessoal, nos mesmos

termos previstos no artigo 13.º –, contendo os processos a que respeitam tais relatórios os documentos de suporte respectivos;

- Nesta linha, como acima se referiu, clarifica-se no n.º 2 do artigo 57º, que os relatórios dos órgãos de controlo interno não carecem de aprovação da 1ª ou da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, para efeitos de julgamento de responsabilidades.

## **B) Legitimidade para a instauração de acções para efectivação de responsabilidades no Tribunal de Contas**

Actualmente, cabe exclusivamente ao Ministério Público requerer o julgamento de responsabilidades no TC (artigo 89.º da Lei n.º 98/97), tendo a experiência aconselhado a ponderação do alargamento da legitimidade a outras entidades interessadas, tendo também em atenção o sentido responsabilizador desse alargamento.

A Proposta de Lei vem alargar esta legitimidade, a título subsidiário, aos órgãos de controlo interno, fixando-se o prazo de três meses a contar da declaração do Ministério Público (artigo 89.º).

Por outro lado, passou a prever-se a possibilidade da presença do Ministério Público nas sessões da 2.ª Secção, (artigo 29.º, n.º 5), bem como a atribuição ao Ministério Público do poder de desenvolver diligências instrutórias complementares, após a aprovação dos relatórios (artigo 29.º, n.º 6).

As medidas consagradas são positivas e resolvem numa primeira fase, o disfuncionamento existente.

No entanto, no caso de o Ministério Público não requerer procedimento jurisdicional, o alargamento da legitimidade apenas aos órgãos de controlo interno relativamente aos seus relatórios cria uma desigualdade, um desequilíbrio em relação aos relatórios de auditoria do Tribunal, sem haver qualquer razão que o justifique.

Precisamente por isso, **a sugestão do Tribunal de Contas aludida nas respectivas audiências na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias e na Comissão de Orçamento e**

**Finanças**, apontou para o alargamento da legitimidade, também a título subsidiário, aos interessados que para tanto demonstrem legitimidade – solução que tem também o consenso do Ministério Público.

Parece-nos que esta solução poderá vir a merecer eventual ponderação por várias razões, sendo certo que, desde logo, é afastada a diferença de tratamento acima indicada, que é disfuncional, porque os próprios relatórios do Tribunal de Contas são deixados a descoberto de poderem ser introduzidos em juízo, quando o Ministério Público não requerer procedimento jurisdicional e os dos órgãos de controlo interno poderão sê-lo.

Mas há razões substanciais para tal solução, que está consagrada, pelo menos, no Direito Espanhol desde 1982 – cfr. Lei nº 2/1982, de 12 de Maio, artigo 47.º, nº 3 (Lei Orgânica do *Tribunal de Cuentas* de Espanha) e a Lei nº 7/1988, de 5 de Abril, artigo 56.º (Lei Funcionamento do *Tribunal de Cuentas* de Espanha).

Que razões substanciais são essas? São várias:

- Maior responsabilização de quem deve velar pelos dinheiros públicos;
- Maior participação dos cidadãos, *maxime* dos contribuintes, pela utilização dos recursos públicos.
- Não deixar que o Ministério Público seja o único e último foro afirmando o reforço dos seus poderes - artigo 29.º, quanto ao facto de passar a ter assento em todas as sessões do Tribunal e de lhe ser garantida a faculdade de poder proceder a diligências complementares que entender adequadas - assumindo que é o Tribunal de Contas o órgão de soberania, que deve julgar as contas e efectivar as respectivas responsabilidades financeiras.

A solução sugerida pelo Tribunal de Contas deve, porém, ser rodeada de algumas cautelas, pois que o exercício do direito de acção pelos interessados deverá estar dependente de vários requisitos, uns consagrados e outros a consagrar, a saber:

- 1 - A existência de um relatório do Tribunal de Contas ou de um órgão de controlo interno que evidencie factos constitutivos de responsabilidade financeira (artigo 57.º, nº 1);
- 2 - Declaração do Ministério Público de não requerer procedimento jurisdicional – o que evidencia a sua natureza subsidiária (artigo 89.º, nº 2);
- 3 - Prazo de três meses a partir da declaração do Ministério Público (artigo 89.º, nº 2);
- 4 - Legitimidade activa – Todos os cidadãos contribuintes sujeitos ao dever de pagar impostos;
- 5 - Legitimidade passiva – Todas as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas e ao dever de prestar contas;
- 6 - Personalidade e capacidade judiciárias;
- 7 - Patrocínio judiciário ou representação técnica – Constituição de advogado ou representação através de técnico com funções de apoio jurídico.

