

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



Nº 13 e 14  
JANº/JUNHO 1992  
TOMO I

REVISTA  
DO  
TRIBUNAL DE CONTAS





**REVISTA**  
**DO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**TRIBUNAL DE CONTAS**

Director: **PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Administração: *Conselho Administrativo do Cofre do Tribunal de Contas*

Coordenador deste número: *Directora-Geral do Tribunal de Contas*

Supervisores de Jurisprudência: *Conselheiro Vice-Presidente - 1ª Secção (Visto)*  
*e Conselheiro Vice-Presidente - 2ª Secção (Contas)*

Direcção, Redacção e Administração: *Sede do Tribunal de Contas*

*Av. da República, nº 65 - 1000 LISBOA*

Distribuição e Assinaturas: *Av. da República, 65 - 1000 LISBOA*

Composição, montagem e impressão: *Grafiletra - Artes Gráficas, Lda.*

ISSN: 0871 3065

Tiragem: 2000 *exemplares*

Depósito Legal: 74748/94



- Escultura de bronze dourado com motivos alusivos à Justiça  
(Autor: António Real)
- Sculpture de bronze doré avec des motifs allusifs à la Justice  
(Auteur: António Areal)
- Skulptur aus goldenen bronze mit der Justiz betreffenden Motiven  
(Urheber: António Areal)
- Escultura de bronze dorado con motivos alusivos a la Justicia  
(Autor: António Areal)
- Golden bronze sculpture with motives alluding Justice  
(Author: António Areal)



OS ARTIGOS PUBLICADOS NA "**REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS**", EM QUAISQUER MATÉRIAS, SÃO ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE DA RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES



# TOMO I

## SUMÁRIO

### ESTUDOS

DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS - por Olívio Augusto Mota Amador .....	13
--	----

### DOCUMENTOS

LISTA DE ANTIGUIDADE DOS MAGISTRADOS (1991) .....	86
---	----

DISCURSO DE SAUDAÇÃO PROFERIDO POR SUA EXCELÊNCIA O MINISTRO MARCOS VINÍCIOS RODRIGUES VILAÇA, POR OCA- SIÃO DA VISITA, AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DO BRA- SIL, DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL (BRASÍLIA, 25 DE FEVEREIRO DE 1992). .....	91
--	----

RESPOSTA DE SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL. ....	99
--	----

DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, POR OCASIÃO DA VISITA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA COMU- NIDADE EUROPEIA. ....	109
--	-----

DISCURSO DE ABERTURA DA 4ª SESSÃO DO SEMINÁRIO DA	
---	--

EUROSAIREALIZADODE27A29DEMAIODE1992EMINSTAMBUL, PELOPROF. DOUTOR ANTÓNIODE SOUSA FRANCO, PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL (28/05/92) .....	125
--	-----

## JURISPRUDÊNCIA

### FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA (1ª secção)

#### ASSENTOS:

- O Prazo de 90 dias do nº 1 do artigo 18º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, para a Contratação de Pessoal aí prevista é de natureza meramente ordenadora ou disciplinadora..... 139

#### RECURSOS:

- Recurso nº 2-EM/90 - Emolumentos - Valor Provável de Contrato ..... 161
- Recurso nº 1-EM/91 - Emolumentos - Prazos - Aclaração - Reforma - Recursos - Extemporaneidade ..... 169
- Recurso nº 2-SRA/91 - Recurso SRATC - Autarquias Locais - Lugares de Acesso - Quadro de Pessoal - Serviços Municipalizados ..... 172
- Recurso nº 1-SRA/91 - Autarquias Locais - Estágio ..... 176

#### AUTOS DE RECLAMAÇÃO:

- Director de Hospital - Administrador Delegado - Acumulações - Funções Docentes - Institutos Públicos ..... 185
- Emolumentos - Visto - Produção de efeitos - Realização de despesas ... 200
- Instituto Nacional de Propriedade Industrial - Transição - Quadro de efectivos interdepartamentais ..... 204
- Guarda Fiscal - Estatuto da Condição Militar da Guarda Fiscal - Acumu-

lações - Oficiais na reserva - Estatuto da Aposentação .....	210
- Contrato de prestação de Serviço - Contrato de Avença - Contrato de trabalho .....	220
- Região de Turismo - Administração Pública Central - Contrato de trabalho a termo certo - Oferta de emprego .....	226
- Aviso de abertura de concurso - Terceiros Oficiais - Quotas -Habilitações legalmente exigíveis - Concurso de Habilitação .....	234
- Serviço ininterrupto - Regularização de situações - Contrato administrativo de provimento .....	241
- Autarquias locais - Concursos - Formalidades - Aviso de Abertura de concursos .....	245
- Autarquias locais - Concurso Externo - concurso Interno - Administração Central - Administração Local.....	250

## FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA (2ª secção)

### ACÓRDÃOS DE CONTAS:

- Auditoria ao Conjunto Monumental de Belém-Programa PIDDAC - - Responsabilidade Financeira - Irregularidades Financeiras .....	262
- Contas dos Consulados e Secções Consulares - Cofres Consulares - Missões Diplomáticas .....	311
- Despesas - Responsabilidade Financeira - Comando Geral da Polícia de Segurança Pública .....	346
- Centro Regional de Segurança Social de Aveiro - Orçamento - Instituto de Gestão Financeira de Segurança Social - Responsabilidade Financeira - Alcance - Descontos .....	355

- Relatório de Auditoria ao Projecto "Infraestruturas Hidráulicas no Âmbito das ajudas comunitárias - FEDER" .....	364
- Fundo de Financiamento das Acções de Pré-Adesão Portugal/CEE	
- Orçamentos - Gerência .....	369
- Processo de Multa - Responsabilidade Financeira - Infracção Financeira - Conta de Gerência. ....	379





# **DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS\***

por: **Olívio Augusto Mota Amador**

\* Relatório de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas apresentado na disciplina de Direito Financeiro.



## NOTA PRÉVIA

Nas citações, as obras são identificadas por autores e títulos.  
Na Bibliografia final são fornecidas as indicações completas.

## ABREVIATURAS

ATC	- Acórdãos do Tribunal Constitucional
BCE	- Boletim de Ciências Económicas
BFDC	- Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra
Cap.	- Capítulo
C.E.	- Comunidades Europeias
Cf.	- Confrontar
CRP	- Constituição da República Portuguesa
DR	- Diário da República
JO	- Journal Officiel
PP	- Página
RDP	- Revue du Droit Public et la Science Politique
RFF	- Revue Française de Finances Publiques
RLJ	- Revista de Legislação e Jurisprudência
RMC	- Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne
RSF	- Revue de Science Financière
RSLF	- Revue de Science et Legislation Financière
Vol.	- Volume



## PLANO

### INTRODUÇÃO

1. Objecto
2. Delimitação
3. Sistematização

### I. -CONCEITO E TIPOS DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

### II.-BREVE REFERÊNCIA AO DIREITO COMPARADO

1. Razão de ordem
2. Direito Inglês
3. Direito Francês
4. Direito Norte Americano
5. Direito Comunitário
6. Outros Direitos
  - 6.1. Alemanha
  - 6.2. Itália
  - 6.3. Espanha
  - 6.4. Bélgica
  - 6.5. Holanda
  - 6.6. Irlanda
  - 6.7. Dinamarca
  - 6.8. Luxemburgo
  - 6.9. Grécia
7. Conclusão

### III. AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

1. Evolução histórica
  - 1.1. Razão de ordem
  - 1.2. O liberalismo monárquico e republicano

1.3. O Estado Novo

1.4. As reformas após o 25 de Abril de 1974

2. O direito vigente

#### IV. A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Razão de ordem

2. Acórdão nº 144/85 de 31 de Julho

3. Acórdão nº 317/86 de 19 de Novembro

4. Acórdão nº 206/87 de 17 de Junho

#### V. CARACTERIZAÇÃO DO PODER DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL

1. Razão de ordem

2. O enquadramento do problema

2.1. Delimitação do poder de alteração orçamental face aos poderes de aprovação e execução do orçamento.

2.2. Problemas subjacentes à caracterização do poder de alteração orçamental.

2.2.1. Distribuição dos poderes financeiros nos sistemas constitucionais

2.2.2. A força jurídica do conteúdo do orçamento

3. O poder de alteração orçamental como poder orçamental superveniente

4. O poder de alteração orçamental subordinado

CONCLUSÕES

BIBLIOGRAFIA

## INTRODUÇÃO

### I.

O objecto deste trabalho é constituído pelo estudo das alterações orçamentais no domínio da despesa.

As alterações do orçamento são, em geral, admitidas, apesar de ser salientado o seu carácter excepcional. Daí o estabelecimento das condições que legalmente restringem a sua utilização.

A necessidade de alterar o orçamento deriva do seu carácter de previsão que não escapa aos limites e fraquezas de todas as previsões humanas, sem prejuízo do esforço de aperfeiçoamento dos métodos de previsão orçamental, resultado do desenvolvimento das técnicas de planeamento e programação, e da criação de novos processos de racionalização da decisão e de análise de custos.

A possibilidade de alteração do orçamento, imposta pela necessidade de adequação a novas realidades e opções, não pode ser ilimitada, sob pena do orçamento perder eficácia como instrumento disciplinador da administração e de não ter credibilidade perante os agentes económicos.

Em resumo, as alterações orçamentais revelam, por um lado, o seu carácter de necessidade, contraposto à exigência da sua limitação.

A título exemplificativo, podemos enumerar um conjunto de questões, que a análise da problemática das alterações suscita, da seguinte forma:

A) As normas sobre alterações orçamentais contribuem para acentuar uma tendência de declínio das competências parlamentares em matéria financeira?

B) Por razões de operacionalidade do orçamento como instrumento de política económica, o instituto das alterações orçamentais é utilizado pelo executivo como instrumento para o aumento dos seus poderes financeiros?

C) O Parlamento possuirá, face a uma proposta de alteração orçamental, os mesmos poderes que tem face à proposta do orçamento?

## II.

A escolha deste tema ocorreu no âmbito do seminário de direito financeiro, dedicado à jurisprudência financeira do Tribunal Constitucional. Por isso, o ponto de partida do nosso estudo foi o Acórdão nº 144/85, de 31 de Julho.

Este acórdão surgiu devido ao pedido, feito por um grupo de deputados ao Tribunal Constitucional, para apreciação e declaração de inconstitucionalidade das normas constantes do orçamento de 1985 sobre alterações orçamentais a efectivar durante a execução do orçamento correspondente a esse ano.

Após a recolha da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria, que aliás é pouco numerosa, pareceu-nos que se trata de um tema localizado no direito financeiro, mas, nem por isso, menos relevante.

Uma análise superficial poderia considerar o tema excessivamente árido. Consideramos, pelo contrário, que revela potencialidades de ser integrado no contexto da evolução do direito financeiro e não deixa de poder reflectir certas tendências deste.

O facto de não termos encontrado monografias especialmente dedicadas ao tema incentivou-nos a desenvolver, com os limites inerentes de tempo e da natureza deste trabalho, o estudo do mesmo.

A delimitação do objecto deste estudo necessita de alguns esclarecimentos.

Não se trata de analisar o tema das alterações orçamentais através de um comentário crítico da jurisprudência do Tribunal Constitucional.

Sem termos a pretensão de abranger o tratamento integral de todos os aspectos desta problemática, incidimos a investigação nas alterações orçamentais no domínio da despesa.

A investigação foi repartida em vários níveis. Partimos da análise do direito comparado, passámos pelo ordenamento jurídico português, incluindo de forma completa a jurisprudência do Tribunal Constitucional, para depois, na posse destes elementos, tentarmos caracterizar o poder de alteração orçamental.

## III.

O trabalho encontra-se dividido em cinco partes.

Primeiro, procuramos numa curta exposição fixar o conceito e descrever os tipos de alterações orçamentais.

Em seguida, fazemos uma breve incursão pelo direito comparado escolhendo, primeiro, o estudo dos direitos inglês, francês, norte americano e comunitário. Depois, fazemos referências aos direitos vigentes nos Estados membros da CEE, com excepção obviamente da Inglaterra e da França.

A terceira parte do trabalho, é dedicada ao estudo das alterações orçamentais

no ordenamento jurídico português. Primeiramente detemo-nos numa breve evolução histórica da matéria, para a seguir, analisarmos o direito vigente.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional é objecto de uma parte autónoma deste trabalho. Tratou-se de uma opção motivada por razões metodológicas e sistemáticas, que pensamos plenamente justificadas, dada a relevância da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria.

Feito o enquadramento do tema a nível de direito comparado e de direito nacional, entramos então no estudo da caracterização do poder de alteração orçamental, na dupla vertente de poder superveniente e de poder subordinado.

O trabalho termina com um conjunto de considerações de carácter conclusivo.

## 1. CONCEITO E TIPOS DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

Apesar das definições variarem consoante os autores, o conceito de orçamento<sup>(1)</sup> assenta em três elementos: o económico, o político e o jurídico<sup>(2)</sup>.

O elemento económico consiste na previsão, em regra anual<sup>(3)</sup>, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir.

Devido ao princípio da tipicidade orçamental, a natureza da previsão difere consoante estamos perante as receitas ou as despesas<sup>(4)</sup>.

- 
- (1) Por exemplo para Wagner o orçamento seria apenas uma previsão das receitas e despesas do Estado. Neste aspecto seguiremos a definição do Prof. Sousa Franco de que o orçamento é uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incluindo a autorização concedida à administração financeira para cobrar receitas e realizar despesas limitando os poderes da administração em cada ano.  
Cf., António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 308 ; *Lições de Finanças Públicas*, Vol. II, pp-188; *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol.I, pp.201 Teresa Alvarenga, *Do Conteúdo da Lei do Orçamento*, pp.18
  - (2) Já em 1921, na definição de orçamento, o Prof. Armindo Monteiro incluía estes três elementos ao escrever “Orçamento uma previsão das necessidades económicas do Estado e do seu modo de satisfação durante um certo período de tempo, feita pelos órgãos e pela forma legalmente designada, representando o acto-condição de regularização de competências financeiras e do regular dispêndio e arrecadação das quantias previstas”
  - (3) Para além das considerações de carácter político relacionadas com a autorização orçamental, o período anual é considerado um bom período para os cálculos económicos.  
Cf., António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp.319 ; Pedro Soares Martinez, “Actualidade das regras orçamentais”, pp. 190; Adelino Ribeiro, João Miguel, Luís Pinheiro, “A problemática dos orçamentos programa. Alguns contributos para uma questão actual”
  - (4) A observação do princípio da tipicidade implica que todas as despesas a efectuar e todas as receitas a arrecadar tenham que estar inscritas no orçamento.  
Cf., António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp.385

No orçamento das receitas, existe a tipicidade qualitativa, ou seja, só a espécie de receitas está condicionada e o montante orçado não é vinculativo.

No orçamento das despesas verifica-se uma tipicidade quantitativa, ou seja, as despesas não podem exceder o montante máximo que consta no orçamento.

A existência de eventos imprevistos, que se projectam na execução orçamental, pode determinar a necessidade de modificar as previsões contidas no orçamento<sup>(5)</sup>.

Tendo presente que, após a contribuição de Richard Musgrave<sup>(6)</sup> se identifica claramente em relação à actividade financeira uma óptica de objectivos macroeconómicos, a evolução da conjuntura económica pode impôr que se introduzam alterações na previsão da gestão orçamental do Estado, de modo a adequá-la melhor aos objectivos, nomeadamente de estabilização, prosseguidos.

Além disso, podem verificar-se factos que tenham implicações no conjunto de actos e operações materiais, praticadas pela Administração Financeira, para realizar as despesas inscritas e cobrar as receitas previstas.

Em suma, a evolução da conjuntura económica e o decurso da execução orçamental podem gerar novos condicionalismos que determinam a existência de alterações ao orçamento.

A alteração orçamental pode ser definida como a modificação do orçamento que ocorre após este já ter sido aprovado. Atendendo às fases da dinâmica orçamental<sup>(7)</sup>, podemos situar a alteração orçamental na fase de execução. Por isso, distingue-se da emenda ao orçamento.

A emenda ao orçamento, muitas vezes referida por direito de emenda<sup>(8)</sup>, consiste na possibilidade dos deputados introduzirem modificações na proposta de orçamento apresentada pelo Governo. Simplesmente este direito de emenda, que pode ter limites constitucionalmente estabelecidos<sup>(9)</sup>, é exercido na fase de

---

(5) Estamos perante aquilo que poderíamos denominar de vicissitudes orçamentais socorrendo-nos do conceito de vicissitude constitucional.

Cf., Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, Tomo II, pp. 428 .

(6) Cf., Richard Musgrave e Peggy Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, pp.13 e ss. ; António Sousa Franco, “Richard Abel Musgrave: um cientista culto”, pp. 43 e ss.

(7) Cf., António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 368 ; António Braz Teixeira, *Introdução ao Direito Financeiro*.

(8) Cf., António Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei. Contributo para a Compreensão de Algumas Especificidades do Direito Orçamental Português*, pp. 115.

(9) Na ordem jurídica portuguesa existiram restrições aos poderes parlamentares na discussão e votação do orçamento, por exemplo o art. 13 da Lei de 20 de Março de 1907. Em relação à evolução da

discussão do orçamento, ocorrendo antes deste ser aprovado.

Os tipos de alterações orçamentais correspondem à diversidade de situações que podem implicar modificações no orçamento.

As alterações no domínio da despesa pública ocorrem devido aos seguintes factos:

- a) Aprecimento de despesas imprevistas e inadiáveis;
- b) Insuficiência de certas dotações;
- c) Certas despesas serem desnecessárias ou excessivas.

Os factos referidos nas alíneas a) e b) podem determinar um aumento das dotações, correspondente a um aumento total da despesa pública ou uma transferência de verbas.

Os factos referidos na alínea c) determinam a supressão de dotações.

Atendendo ao montante da alteração, podemos distinguir dois tipos de alterações orçamentais.

A alteração orçamental rectificativa, onde não se alteram os montantes globais previstos, apenas se modifica a distribuição desses montantes.

A alteração orçamental substancial implica a modificação dos montantes globais previstos.

## 2. BREVE REFERÊNCIA AO DIREITO COMPARADO

### 1. RAZÃO DE ORDEM

Com o objectivo de permitir uma melhor compreensão do tema, objecto do nosso estudo, procedemos, nesta parte, a uma sucinta análise de direito comparado.

Inicialmente a investigação centrou-se nos direitos inglês, francês, norte americano e comunitário.

Decidimos estudar o direito inglês por estar assente em pressupostos e radicado em princípios muito diferentes do direito português.

Pelo contrário, o direito francês é um direito próximo do português pelo que seria interessante analisá-lo.

As particularidades e relevância do sistema financeiro norte americano impu-

---

chamada lei travão Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa. A Constituição Financeira, Vol. II, pp. 319 e ss.; António Sousa Franco, "Sistema Financeiro e Constituição Financeira no Texto Constitucional de 1974", Vol. II, pp. 451; Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição Anotada, p.213.

nham também a sua consideração no âmbito deste trabalho.

O facto de existir na CEE uma actividade financeira de nível superior, aquele que é desenvolvida pelas instituições dos Estados membros motiva um interesse acrescido pelo direito comunitário.

Alargamos ainda o estudo aos direitos dos restantes Estados membros da CEE, ou seja, Alemanha, Itália, Espanha, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Irlanda, Dinamarca e Grécia.

Em termos de sistematização, decidimos individualizar cada um dos direitos analisados, começando por fazer algumas considerações gerais sobre as características do respectivo sistema orçamental para, em seguida, verificarmos como são efectuadas as alterações orçamentais.

## 2. DIREITO INGLÊS

O poder legislativo é exercido no Reino Unido pela Câmara dos Lordes e pela Câmara dos Comuns.

A competência legislativa da Câmara dos Lordes foi drasticamente reduzida através dos *Parliament Acts* de 1911 e 1949 <sup>(10)</sup>. Assim, os projectos contendo matéria financeira, os chamados "money bills", que, dentro de um mês, a contar da data de envio pela Câmara dos Comuns, não forem aprovados sem emendas pela Câmara dos Lordes, poderão ser submetidos à sanção real e convertidos em lei.

Como a concessão da sanção real se transformou num acto puramente formal<sup>(11)</sup>, significa que a oposição da Câmara dos Lordes tem apenas o efeito de retardar em um mês a entrada em vigor das leis financeiras.

A Câmara dos Comuns compartilha intensamente o poder legislativo com o Gabinete, que, através do Conselho Privado, concede múltiplas autorizações legislativas, os chamados "delegated legislative powers" <sup>(12)</sup>.