A estes requisitos ainda se poderá juntar expressamente a existência das situações fiscal e de segurança social regularizadas ou ainda, se se quiser restringir um pouco mais, exigir que, tratando-se de interessados particulares, o seu número não seja inferior a cinco (ou outro número...).

Repetimos que, desde 1982, esta solução está consagrada no Direito Espanhol quanto ao *Tribunal de Cuentas*.

E na nossa Ordem Jurídica, veja-se os casos do contencioso administrativo e do contencioso penal.

## **V – PROVA/JULGAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS**

Actualmente, não poderá deixar se de reconhecer que, na prática, o regime de efectivação de responsabilidades financeiras pelo Tribunal de Contas tem revelado fragilidades. Segundo os dados conhecidos uma considerável percentagem dos Relatórios são arquivados pelo Ministério Público.



A solução deste problema passou pelo aditamento do nº 6º ao artigo 61.º , no sentido de que cabe aos responsáveis demonstrar ou provar que utilizaram os dinheiros e outros valores públicos postos à sua disposição, de forma legal, regular e conforme aos princípios da boa gestão (cfr. artigos 786.º e 787.º do Código Civil), tendo para o efeito acesso a toda a informação necessária.

Tal solução parece ter a sua génese em quatro razões fundamentais:

- A circunstância de as obrigações legais infringidas estarem concretizadas, individualizadas ou personalizadas, justificando-se que seja o responsável a demonstrar as razões justificativas ou explicativas do seu não cumprimento;
- A ideia de que é o responsável (tal como o fiel depositário) quem está em melhores condições para alegar e provar os factos que tornam inimputável o não cumprimento, em virtude de ser ele o titular da gestão e o detentor da respectiva documentação, e não qualquer outra entidade;
- O entendimento de que tal pressuposto é uma consequência natural do princípio da prestação de contas a cargo de quem utiliza ou gere dinheiros ou outros valores públicos;
- A optimização da prossecução da justiça através de um melhor desempenho da função jurisdicional.

## **VI – DETERMINAÇÃO DO CONCEITO DE PAGAMENTO INDEVIDO**

A Proposta de Lei foi ao encontro da necessidade de clarificação do conceito de pagamento indevido constante do artigo 59.º nº 2, da Lei nº 98/97, no sentido de clarificar que são indevidos os pagamentos ilegais a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada e proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa. É de saudar esta clarificação, quanto é do conhecimento público das dificuldades práticas existentes e das dúvidas de delimitação deste conceito que a jurisprudência do Tribunal foi consolidando ao longo dos últimos anos.

## VII – ALTERAÇÕES DE COERÊNCIA SISTEMÁTICA

Para além das alterações acima referidas, a Proposta de Lei introduz alterações de coerência sistemática, que nos parecem correctas:

- Artigo 9.º - Publicidade dos acórdãos que fixem jurisprudência;
- Artigo 58.º (Das espécies processuais) – Alteração da sua redacção por se julgar não se justificar a existência de quatro espécies processuais quando a sua tramitação é, essencialmente, unitária;
- Artigo 60.º da Lei – Referência a dolo ou culpa grave na configuração da violação das normas financeiras aplicáveis à liquidação, cobrança ou entrega de receitas, para efeitos de condenação pelo Tribunal;
- Artigo 64.º - Quanto à avaliação do grau da culpa, afina-se a redacção relativamente ao volume dos fundos movimentados e não quanto ao volume dos valores e fundos movimentados.
- Artigo 69.º (Extinção de responsabilidades) – Clarificação da redacção da alínea d) do n.º 2, consagrando o pagamento como forma de extinção do procedimento por responsabilidades sancionatórias, independentemente do momento em que o mesmo possa ocorrer;
- Artigo 90.º (Requisitos do requerimento) – Clarificação do n.º 3. Com efeito, há provas que podem vir a ser apresentadas pelo demandado, nos seguintes termos:

*“Com o requerimento serão apresentadas as provas disponíveis indiciadoras dos factos geradores da responsabilidade, não podendo ser indicadas mais de três testemunhas a cada facto”;*
- Artigo 94.º (Sentença) – Adaptação da redacção do n.º 1 às alterações propostas em sede de legitimidade activa para a propositura da acção de responsabilidade, continuando a

prever-se que o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou em menor quantia.

## VIII – DIVERSOS

Por último, a Proposta de Lei introduziu as seguintes alterações avulsas que melhorarão o funcionamento do Tribunal:

- a) Artigo 2.º, n.º 2 alínea f) – acrescenta-se para clarificação, “*empresas concessionárias de obras públicas*”;
- b) Artigo 52.º, n.º 4 – As contas passam a ser remetidas ao Tribunal até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitem (e não até 15 de Maio);
- c) Previsão nos artigos 65.º, n.º 2, e 66.º, n.º 2, 67.º e 68.º, de critérios mais simples e actualizáveis e melhoramentos no seu regime, nos termos seguintes:
  - ⇒ Artigo 65.º, n.º 2 – Limite mínimo – 15 UC’s
  - Limite máximo – 150 UC’s
  - ⇒ Artigo 66.º, n.º 2 – Limite mínimo – 5 UC’s
  - Limite máximo – 40 UC’s;
- d) Artigo 74.º, n.º 1, alínea f) – Previsão de redacção semelhante à da alínea e) do artigo 28.º da anterior Lei n.º 86/89, segundo a qual o Presidente poderia votar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, os acórdãos de fixação de jurisprudência, os regulamentos internos do Tribunal e em caso de empate;
- e) O artigo 81.º estabelece uma remissão para novas instruções quanto aos processos a remeter ao Tribunal para efeitos de fiscalização a publicar no Diário da República e o artigo 82º reduz igualmente esse prazo para os casos dos actos ou contratos que produzam efeitos antes do visto;

- f) O artigo 101.º prevê a aplicação ao recurso extraordinário do mesmo regime do Código de Processo Civil para o recurso de revisão, com as necessárias adaptações.

## V - CONCLUSÕES

Dos considerandos efectuados anteriormente, conclui-se do seguinte modo:

- 1-** A iniciativa legislativa em apreciação foi apresentada ao abrigo dos artigos 165º, 167º e 197º da Constituição da República e dos artigos 131º e 138º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais aí estabelecidos e previstos e não enferma de quaisquer inconstitucionalidades que possa pôr em causa a admissibilidade e discussão da iniciativa legislativa;
- 2-** A iniciativa relatada visa essencialmente alterar o regime da Lei de Organização e Processo do tribunal de Contas. Não obstante;
- 3-** A Proposta de Lei nº. 73/X, estabelece que pretende representar uma visão moderna da gestão pública através dos princípios da *accountability* e responsabilização, visando tornar o Tribunal de Contas mais actante na defesa do bem comum e da boa utilização dos dinheiros públicos;
- 4-** A Proposta de Lei nº. 73/X, visa, igualmente, por meio legislativo introduzir algumas alterações que reforçam a fiscalização prévia e a fiscalização concomitante, do mesmo passo que dispensa da fiscalização prévia os contratos adicionais, que melhor serão fiscalizados em sede de fiscalização concomitante e sucessiva, conforme os artigos 5.º, 46.º, 47.º e 48.º concretizam;
- 5-** Neste sentido, propõe a redução para 20 dias dos prazos de remessa dos contratos ao Tribunal (cf. artigos 81.º, n.º 2, e 82.º, n.º 2), contados, no primeiro caso, a partir da data do início da produção de efeitos;
- 6-** Reforço do regime da responsabilidade financeira no caso de o Estado ou outras entidades públicas terem de indemnizar em resultado da prática de actos e contratos inválidos por violação das normas legais

relativas à gestão financeira, orçamental, patrimonial, de tesouraria e contratação pública, casos em que haverá lugar a reposição das quantias correspondentes (artigo 59.º, nº 3);