Em matéria financeira, a Câmara dos Comuns auto limitou os seus poderes

---

(10) Após o *Parliament Act* de 1911 foi denegado à Câmara dos Lordes o direito de autorizar a cobrança de impostos e de rejeitar o orçamento. O conflito que deu origem a este caso consistiu no facto de em 1909 a Câmara dos Lordes ter rejeitado um imposto de sobreposição a lançar sobre o imposto de rendimento aprovado pela Câmara dos Comuns.  
Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, *A Constituição Financeira*, pp.36 e ss.

(11) Cf., Armando Marques Guedes, *Ideologias e Sistemas Políticos*, pp. 97.

(12) Cf., Armando Marques Guedes, *Ideologias e Sistemas Políticos*, pp. 101.

através dos regulamentos internos, as célebres "standing orders" <sup>(13)</sup>.

A Standing Order de 1707 impõe que a Câmara dos Comuns não tome conhecimento de projectos que envolvam a outorga de fundos ou a diminuição de créditos, sem a apreciação do "Committee of Whole House". Por isso, não existe no Reino Unido uma comissão parlamentar de finanças. Quando as leis financeiras são apresentadas à Câmara dos Comuns submetem-se ao "Committee of Whole House". Esta comissão ao analisar a proposta sobre os créditos para despesas recebe a designação de "Supply Committee" e, quando discute propostas acerca das receitas, chama-se "Committee of Ways and Means".

A Standing Order de 1713 estipulou que o direito de iniciativa, quanto à criação de novas despesas e ao aumento de despesas já existentes, pertence exclusivamente aos membros do Gabinete e a Câmara não tomará conhecimento de propostas de despesas referentes à Administração do Estado que constituam recomendações da Coroa, sendo esta rerepresentada pelos membros do Gabinete <sup>(14)</sup>.

O sistema orçamental revela particularidades interessantes. Assim, o orçamento é composto pelo Consolidated Fund e pelo National Loans Fund <sup>(15)</sup>.

Uma parte das despesas do Consolidated Fund e as despesas do National Loans Fund não requerem a autorização parlamentar anual, sendo esta autorização renovada automaticamente todos os anos. Por exemplo, as despesas com os juros da dívida pública não carecem de aprovação da Câmara dos Comuns.

As restantes despesas do Consolidated Fund são autorizadas anualmente pela Câmara dos Comuns, através do Supply procedure, que leva ao Appropriation Act. Portanto, a Câmara dos Comuns aprova o orçamento, mas, ao fazê-lo, não emite um voto sobre o orçamento no seu conjunto.

Os créditos votados são limitativos e todas as alterações que impliquem a ultrapassagem desses limites têm de ser incorporadas em previsões suplementares a submeter à Câmara dos Comuns. Com a excepção de, em casos particulares, os "excess votes" permitirem ultrapassar os montantes orçados, sob condição de ratificação parlamentar <sup>(16)</sup>.

---

(13) As "standing orders" constituem auto-limitações por parte da Câmara dos Comuns, mas não envolvem renúncia dos poderes, porque a Câmara pode voltar a assumi-los plenamente. Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, A Constituição Financeira, pp. 39.

(14) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, A Constituição Financeira, pp.39.

(15) Cf., M. Charles Depoortere, "Les systèmes et les procédures budgétaires appliqués au budget de L'État dans les pays membres de la Communauté", pp. 91 e ss.

(16) Ibidem, pp. 113

No sistema orçamental existem dois mecanismos, que permitem proceder a alterações orçamentais, flexibilizando a execução orçamental.

O Contingency Fund e o Contingencies Fund permitem fazer face ao aumento de despesas e à criação de novas despesas sem necessidade de aprovação parlamentar<sup>(17)</sup>.

Em suma, verificamos o seguinte:

I- As Câmaras britânicas têm poderes limitados no domínio financeiro;

II- O predomínio do executivo em matéria financeira reflecte-se no facto de deter o direito exclusivo de iniciativa na proposta da criação de novas despesas e no aumento das já existentes;

III- As limitações da Câmara dos Comuns em matéria financeira e as particularidades do sistema orçamental propiciam que, no domínio das alterações orçamentais, o executivo continue a deter uma posição de predominância.

### 3. DIREITO FRANCÊS

A Constituição de 1958, que institucionalizou a V República, consagra, como prerrogativa essencial do Parlamento, que é composto pela Assembleia Nacional e pelo Senado, a autorização das receitas e das despesas públicas<sup>(18)</sup>.

As disposições constitucionais são completadas pelas normas da Ordonnance, de 2 de Janeiro de 1959, que é a lei orgânica relativa às leis das finanças. Nessa lei, estão contidas as regras sobre elaboração, discussão, votação e execução da lei de finanças anual.

O Conselho Constitucional, ao pronunciar-se sobre a Ordonnance, de 2 de Janeiro de 1959, assinalou o seu valor supra legislativo e considerou o seu conteúdo integralmente conforme com a constituição<sup>(19)</sup>.

Nas disposições da referida Ordonnance, utiliza-se o conceito de lei de finanças ("loi des finances"), substituindo-se o conceito tradicional de orçamento,

---

(17) Ibidem, pp. 99

(18) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, *A Constituição Financeira*, pp.71 ; Ver também Loic Philip, "La constitutionalisation du droit budgétaire français" ; Paul Reuter, "La signification juridique politique et économique de l'acte budgétaire"

(19) As leis que a Constituição qualifica como orgânicas têm de ser votadas e só podem ser modificadas segundo um processo especial.  
Cf., Armando Marques Guedes, *Ideologias e Sistemas Políticos* pp. 211 ; Loic Philip, "Le droit constitutionnel des finances publiques", pp 51 e ss.

que passa a representar apenas a parte contabilística da lei das finanças <sup>(20)</sup>.

O Governo submete à Assembleia Nacional o projecto de lei de finanças, sendo primeiro analisado pela Comissão de Finanças que pode propôr alterações, e depois é votado em plenário.

Após o voto da Assembleia Nacional, a lei de finanças é submetida ao senado.

No caso de discordância entre as duas Câmaras, constitui-se uma comissão mista para apreciar o diferendo e, após duas leituras em cada Câmara, a decisão final compete à Assembleia Nacional. Todavia, em todo o processo tem de ser respeitado um prazo máximo de setenta dias. Porque o artigo 47º da Constituição dispõe que o Parlamento perde o poder orçamental no caso de não se pronunciar sobre o projecto de lei de finanças no prazo de setenta dias. Nesse caso o Governo pode pôr em execução o orçamento através de um "ordonnance" <sup>(21)</sup>.

A iniciativa parlamentar em matéria financeira restringe-se à apresentação de propostas de diminuição de despesas, uma vez que as propostas que envolvam aumentos de despesas são da competência do Governo <sup>(22)</sup>.

Além do poder de iniciativa o Governo dispõe de competências apreciáveis no âmbito do poder regulamentar em matéria orçamental, que se apresenta distinto do poder regulamentar tradicional. É interessante assinalar que no domínio orçamental, apesar de estar reservado pela Constituição ao Parlamento através do artigo 34º, existem matérias em que só o poder regulamentar do governo pode intervir <sup>(23)</sup>.

O princípio que vigora em matéria de alterações orçamentais é o de que a lei das finanças só pode ser modificada como acordo do Parlamento. Daí a importância atribuída às leis de alteração, chamadas "lois rectificatives", que têm um

---

(20) Cf., Pierre Lalumière, *Les Finances Publiques*, pp.53 ; Cardoso da Costa, "Sobre as autorizações legislativas da Lei do Orçamento", pp. 417 ; Ver também Jean Cotteret e Claude Emeri, *Le Budget de L'État*; Jean Cotteret, *Le Budget de L'État*; Lucile Tallineau, "Une annexe budgétaire en quête d'identité"

(21) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, *A Constituição Financeira*, pp. 71 ; Paul Amsleck, "Les communautés Europeennes et les institutions budgétaires françaises"; Pierre Avril, "Cronique constitutionnelle et parlementaire française. Le vote bloqué"; A. Mabileau, *La compétence financière du Parlement de la Cinquième République*

(22) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, *A Constituição Financeira*, p. 69 ; Jean Cathelineau, *Politique budgétaire et droit financier* ; François Drevel, *Finances Publiques: Budget et Pouvoir Financier* ; Robert Hullebroeck, *La procédure budgétaire* ; Gaston Jeze, "De l'initiative des députés en matière financière"

(23) Cf., Pierre Lalumière, *Les Finances Publiques*, pp. 279.; Christian Bergeres , "Les cavaliers budgétaires"; Jean Cotteret, "Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire" Jean Luc Guieze, "Le partage des compétences entre la loi et le règlement financière"

processo de discussão e votação idêntico ao da lei das finanças, devendo o Governo juntar à proposta uma exposição análoga ao chamado relatório económico e financeiro que acompanha a lei das finanças anual <sup>(24)</sup>.

A existência dos créditos limitativos também obstam à verificação de alterações orçamentais, já que este princípio implica que os montantes das dotações não podem ser ultrapassadas, ou seja, não podem ser autorizadas despesas em montantes superiores aos orçados <sup>(25)</sup>. No entanto, prevêem-se créditos não limitativos que são os chamados "crédits provisionnels" e os "crédits évaluatifs" <sup>(26)</sup>.

O Governo dispõe de diversos poderes, para modificar o orçamento e adaptá-lo à conjuntura, que são basicamente os seguintes:

a) O Ministro das Finanças, por decreto, tem a possibilidade de anular dotações consideradas desnecessárias <sup>(27)</sup>;

b) As transferências de verbas são, em regra, efectuadas por despacho do Ministro das Finanças <sup>(28)</sup>;

c) Estão previstos os chamados "virements de crédits" que consistem em transferir para um capítulo dotações não utilizadas noutra capítulo. Este procedimento foi interdito pela lei de 1871, mas na lei actual é admitido, embora com as limitações estabelecidas no artigo 14º.

A transferência é autorizada apenas por decreto do Ministro das Finanças, caso não seja modificada a natureza da despesa e apenas se altere o serviço responsável pela execução. Caso a transferência conduza à modificação da natureza da despesa, têm de se observar condições mais restritivas <sup>(29)</sup>;

d) Certos capítulos podem comportar montantes globais destinados a fazer face a despesas imprevistas cuja aplicação depende de decreto do Ministro das Finanças, segundo dispõe o artigo 7º da Ordonnance <sup>(30)</sup>;

---

(24) Cf., António Lobo Xavier. O Orçamento como Lei Contributo para a Compreensão de Algumas Especificidades do Direito Orçamental Português, pp 129 ; Pierre Lalumière, Les Finances Publiques, pp. 235 ; Raymond Muzzelec, "Du caractere fondamental des lois de finances rectificatives"

(25) Cf., Pierre Lalumiere, Les Finances Publiques, pp. 283.

(26) Cf., Arts. 9º e 10º da Ordonnance de 2 de Janeiro de 1959

(27) Cf., Art. 13º da Ordonnance de 2 de Janeiro de 1959

(28) Cf., Art. 14º da Ordonnance de 2 de Janeiro de 1959

(29) Cf., Pierre Lalumière, Les Finances Publiques, pp. 283

(30) Cf., Art. 14º da Ordonnance de 2 de Janeiro de 1959

e) No domínio dos créditos provisionais, está estabelecido um capítulo (capítulo 37-15) utilizado por decisão do Ministro das Finanças, quando se verifica a insuficiência deste tipo de créditos <sup>(31)</sup>;

f) No domínio dos créditos limitativos, os "Decrets d'Avances" permitem ao Governo obter as verbas necessárias para fazer face a carências imprevistas, embora posteriormente tenham de ser submetidas a ratificação parlamentar <sup>(32)</sup>.

Da análise do direito francês podemos concluir o seguinte:

I - O Parlamento francês detem importantes poderes no domínio orçamental, apesar da limitação constante do artigo 47º da Constituição, contrastando significativamente do Parlamento britânico;

II - Apesar do Parlamento francês ter perdido algum poder de decisão em matéria financeira, devido à possibilidade do Governo abrir créditos não autorizados anualmente, conserva um efectivo poder de controlo, mediante a submissão desses créditos a ratificação parlamentar <sup>(33)</sup>;

III - O executivo tem poderes orçamentais significativos que têm sido fortalecidos através de uma evolução onde alguns dispositivos já foram desvirtuados. Por exemplo, a utilização com periodicidade trimestral da promulgação de "Decrets d'Avances" ignora as condições estritas de utilização, estipuladas na Ordonnance de 1959.

#### 4. DIREITO NORTE AMERICANO

O Budget and Accounting Act, de 1921, depois de uma longa luta entre o Congresso e o Presidente <sup>(34)</sup>, terminou com o predomínio absoluto do poder legislativo em matéria financeira <sup>(35)</sup>.

Os poderes do Presidente foram aumentados, passando a ter o direito exclusivo de iniciativa a nível orçamental e a deter o poder de bloquear os créditos

---

(31) Cf., Pierre Lalumière, Les Finances Publiques, pp. 282

(32) Cf., Art. 11 da Ordonnance de 2 de Janeiro de 1959

(33) Cf., Maurice Duverger, Finances Publiques, pp.317 ; Paul Reuter, "La signification juridique politique et économique de l'acte budgétaire" ; Alain Richard, Rapport sur reglement definitif du Budget de 1990

(34) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, A Constituição Financeira, pp. 106

(35) A Constituição dos EUA de 1787 contém poucas mas significativas referências em matéria financeira. Cf., Art. 1º, VII, VIII, IX nº 7  
Cf., Arthur Smithies, The Budgetary Process in United States.

orçamentais, aprovados pelo Congresso, através do mecanismo do "impoundment"<sup>(36)</sup>.

As recomendações da Comissão para a Economia e Eficiência, conhecida por Comissão Taft <sup>(37)</sup>, que estiveram na base do "Budget and Accounting Act" não foram totalmente seguidas,mas defendiam uma grande flexibilidade na execução do orçamento com o correspondente aumento de poderes do executivo nesta área. Estas propostas foram mal recebidas pelo Congresso que nunca abdicou do poder de controlar directamente as previsões e a execução orçamental.

Em 1974, com a aprovação do "Congressional Budget and Impoundment Act", os poderes do Congresso são novamente fortalecidos em matéria orçamental, porque ficou impedida a utilização do "impoundment" por parte do Presidente<sup>(38)</sup>. Assim, apenas o Congresso pode autorizar a não execução, total ou parcial, de projectos aprovados, bem como as alterações a nível das afectações de verbas.

O predomínio do Congresso em matéria financeira consiste, resumidamente, no seguinte:

a) O Congresso tem o poder de aprovar o orçamento e possui um direito de emenda, sem limitações sobre a proposta orçamental proveniente do Presidente<sup>(39)</sup>.

No uso destes poderes a Câmara dos Representantes e o Senado através dos respectivos "Budget Committees", criados em 1974, com o apoio de corpos técnicos prestigiados, analisam minuciosamente a proposta e fazem alterações assegurando o pleno acompanhamento por parte do Congresso <sup>(40)</sup>.

b) O Congresso autoriza as diversas agências da Administração a realizarem programas determinados, fixando os limites máximos quanto à despesa. Com base nesses programas são permitidas as despesas através de várias leis de autorização, correspondentes aos diversos departamentos federais. No final do processo, os projectos de leis assinados pelos Presidentes das duas Câmaras são enviados ao Presidente dos EUA, para que este os aprove e transforme em lei <sup>(41)</sup>.

---

(36) Cf., António Lobo Xavier, O Orçamento com Lei , pp.171; André Mathiot, " L'impoundement aux État Unis", pp 279. ;Jean Claude Martinez, Droit Budgétaire, pp.256

(37) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, A Constituição Financeira, pp. 105.

(38) Cf., André Mathiot, "L'impoundement aux État Unis", pp. 280.

(39) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, A Constituição Financeira,pp. 110 e ss.

(40) Antes de 1974 existia uma "Appropriation Committee" na Camara dos Representantes e no Senado.

(41) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, A Constituição Financeira, pp.111 e ss

c) O Congresso exerce um controlo permanente da execução orçamental e as alterações essenciais de projectos aprovados têm de lhe ser submetidos <sup>(42)</sup>.

O Presidente dos E.U.A., na qualidade de chefe do governo <sup>(43)</sup>, tem o direito exclusivo de iniciativa em matéria orçamental. Assim, o Presidente remete ao Congresso a proposta de orçamento acompanhada de uma mensagem e de um vasto conjunto de estimativas pormenorizadas sobre as despesas e receitas públicas.

Após a aprovação do orçamento pelo Congresso, o Presidente detem o poder de veto, que, se for exercido, atinge uma lei de autorização globalmente, ou seja, não existe o veto parcial de uma verba específica.

A lei de autorização recusada volta ao Congresso, o qual poderá, por maioria qualificada de dois terços nas duas Câmaras, manter a aprovação. Neste caso, transforma-se em lei e entra automaticamente em vigor <sup>(44)</sup>.

A execução orçamental compete aos diversos departamentos sob a supervisão do "Office of Management and Budget", ao qual são remetidos relatórios periódicos de execução.

Em função das autorizações do Congresso, o poder executivo tem uma certa flexibilidade na execução dos projectos. Só as anulações ou modificações essenciais de um projecto têm de ser submetidas ao Congresso.

O Congresso fixa um limite anual para a contratação de empréstimos públicos pelo Tesouro. Este limite não pode ser excedido sem autorização expressa do Congresso. Daí que é frequente a Secretaria do Tesouro solicitar ao Congresso o alargamento do limite, motivado pela necessidade de ocorrer a despesas insuficientemente dotadas ou imprevistas.

A análise do direito norte americano suscita, em conclusão, os comentários seguintes:

I- Apesar de já ter sido ultrapassado o período em que os EUA simbolizavam o predomínio absoluto do poder legislativo em matéria financeira, o Congresso tem uma posição liderante devido aos poderes financeiros que lhe estão confiados;

II- O predomínio do Congresso não exclui que o Presidente detenha competências significativas, em matéria financeira, mesmo após o "Congressional

---

(42) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, A constituição Financeira, 114.

(43) Cf., Armando Marques Guedes, Ideologias e Sistemas Políticos, pp. 126

(44) A reunião de dois terços dos votos de ambas as Câmaras é muito difícil de obter, e em caso de desacordo, a opinião pública tende a apoiar o Presidente, considerado o chefe político da nação, enquanto os Senadores e os Representantes estão a representar os círculos que os elegeram.

Budget Impoundemnt Act" de 1974;

III- Esta partilha de poderes, com predomínio do Congresso, reflecte-se na matéria das alterações orçamentais.

## 5. DIREITO COMUNITÁRIO

A implementação da Política Agrícola Comum implicou a necessidade de criar recursos próprios na CEE para financiar as despesas a efectuar no território dos Estados membros. Daí a célebre Decisão, de 21 de Abril de 1970, que criou um sistema de recursos próprios na CEE, e que entrou em vigor em 1975 <sup>(45)</sup>.

A existência de recursos próprios na CEE foi acompanhada da atribuição ao Parlamento Europeu de poderes financeiros, com o objectivo de existir um controlo político sobre a aplicação desses recursos <sup>(46)</sup>. Esta inovação terminou com o sistema vigente, em 1970, no qual o Conselho era a única autoridade orçamental e o Parlamento Europeu se limitava a propôr alterações.

Na sequência da entrada em vigor do Acto Único Europeu e da apresentação do plano Delors, o Conselho Europeu de Bruxelas, de 12 e 13 de Fevereiro de 1988, aprovou um novo sistema de recursos próprios e um acordo inter-institucional sobre a disciplina financeira e o aperfeiçoamento do poder orçamental <sup>(47)</sup>. Além das modificações ao Regulamento Financeiro (Regulamento do Conselho n° 2049/88), foi publicado um regulamento sobre fundos comunitários com finalidade estrutural (Regulamento do Conselho n° 2052/88) e um regulamento que modificou o financiamento da Política Agrícola Comum (Regulamento do Conselho n° 2048/88).

Do acordo Inter-institucional <sup>(48)</sup>, destacou-se a distinção entre despesas não obrigatórias privilegiadas e não privilegiadas. As primeiras têm um ritmo de aumento mais rápido, enquanto as despesas não obrigatórias não privilegiadas ficam submetidas a uma Margem de Manobra Parlamentar que tem por referência

---

(45) Cf., Daniel Strasser, *As Finanças da Europa*, pp. 4 ; Daniel Strasser, *Les Finances de L'Europe*, pp 18 e ss; Helen Wallace, *Las Finanzas de las Comunidades Europeas* ; P. J. Monnary, "Budgets nationaux et budgets Communautaires aspects généraux et problèmes budgétaires de la CECA"

(46) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, "O orçamento das Comunidades Europeias - Algumas notas sobre a situação actual e perspectivas futuras", pp. 68 ; Daniel Strasser, *Les Finances de L'Europe*, pp 194; Jean Verges, "Le financement de la Communauté européenne"

(47) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, *A Constituição Financeira*, pp. 70.