- 7-** Dispensa da fiscalização prévia dos contratos adicionais, devendo, porém, ser remetidos ao Tribunal no prazo de 15 dias, a contar do início da sua execução [(artigo 47.º, nº 1, al. d)];
- 8-** Reforço da fiscalização concomitante, prevendo-se no artigo 49.º, n.º 1, alínea a), a realização de auditorias à execução de contratos visados;
- 9-** Sujeição à fiscalização prévia dos actos e contratos das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por outras entidades públicas, cujo objecto consista essencialmente no desempenho de funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferências dos orçamentos da entidade ou entidades que as criaram, sempre que daí resultasse a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas [(artigo 2.º, nº 1, al. c)];
- 10-** Propõe alterar o artigo 2.º, ao sujeitar à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal quem gere e utiliza dinheiros públicos, sendo que o âmbito de competência do Tribunal de Contas é alargado às entidades públicas empresariais e às empresas concessionárias de obras públicas, clarificando-se definitivamente a jurisdição e os poderes relativamente às empresas municipais, intermunicipais e regionais, nos termos do mesmo artigo 2.º.
- 11-** No artigo 12.º, nº 2, al. b) da Lei n.º 98/97, precisa-se que os relatórios dos órgãos de controlo interno, ao concretizarem as situações geradoras de eventuais responsabilidades, devem, para efeitos de efectivação de responsabilidade financeira, indicar ou ser acompanhadas da indicação de todos os elementos necessários – factos, período a que respeitam, identificação completa dos responsáveis, normas violadas, montantes envolvidos e exercício do contraditório não meramente institucional, mas ainda pessoal, nos

- mesmos termos previstos no artigo 13.º –, contendo os processos a que respeitam tais relatórios os documentos de suporte respectivos;
- 12-** Nesta linha, como acima se referiu, clarifica-se no n.º 2 do artigo 57.º, que os relatórios dos órgãos de controlo interno não carecem de aprovação da 1.ª ou da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, para efeitos de julgamento de responsabilidades.
- 13-** Cabendo exclusivamente ao Ministério Público requerer o julgamento de responsabilidades no TC (artigo 89.º da Lei n.º 98/97), a Proposta de Lei propõe o alargamento desta legitimidade, a título subsidiário, aos órgãos de controlo interno, fixando-se o prazo de três meses a contar da declaração do Ministério Público (artigo 89.º);
- 14-** Por outro lado, propõe que se passe a prever a possibilidade da presença do Ministério Público nas sessões da 2.ª Secção, (artigo 29.º n.º 5), bem como a atribuição ao Ministério Público do poder de desenvolver diligências instrutórias complementares, após a aprovação dos relatórios (artigo 29.º n.º 6);
- 15-** A Proposta de Lei vem propor a clarificação do conceito de pagamento indevido constante do artigo 59.º n.º 2, da Lei n.º 98/97, no sentido de clarificar que são indevidos os pagamentos ilegais a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada e proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa.
- 16-** No artigo 52.º n.º 4, prevê-se que as contas passem a ser remetidas ao Tribunal até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitem (e não até 15 de Maio);
- 17-** O artigo 74.º, n.º 1, alínea f) faz-se uma previsão de redacção semelhante à da alínea e) do artigo 28.º da anterior Lei n.º 86/89, segundo a qual o Presidente poderia votar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, os acórdãos de fixação de jurisprudência, os regulamentos internos do Tribunal e em caso de empate;

## **VI – PARECER**

Face ao exposto, a Comissão de Orçamento e Finanças é do seguinte parecer:

- a) A Proposta de Lei nº. 73/X, que estabelece alterações à Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas preenche os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para poder ser discutida e votada pelo Plenário da Assembleia da República;
- b) Para os efeitos tidos por convenientes, os grupos parlamentares reservam a sua posição para o debate em Plenário da Assembleia da República.

**Assembleia da República, 22 de Junho de 2006.**

**O Relator**

António Gameiro

**O Presidente**

Mário Patinha Antão