(48) Texto do Acordo Institucional in JO n° L 185, de 15 de Julho de 1988

a taxa máxima de aumento das despesas fixada pelo Conselho.

O Parlamento Europeu tem vastos poderes no domínio orçamental situados em dois momentos: na fase de aprovação e na fase de execução.

O projecto de orçamento é preparado pela Comissão e a apresentação ao Parlamento é da iniciativa exclusiva do Conselho <sup>(49)</sup>.

Perante o projecto apresentado, o Parlamento Europeu tem os seguintes poderes:

a) Propôr modificações em relação às despesas obrigatórias <sup>(50)</sup>;

b) Fixar o montante das despesas não obrigatórias dentro dos limites fornecidos por uma taxa máxima de aumento fornecida pela Comissão.

A taxa máxima de aumento das despesas não obrigatórias só pode ser ultrapassada através de um acordo entre o Conselho e o Parlamento Europeu <sup>(51)</sup>

c) Têm a decisão final sobre a aprovação ou rejeição do orçamento <sup>(52)</sup>.

Em matéria de receitas, o Parlamento Europeu não intervém na sua configuração, porque, devido ao disposto no Tratado, estas decisões são tomadas no Conselho por unanimidade no Conselho e estão sujeitas a ratificações pelos Estados membros<sup>(53)</sup>.

A fixação do montante das despesas não obrigatórias por parte do Parlamento Europeu constitui um importante poder deste órgão.

A este respeito, é útil salientar que o Tribunal de Justiça das Comunidades no Acórdão, de 3 de Julho de 1986, analisou um caso de definição de despesas não obrigatórias pelo Parlamento Europeu no orçamento geral de 1986 <sup>(54)</sup>.

No caso submetido ao Tribunal de Justiça, o Conselho concordou em aumentar a taxa máxima das despesas não obrigatórias, mas não acolheu totalmente as pretensões do Parlamento Europeu.

Apesar disso, o Parlamento Europeu aprovou o orçamento, fixando o montante das despesas não obrigatórias, de acordo com a opinião dos Parlamentares.

---

(49) Cf., Art. 203º n.º 2 e 3 do Tratado de Roma; Daniel Strasser, "Actualité des finances de la Communauté Européenne"

(50) Cf., Art. 203, n.º 4, do Tratado de Roma .

(51) Cf. ., Art. 203, n.º 9 . Para a distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias cf. ., Daniel Strasser, Les Finances de L'Europe, pp. 143 e ss.

(52) Cf., Art. 203, n.ºs 7º e 8º, do Tratado de Roma

(53) Cf., Art. 201 do Tratado de Roma

(54) Cf., Aldo Perron, "Le Droit budgétaire des Communautés Européennes", pp 78; António Lobo Xavier, O Orçamento como Lei, pp.189 e ss.

O Tribunal de Justiça das Comunidades no acórdão, que analisou outras questões relevantes conexas com o caso sub iudice <sup>(55)</sup>, anulou integralmente o acto de aprovação do orçamento pelo Parlamento por ser considerado extemporâneo, porque ocorreu antes do estabelecimento de um acordo definitivo sobre o novo valor da taxa máxima de aumento. Por isso, o Tribunal de Justiça das Comunidades ordenou que o processo orçamental fosse retomado na fase anterior àquela em que foi produzido o acto anulado.

Na fase de execução, o Parlamento Europeu desempenha amplos poderes de fiscalização da execução orçamental, através da comissão do Orçamento e do instituto do "pouvoir décharge" <sup>(56)</sup>.

No domínio das alterações orçamentais, a distinção entre despesas obrigatórias e despesas não obrigatórias constitui um elemento essencial, porque as modificações sobre as despesas obrigatórias carecem de aprovação do Conselho. Enquanto as alterações nas despesas não obrigatórias implicam o pronunciamento prévio do Parlamento Europeu <sup>(57)</sup>.

As alterações dos montantes de despesas previstas para cada capítulo carecem de procedimento idêntico àquele que é utilizado na definição inicial do orçamento <sup>(58)</sup>.

As modificações ao orçamento que se situam ao nível dos artigos podem, em regra, ser realizados pela Comissão. Esta disposição resultou de uma restrição do Regulamento Financeiro, porque o artigo 205º do Tratado de Roma previa que a Comissão procedesse às transferências de créditos entre capítulos e entre subdivisões <sup>(59)</sup>.

---

(55) As questões foram basicamente duas: Primeira se o TJC era competente para analisar os actos do Parlamento Europeu, porque o art. 173 do Tratado refere-se apenas ao controlo de legalidade dos actos do Conselho e da Comissão. Segunda se o Tribunal deveria anular integralmente o acto de aprovação ou proceder a uma redução das despesas até ao nível máximo da taxa definida pela Comissão.

Em relação ao primeiro problema o TJC considerou-se competente, porque embora exista uma lacuna no artigo 173, os argumentos fornecidos pelo artigo 177 e o próprio espírito do sistema contribuem para suprir essa lacuna.

No respeitante à segunda questão o TJC optou por anular integralmente o acto, porque caso contrário estaria a intervir abusivamente no processo orçamental.

(56) A execução do orçamento compete à Comissão (art. 205º do Tratado).  
Sobre o *pouvoir décharge* vidé Daniel Strasser, "L'exercice de son pouvoir décharge", pp 611

(57) Cf., Regulamento Financeiro (Artº 21)

(58) Cf., Regulamento Financeiro (Artº 21)

(59) Cf., António Lobo Xavier, O Orçamento como Lei, pp. 155.

A breve análise do direito comunitário revela, em síntese, o seguinte:

I- A partilha de competências, de responsabilidades financeiras e o sistema de recursos disponíveis constituíram questões que geraram conflitos e relações complexas entre, por um lado, os Estados membros e a CEE, e, por outro, entre os órgãos comunitários que detêm competências em matéria financeira;

II- A actividade financeira desenvolvida pela CEE implicou que o Parlamento Europeu tenha recebido importantes poderes a nível orçamental, estabelecendo uma semelhança profunda com os poderes dos Parlamentos nacionais em matéria financeira;

III- A influência do Parlamento Europeu na decisão orçamental tem aumentado, devido ao alargamento do âmbito das despesas obrigatórias e pela consagração das despesas não obrigatórias privilegiadas;

IV- Inclusive em matéria de alterações orçamentais, o Parlamento Europeu dispõe de poderes alargados comparativamente com os parlamentos nacionais.

## 6. OUTROS DIREITOS

### 6.1. Alemanha

O predomínio do Governo Federal em matéria financeira é considerado uma das características do sistema alemão <sup>(60)</sup>

A Constituição de 1949 atribuiu ao Parlamento, composto por duas câmaras, a competência de votar o orçamento federal.

Apesar desta competência reservada, os poderes orçamentais do Parlamento encontram fortes limitações, porque:

a) O Conselho Federal (Bundesrat) <sup>(61)</sup> apenas pode propor modificações ao projecto de orçamento <sup>(62)</sup>;

b) O Parlamento Federal (Bundestag) <sup>(63)</sup> tem um direito de emenda limitado, porque as propostas que aumentem despesas, criem novas despesas ou que diminuam receitas, necessitam de aprovação do governo <sup>(64)</sup>.

(60) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, *A Constituição Financeira*, pp 150

(61) O Bundesrat é composto por membros dos governos dos Estados Federados (Länder) designados pelos governos destes.

(62) O Bundestag é constituído por deputados eleitos por sufrágio universal e directo .

(63) Segundo dispõe o art. 113º da Constituição de 1949

(64) Cf., M. Charles Depoortere, "Les systèmes et les procédures budgétaires appliqués au budget de L'Etat dans le pays membres de la Communauté", pp 130

O Governo dispõe de um autêntico direito de veto, porque em relação às propostas de aumento de despesas, criação de novas despesas ou diminuição de receitas pode exigir a suspensão da votação no Parlamento dessas leis, devendo apenas enviar no prazo de seis semanas a justificação dessa posição <sup>(65)</sup>.

A execução orçamental compete ao Governo Federal, sob a fiscalização do Parlamento.

Durante a execução orçamental, o Governo tem a possibilidade de realizar, após o acordo do Ministro das Finanças, <sup>(66)</sup> despesas de emergência que não estejam orçadas. Mas em caso de necessidade imperiosa e não previsível é possível dispensar o acordo do Ministro das Finanças <sup>(67)</sup>.

A Lei da Estabilidade Económica de 1967 autorizou o Governo Federal, em períodos de depressão, a ultrapassar os créditos orçamentais, mas após consulta ao Parlamento.

## 6.2. Itália

A Constituição de 1948, que substituiu o Estatuto Albertino e legislação subsequente, atribuiu ao Parlamento, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado da República, o poder de aprovar o orçamento <sup>(68)</sup>

A aprovação do orçamento é completada com a discussão e análise do relatório sobre a situação económica do país.

A lei de aprovação do orçamento não pode estabelecer novos tributos e novas despesas, segundo dispõe o artigo 81º da Constituição.

A execução orçamental compete ao governo, mas as modificações orçamentais estão, em regra, sujeitas ao procedimento que é seguido com a lei do orçamento.

Com o objectivo de dotar de flexibilidade a execução orçamental, existem créditos não limitativos, que são as chamadas Despesas Obrigatórias e as Despesas por Ordem, que podem ser aumentadas com contrapartida num fundo

---

(65) Cf., Art. 112º da Constituição de 1949

(66) Cf., António Lobo Xavier, O Orçamento como Lei, pp. 128

(67) Cf., Karl Friauf, "Parliamentary control of the budget in the Federal Republic of Germany", pp. 83

(68) Cf., Armando Marques Guedes, Ideologias e Sistemas Políticos, pp. 287 ; Guilherme d'Oliveira Martins, A Constituição Financeira, pp 143 ; Gustavo Ingresso, Diritto Finanziario.

de reserva <sup>(69)</sup>.

Algumas despesas de certo tipo podem ser aumentadas sem necessidade de autorização parlamentar, bastando a autorização por Decreto Presidencial ou por Decreto do Ministro do Tesouro, consoante os casos <sup>(70)</sup>.

### 6.3. Espanha

Segundo a Constituição espanhola de 1978, compete ao governo a elaboração do orçamento (Presupuestos Generales del Estado) e às Cortes Gerais a emenda e aprovação <sup>(71)</sup>.

O artigo 134, nº 6, inspirado na Constituição Italiana de 1948 <sup>(72)</sup>, na Lei Fundamental de Bonn <sup>(73)</sup> e na Constituição Francesa de 1958 <sup>(74)</sup>, dispõe que as propostas ou emendas, que impliquem um aumento de despesas ou diminuição de receitas, requerem o acordo do governo. Esta disposição constitui uma limitação significativa ao direito de emenda dos deputados <sup>(75)</sup>.

O direito de iniciativa para apresentar projectos de alteração orçamental, que impliquem o aumento de despesa ou a diminuição de receitas, compete ao governo <sup>(76)</sup>.

Apesar disso, a Constituição parece apontar claramente para a necessidade dessas alterações orçamentais serem aprovadas pelas Cortes Gerais. Acontece que foram realizadas diversas alterações orçamentais, como a criação de créditos extraordinários e de suplementos de créditos, através de Decreto-Lei <sup>(77)</sup>, o que

---

(69) Cf., M. Charles Depoortere, "Les systèmes et les procédures budgétaires appliqués au budget de L'État dans les pays membres de la Communauté", pp 113

(70) Ibidem, pp 114.

(71) Cf., Art. 134º, nº 1, da Constituição de 1978 ; Martin-Retrotillo, La Ley de Presupuestos Generales del Estado: Eficácia Temporal y Caracter Normativo; Alejandro Moreno, La Configuración Constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

(72) Cf., Art. 81º, nº 4, da Constituição de 1948

(73) Cf., Art. 113º, nº 1, da Lei Fundamental de 1949.

(74) Cf., Art. 40º da Constituição de 1958

(75) Cf., Fernando Garrido Falla, Comentarios a la Constitución, pp. 2018.

(76) Cf., Art. 134, nº 5, da Constituição de 1978 ; Miguel Lago, "Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobacion de los Presupuestos"

(77) Exemplos: Real Decreto Lei 16/1879, de 28 de Setembro, que criou um crédito extraordinário ; Real Decreto Lei 19/ 1882, de 14 de Maio, sobre suplementos de crédito e créditos extraordinários

suscitou vasta controvérsia acerca da sua constitucionalidade <sup>(78)</sup>

A predominância do poder executivo é nítida, o que é explicável pelo facto de, antes de 1978, as Cortes desempenharem uma função muito reduzida no domínio financeiro <sup>(79)</sup>.

#### 6.4. Bélgica

A aprovação do orçamento compete ao Parlamento e cada uma das Câmaras dispõe do direito de emenda sem limitações.

A execução orçamental é da competência do governo e não estão previstos créditos não limitativos .

Com o objectivo de dotar a execução orçamental de maior flexibilidade, são inscritos no orçamento certas dotações globais com o propósito de serem transferidas, sem necessidade de sujeição à autorização parlamentar, para o reforço de rubricas mais carenciadas <sup>(80)</sup>.

Devido a circunstâncias excepcionais e imprevistas, e por motivos urgentes, o Conselho de Ministros pode autorizar o aumento das dotações existentes, ou a criação de novas despesas. Estas decisões serão integradas posteriormente, numa lei de regularização submetida ao Parlamento <sup>(81)</sup>.

#### 6.5. Holanda

O poder de aprovar o orçamento compete ao Parlamento, e as duas Câmaras tem o direito de emenda, embora se estabeleçam limites ao exercício desse direito pela Primeira Câmara <sup>(82)</sup>.

O Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças, pode determinar a anulação de dotações, ou a não utilização da totalidade dos créditos

---

urgentes para Universidades; Real Decreto Lei 14/1882, de 3 de Setembro, sobre a concessão de crédito extraordinário para as despesas do acto eleitoral

(78) Cf., Fernando Garrido Falla, *Comentários a la Constitución*, pp. 2015

(79) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, *A Constituição Financiera*, pp. 139.

(80) Cf., M. Charles Depoortere, "Les systèmes et les procédures budgétaires appliqués au budget de L'Etat dans les pays membres de la Communauté", pp. 114

(81) *Ibidem*, pp. 114.

(82) *Ibidem*, pp 130

inscritos <sup>(83)</sup>.

De resto não são previstos mecanismos de flexibilização da execução orçamental, pelo que a única via para proceder a outras alterações orçamentais é através da apresentação de orçamentos suplementares.

## 6.6. Irlanda

A competência para a aprovação do orçamento é do Parlamento que possui também o direito de emenda, embora com limitações e especificidades em relação a cada uma das Câmaras <sup>(84)</sup>.

O sistema orçamental irlandês distingue entre as despesas autorizadas anualmente pelo Parlamento e as despesas que não requerem o voto anual parlamentar. Estas últimas são regidas por legislação extra-orçamental e estão submetidas a plafonds que só podem ser reajustáveis por lei.

As despesas são autorizadas pelo Parlamento, através do Appropriation Bill, votado normalmente em Dezembro, que incorpora também os créditos suplementares abertos durante o ano financeiro que termina <sup>(85)</sup>.

As transferências de verbas dentro do mesmo título podem ser realizadas, desde que obtenham o acordo do Ministro das Finanças <sup>(86)</sup>.

## 6.7. Dinamarca

O Parlamento (Folketing) aprova o orçamento e possui o direito de emenda em relação ao projecto de orçamento <sup>(87)</sup>.

O sistema orçamental dinamarquês tem características específicas, porque, para mais de metade das despesas do orçamento, os montantes inscritos não são limitativos, tendo apenas a natureza de estimativa. Em consequência, estas despesas são ajustáveis e têm contrapartida num fundo de reserva.

As restantes despesas estão submetidas a plafonds orçamentais e têm carácter limitativo <sup>(88)</sup>.

---

(83) Ibidem , pp 114 .

(84) Ibidem, pp 130

(85) Ibidem , pp 99

(86) Ibidem , pp 114

(87) Ibidem ,pp 128

(88) Ibidem ,pp 113

As alterações orçamentais tem de ser inseridas no orçamento suplementar, submetido ao Parlamento no final do exercício orçamental <sup>(89)</sup>.

## 6.8. Luxemburgo

A Câmara dos Deputados tem competência para aprovar o orçamento e possui o direito de emenda em relação à proposta orçamental .

As emendas sugeridas pelos deputados são submetidas, antes da votação do orçamento, ao Conselho de Estado, que é o órgão consultivo em matéria legislativa , para serem objecto de parecer <sup>(90)</sup>.

A nível da execução orçamental, são previstos créditos não limitativos que podem ser aumentados através de autorização do Ministro das Finanças <sup>(91)</sup>.

Em caso de insuficiência de dotações e devido a grande urgência, o Ministro das Finanças pode autorizar o reforço de dotações, mas esses reforços de verbas serão regularizados, mediante incorporação nos orçamentos dos anos seguintes .

## 6.9. Grécia

O Parlamento grego tem competências para aprovar o orçamento e não tem limitações no exercício do direito de emenda à proposta orçamental <sup>(92)</sup>.

A nível de execução orçamental, existe um Fundo de Reserva destinado a ocorrer a despesas urgentes e extraordinárias.

Por decisão do Ministro das Finanças podem ser autorizados complementos de créditos e créditos para despesas extraordinárias, com contrapartida nas verbas do fundo de reserva.

Sob proposta do Ministro do sector em que o montante está situado, o Ministro das Finanças pode decretar a extinção de dotações <sup>(93)</sup>.

---

(89) Ibidem, pp 98

(90) Ibidem ,pp 130

(91) Ibidem, pp 114

(92) Ibidem ,pp. 129

(93) Ibidem , pp. 113

## 7. CONCLUSÃO

Em síntese, da breve referência ao direito comparado a que procedemos, podemos retirar as conclusões seguintes :

I) Ao poder executivo compete desencadear o processo orçamental através do exercício do direito de iniciativa com a apresentação da proposta de orçamento ao Parlamento;

II) Ao Parlamento compete aprovar o orçamento. Este poder orçamental originário revela especialidades que o distinguem do poder normativo normal. Porque em vários ordenamentos jurídicos estão consagrados diversos tipos de limitações à iniciativa legislativa e ao direito dos deputados em matéria orçamental.

Os direitos alemão, italiano e francês apresentam um conjunto de soluções limitativas ao exercício do poder orçamental originário;

III) A execução orçamental compete ao poder executivo;

IV) Embora a partilha de poderes no domínio financeiro entre Governo e Parlamento possa comportar o predomínio deste último, como por exemplo nos EUA, verifica-se generalizadamente a situação inversa.

V) A partilha de poderes entre Governo e Parlamento reflecte-se a nível das alterações orçamentais onde generalizadamente estão consagrados mecanismos que permitem flexibilizar a execução orçamental, com o correspondente aumento dos poderes do executivo neste domínio.

### 3. AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

#### 1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

##### 1.1. Razão de Ordem

Os princípios e a distribuição dos poderes financeiros, estabelecidos constitucionalmente, têm reflexos no domínio das alterações orçamentais. Daí que, apesar de concentrarmos a nossa atenção na legislação ordinária, faremos referências aos diversos textos constitucionais portugueses.

Com o objectivo de facilitar a exposição, utilizaremos uma periodização assente em três das fases da evolução das finanças portuguesas <sup>(94)</sup>, que serão as seguintes: o liberalismo monárquico e republicano, o Estado Novo e, por fim, as reformas após o 25 de Abril de 1974.

##### 1.2. O Liberalismo Monárquico e Republicano

A Constituição de 1822 consagrou importantes princípios em matéria financeira.

O Secretário de Estado da Fazenda elaborava anualmente orçamentos, que continham as receitas e despesas, que apresentava às Cortes para a obtenção da autorização política <sup>(95)</sup>.

A fixação anual dos impostos e despesas públicas cabia às Cortes que também aprovava a Conta <sup>(96)</sup>.

A votação das despesas no Parlamento era um aspecto inovador, enquanto as competências das Cortes, em matéria de impostos, significavam apenas o regresso a uma tradição que o absolutismo tinha interrompido <sup>(97)</sup>.

O núcleo essencial, definido pela Constituição de 1822 a nível da distribuição das competências financeiras, foi mantido pela Carta Constitucional de 1826 e

---

(94) Cf., António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 115

(95) Cf., Marnoco e Souza, *Tratado de Ciência das Finanças*; Art. 227 da Constituição de 1822

(96) Cf., Arts 103º, nº IX, e 227º da Constituição de 1822

(97) Cf., Armindo Monteiro, *Do Orçamento Português*, Tomo I pp 261

pela Constituição de 1838 <sup>(98)</sup>.

No I Acto Adicional à Carta Constitucional de 1852 foi estabelecida a regra da especialidade dos créditos orçamentais, ou seja, os montantes das despesas não podiam ser aplicados para outros fins senão através de lei especial que autorizasse a transferência <sup>(99)</sup>.

A apresentação anual dos orçamentos nas Cortes acarretou inúmeros problemas e suscitou múltiplas dúvidas a nível da elaboração, votação e execução, o que acentuou a necessidade de uma regulamentação pormenorizada a nível orçamental.

O Regulamento da Contabilidade Pública de 12 de Dezembro de 1863 pretendeu responder a essa necessidade de regulamentação e continha um conjunto importante de normas sobre o orçamento <sup>(100)</sup>.

O diploma determinava que a ultrapassagem dos créditos orçamentais era proibida sem a autorização prévia do órgão legislativo e que a especificação das receitas públicas fosse realizada por tipos e a classificação orgânica das despesas fosse agrupada por Ministérios <sup>(101)</sup>

As normas essenciais estabelecidas em 1863 foram reproduzidas pelo Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1870 que, no entanto, introduziu algumas inovações.

Os novos aspectos que importa salientar são <sup>(102)</sup> :

a) Ao Parlamento ficava vedada a apresentação de propostas de lei que implicassem aumento de despesa pública, no caso de não serem previstos simultaneamente novos recursos para as cobrir;

b) As despesas novas, não previstas em documentos legislativos anteriores, não podiam ser incluídas no orçamento;

c) Era proibida a existência de alterações ao quadro e vencimento dos funcionários sem a existência prévia de uma lei de autorização.

Em 1881 é publicado um novo Regulamento da Contabilidade Pública que prevê a possibilidade da abertura de créditos suplementares, no caso de insufici-

---

(98) Cf., António Sousa Franco, " Sistema Financeiro e constituição financeira no texto constitucional de 1974", pp. 494

(99) Cf., Art. 12 do I Acto Adicional à Carta Constitucional 1852

(100) O Regulamento enunciava as regras da unidade, universalidade, especificação e publicidade (arts. 20º, 22º, 23º, 25º, 3º e 78º)

(101) Cf., António Lobo Xavier, Orçamento como Lei, pp. 51

(102) Cf., Arts 50º e 51º do Regulamento

ência dos montantes orçados e de créditos extraordinários, destinados a despesas urgentes devido a casos de força maior <sup>(103)</sup>.

Neste diploma era conferido ao Governo a possibilidade de proceder a transferências de verbas de artigo para artigo, dentro do mesmo capítulo. Mas o Governo estava proibido de realizar transferências entre capítulos e transferências da rubrica material para a rubrica pessoal e vice versa <sup>(104)</sup>.

No Regulamento de 1881, o capítulo era a unidade fundamental do orçamento, ou seja, o Governo estava vinculado ao nível mínimo da especificação, que era o capítulo, e só tinha competência para alterar até esse nível.

Por fim, um aspecto interessante deste regulamento foi o agravamento das limitações ao direito parlamentar de emenda à proposta de orçamento, introduzida pelo Regulamento de 1870 <sup>(105)</sup>.

Até à 1ª República o direito orçamental português foi completado com mais duas leis, a Lei de 20 de Março de 1907 e a Lei de 9 de Setembro de 1908.

A Lei de 20 Março de 1907 determinou que as despesas relacionadas com as remunerações dos funcionários só poderiam ser alteradas através de lei destinada a esse efeito e que a autorização parlamentar anual incidiria apenas nas despesas discricionárias <sup>(106)</sup>

A Constituição de 1911 não foi portadora de transformações significativas no domínio da distribuição dos poderes financeiros, não tendo provocado uma ruptura com o núcleo essencial de princípios definido na Constituição de 1822 <sup>(107)</sup>.

O Ministro das Finanças tinha a tarefa de elaborar e apresentar anualmente a proposta de orçamento <sup>(108)</sup>. Ao Congresso da República competia votar o orçamento <sup>(109)</sup>.

A Lei, de 15 de Março de 1913, aprovada pelo Congresso da República, teve uma importância significativa no domínio orçamental, ao aprovar a chamada lei

---

(103) Cf., Arts. 47º e 51º do Regulamento

(104) Cf., Art. 49 do Regulamento

(105) Cf., António Lobo Xavier, *O Orçamento Como Lei.*, pp. 52

(106) Cf., Art. 11º da Lei de 9 de Setembro de 1908

(107) Cf., António Sousa Franco, "Sistema financeiro e Constituição financeira no texto constitucional de 1976", pp. 495 ; Guilherme d'Oliveira Martins, *A Constituição Financeira*, pp 227 ; António Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei*, pp 60

(108) Cf., Art. 54º da Constituição de 1911

(109) Cf., Art. 26º da Constituição de 1911

travão e ao colocar em vigor o artigo 12º da Lei de 20 de Março de 1907 que, como referimos anteriormente, limitava as alterações orçamentais <sup>(110)</sup>.

### 1.3. O Estado Novo

O Decreto nº 16670, de 27 de Março de 1929, inseriu-se nos objectivos de saneamento, equilíbrio e reorganização das finanças públicas para alcançar a estabilização económica <sup>(111)</sup>.

Um dos seus fins era criar “... uma disciplina forte das despesas orçamentais, dispostas com clareza necessária a uma crítica sã, que é de si um travão aos desperdícios” <sup>(112)</sup>.

O diploma de 1929 estabeleceu dois princípios fundamentais.

Primeiro, a proibição da realização de despesas que não tenham sido inscritas no orçamento e a contratação de encargos de que resulte excederem-se as dotações orçamentais <sup>(113)</sup>.

Segundo, a proibição das transferências de verbas a nível de Ministério, de capitulo, de serviço e de classe <sup>(114)</sup>.

Apesar disso, as transferências, a nível de artigo no âmbito de uma classe, podiam ser autorizadas, após visto favorável do Ministro das Finanças por intermédio da Intendência Geral do Orçamento <sup>(115)</sup>. E as transferências, a nível de número dentro do mesmo artigo, eram da competência do Ministro respectivo <sup>(116)</sup>.

A reforma da contabilidade pública através do Decreto nº 18381, de 24 de Maio de 1930, impôs um conjunto de formalidades para a realização das transferências de verbas <sup>(117)</sup>.

As transferências, ao nível do artigo, de classe e de número em despesas de material, exigiam um decreto referendado pelo Ministro das Finanças por inter-

---

(110) Cf., Art. 8º da Lei de 15 de Março de 1913

(111) Cf., António Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, pp. 131

(112) Cf., Preâmbulo do Decreto nº 16670, de 27 de Março de 1929

(113) Cf., Art. 13º do Decreto nº 16670

(114) Cf., Art. 17º do Decreto nº 16670

(115) Cf., Art. 17º par. 1º do Decreto nº 16670

(116) Cf., Art. 17º par. 2º Decreto nº 16670

(117) Cf., Art. 37º do Decreto nº 18381

médio da Intendência Geral do Orçamento e pelo Ministro da pasta que tinha interesse na transferência. Este tipo de transferências seriam registadas na Direcção Geral da Contabilidade Pública e publicadas no Diário do Governo.

As transferências, a nível de número no âmbito do mesmo artigo, continuavam a exigir apenas o despacho do Ministro respectivo.

Este diploma estabeleceu as soluções seguintes <sup>(118)</sup>:

a) Abertura de créditos adicionais extraordinários, destinados a despesas ocorridas em virtude de casos de força maior ou provenientes da visita de Chefe de Estado estrangeiro.

Estes créditos podiam ser abertos pelo Congresso, em caso de urgência ou se o Congresso estivesse fechado. Nestes casos, a abertura do crédito teria de ser aprovada em Conselho de Ministros sob proposta do Ministro das Finanças, registada na Direcção Geral da Contabilidade Pública e visada pelo Conselho Superior de Finanças;

b) Abertura de créditos adicionais especiais absolutos e relativos <sup>(119)</sup>. Em relação aos primeiros, o Governo podia proceder à sua abertura, sem limites, para o pagamento de determinado tipo de despesas previstas na lei. Os segundos só podiam ser abertos, se o Governo tivesse cobertura para esses créditos.

A Constituição de 1933 operou modificações profundas no domínio financeiro <sup>(120)</sup>, desde logo ao consagrar uma estrutura dualista do orçamento. Assim, a Assembleia Nacional votava uma lei de autorização de receitas e despesas, a chamada “Lei de Meios”, e, em seguida, o Governo elaborava e executava o orçamento.

No entanto, o texto constitucional não implicou modificações significativas na legislação ordinária sobre alterações orçamentais.

O Decreto Lei nº 305/71, de 15 de Julho, adoptou uma nova classificação orçamental das receitas e das despesas do Estado, o que impôs a revisão das normas sobre alterações orçamentais.

O novo regime sobre alterações orçamentais ficou contido no Decreto-Lei nº 54/72, de 15 de Fevereiro, que revogou a múltipla e antiga legislação que ainda se encontrava em vigor <sup>(121)</sup>.

---

(118) Cf., Arts 32 a 35 do Decreto nº 18381

(119) Cf., Prof. Lumbrales, Lições de Finanças, p. 77

(120) Cf., Guilherme d’Oliveira Martins, A Constituição Financeira, pp 230; José Veloso, “Natureza Jurídica da Lei de Meios”

(121) Cf., Art. 10º do DL nº 54/72

Neste diploma, são previstas como soluções para flexibilizar a execução orçamental a abertura de créditos especiais com compensação no aumento de realização de transferências de verbas <sup>(122)</sup>.

Em regra, compete ao Ministro das Finanças autorizar a realização da transvência. Nos casos em que a competência pertence ao Ministro da respectiva pasta, este terá de obter o acordo prévio do Ministro das Finanças em casos estabelecidos na lei <sup>(123)</sup>.

Apenas as alterações de verbas ou rubricas destinadas à execução de planos de fomento carecem do acordo prévio do Presidente do Conselho <sup>(124)</sup>.

As alterações do Orçamento Geral do Estado autorizadas por despacho, estavam sujeitas a publicação no Diário do Governo <sup>(125)</sup>.

#### 1.4. As Reformas após o 25 de Abril de 1974

A Constituição de 1976 manteve a estrutura dualista do orçamento <sup>(126)</sup>.

O Governo preparava uma proposta de lei do orçamento que a Assembleia da República votava <sup>(127)</sup>.

Na fase posterior, o Governo elaboraria o Orçamento Geral do Estado em obediência à lei previamente aprovada <sup>(128)</sup>.

Mas a aprovação da lei do orçamento implicava a definição do conteúdo do orçamento, contrariamente ao que se verificava na Lei de Meios.

O artigo 108º, nº 1, alínea a), da Constituição de 1976 estipulava que a lei do orçamento deveria conter "a discriminação das receitas e das despesas na parte respeitante às dotações globais correspondentes às funções e aos Ministérios e Secretarias de Estado. "

---

(122) Cf., Art. 1º do DL nº 54/72

(123) Cf., Art. 3º, nº 2, do DL nº 54/72

(124) Cf., Art. 5º do DL nº 54/72

(125) Cf., Art. 6º do DL nº 54/72

(126) António Sousa Franco, "Sistema financeiro e constituição financeira no texto constitucional de 1976", pp 492 ; Guilherme d'Oliveira Martins, A Constituição Financeira, pp. 235 ; António Lobo Xavier, O Orçamento como Lei, pp 74

(127) Cf., Art. 108, nº 1 c 2, da CRP de 1976

(128) Cf., Art. 202, b), da CRP de 1976

O texto constitucional considerou como competência do Parlamento a distribuição dos créditos pelos Ministérios ou Secretarias de Estado, e ao Governo competia atribuir as verbas pelos níveis inferiores da orgânica da administração<sup>(129)</sup>.

A Constituição de 1976 implicou a publicação da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado . A Lei nº 64/77, de 26 de Agosto, estabeleceu o princípio de que as alterações orçamentais que implicassem aumento da despesa total do Orçamento Geral do Estado ou dos montantes de cada sector orgânico ou funcional só poderiam ser fixadas por lei da Assembleia da República<sup>(130)</sup>. As excepções a este princípio eram as seguintes<sup>(131)</sup>:

- a) Inscrições ou reforços de verbas com contrapartida na dotação provisional destinadas a despesas não previstas ou inadiáveis;
- b) Verbas relativas a contas de ordem;
- c) Despesas que possam ser realizadas com a utilização de saldos de dotações dos anos anteriores;
- d) Despesas que tenham compensação em receita.

Em obediência a esta lei do enquadramento foi publicado o Decreto Lei nº 93/78, de 13 de Maio, que regulava as alterações orçamentais da competência do Governo.

A revisão constitucional de 1982 regressou à estrutura orçamental monista, de que resultou uma nova distribuição de competências ente o Governo e a Assembleia da República, em matéria orçamental<sup>(132)</sup>.

O Orçamento de Estado passou a ser aprovado pela Assembleia da República<sup>(133)</sup>. Ao Governo compete apenas elaborar e executar o orçamento<sup>(134)</sup>.

Esta revisão constitucional determinou a publicação da Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado ( Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro) .

O artigo 20º desta lei regulou as alterações orçamentais de forma completa.

---

(129) Cf., António Lobo Xavier, O Orçamento como Lei, pp. 76

(130) Cf., Art. 20, nº 1, Lei nº 64/77

(131) Cf., Art. 20º, nºs 2,3,4 e 5 da Lei nº 64/77

(132) Cf., António Sousa Franco, A Revisão da Constituição Económica, pp 22; Teixeira Ribeiro, "As alterações à Constituição no domínio das finanças públicas"; António Lobo Xavier, O Orçamento como Lei, pp. 78 ;

(133) Cf., Arts. 164º g) , 108, nº 3, da CRP de 1976 após a 1ª revisão constitucional

(134) Cf., Arts. 108 nº 3 e 202 b) da CRP de 1976 após a 1ª revisão constitucional

Aliás, o artigo 20º da actual Lei nº 6/91 adoptou basicamente os princípios estabelecidos no preceito com o mesmo número da Lei nº 46/84. Apenas, devido ao nº 4 do artigo 108º da Constituição após a revisão de 1989, a Lei nº 6/91 teve a necessidade de estabelecer diferença entre as alterações orçamentais efectuadas no âmbito de programas aprovados por lei da Assembleia da República e as alterações que decorrem fora desses programas <sup>(135)</sup>.

Na sequência da Lei nº 40/83, foi publicado o Decreto-Lei nº 46/84, de 4 de Fevereiro, sobre alterações orçamentais que ainda hoje se mantem em vigor.

## 2. O DIREITO VIGENTE

A revisão constitucional de 1989 dispõe, no artigo 108, nº 3, o seguinte :

"O orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas".

O aspecto inovador deste preceito consistiu na possibilidade do Orçamento ser estruturado por programas <sup>(136)</sup>.

Devido a esta inovação, o nº 4 do artigo 108, da CRP prevê que a lei defina os critérios que deverão presidir as alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República. Apenas a repartição funcional aprovada pela Assembleia da Republica não pode ser modificada pelo Governo.

A solução consagrada alarga a responsabilização do Governo no tocante aos seus poderes de execução orçamental, conferindo uma maior importância à Conta Geral do Estado, onde o Governo terá de justificar rigorosamente as opções tomadas no âmbito da execução dos programas orçamentais <sup>(137)</sup>.

Em consequência da revisão constitucional foi publicada a nova Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado, a Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, que, no domínio das alterações orçamentais, consagrou as regras seguintes:

I- As alterações orçamentais que impliquem o aumento da despesa total só

---

(135) Devido a este facto não procedemos à descrição do dispositivo da Lei nº 46/84, porque no ponto seguinte desta parte faremos a análise detalhada do regime da Lei nº 6/92

(136) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, "Revisão constitucional. Economia e finanças", pp 55

(137) Ibidem, 56

podem ser efectivadas por lei da Assembleia da República<sup>(138)</sup>.

2- No âmbito das despesas da administração central não integradas em programas, são aprovadas por lei da Assembleia da República as modificações seguintes<sup>(139)</sup> :

- a) Alterações dos montantes de cada ministério ou capítulo;
- b) As transferências de verbas;
- c) A supressão de dotações entre ministérios ou capítulos;
- d) As alterações de natureza funcional .

3- Nas despesas da administração central integradas em programas o Governo tem competências para proceder às modificações seguintes: <sup>(140)</sup>

- a) Alterações dos montantes de cada ministério ou capítulo;
- b) Transferências de verbas entre ministérios ou capítulos;
- c) Supressão de dotações entre ministérios ou capítulos.

Estas alterações nos programas orçamentais aprovadas pela Assembleia da República têm de ser introduzidas de acordo com os critérios definidos na lei do orçamento .

4- Em relação às despesas não previsíveis e inadiáveis, o Governo pode efectuar inscrições ou reforços de verbas, com contrapartida em dotação provisional a inscrever no orçamento do Ministério das Finanças <sup>(141)</sup>.

5- As dotações que careçam de justificação podem ser reduzidas ou anuladas pelo Governo, mediante Decreto-Lei, desde que fiquem salvaguardadas as obrigações do Estado <sup>(142)</sup>.

6- O Governo pode ainda proceder a alterações de despesas que por expressa determinação da lei, possam ser realizadas com a utilização de saldos de dotações de anos anteriores e as despesas que tenham compensação em receitas <sup>(143)</sup>.

7- O Governo pode proceder a alterações nos orçamentos dos fundos e serviços autónomos que não envolvam recurso ao crédito para além dos limites fixados na

---

(138) Cf., Art. 20º, nº 1, da Lei nº 6/91

(139) Cf., Art. 20º, nº 2, da Lei nº 6/91

(140) Cf., Art. 20º, nº 3, da Lei nº 6/91

(141) Cf., Art. 20º, nº 4, da Lei nº 6/91

(142) Cf., Art. 20º, nº 6, da Lei nº 6/91

(143) Cf., Art. 20º, nº 5, da Lei nº 6/91

lei do orçamento <sup>(144)</sup>.

Apesar da nova lei de Enquadramento do Orçamento de Estado, o diploma que define as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais continua a ser o Decreto-Lei nº 46/84, de 4 de Fevereiro.

O regime estabelecido neste diploma regula a forma das alterações orçamentais e o seu processo.

As alterações orçamentais da competência do Governo podem revestir a forma seguinte:

a) Créditos especiais abertos com cobertura em receitas sujeitas ao regime de contas de ordem, em saldos de dotações de anos anteriores utilizados por expressa determinação da lei e com compensação em receitas consignadas <sup>(145)</sup>;

b) Transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional <sup>(146)</sup>;

c) Transferências de verbas dentro do mesmo capítulo, cuja classificação funcional não altere os valores constantes do mapa orçamental que especifica as despesas segundo uma classificação funcional, por funções e subfunções <sup>(147)</sup>;

d) Modificações na redacção das rubricas de despesa ou de receita que não constituam designações de classificação económica e seus desenvolvimentos tipificados <sup>(148)</sup>.

A abertura dos créditos especiais e as transferências de verbas destinam-se a ocorrer a despesas inadiáveis, não previstas ou insuficientemente dotadas <sup>(149)</sup>.

O processo das alterações orçamentais é composto pelas seguintes fases:

a) Fase de Preparação: as alterações constam de uma proposta a elaborar pelo serviço interessado que é remetida à Direcção Geral da Contabilidade Publica <sup>(150)</sup>.

As propostas são analisadas e submetidas a despacho do Ministro da pasta correspondente <sup>(151)</sup>.

b) Fase de Aprovação: as alterações efectuadas com contrapartida na dotação

---

(144) Cf., Art. 20º, nº 7, da Lei nº 6/91

(145) Cf., Art. 4º alínea a) do DL nº 46/84

(146) Cf., Art. 4º alínea b) do DL nº 46/84

(147) Cf., Art. 4º alínea b) do DL nº 46/84

(148) Cf., Art. 4º alínea c) do DL nº 46/84

(150) Cf., Art. 7º do DL nº 46/84

(151) As propostas respeitantes a investimentos do Plano são remetidas primeiro ao gabinete de estudos e planeamento do respectivo ministério e depois ao Departamento Central de Planeamento. Cf., Art. 7º, nº 1 e 2, do DL 46/84

provisional têm de ser efectuadas por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças <sup>(152)</sup>.

As restantes alterações serão autorizadas por despacho do ministro da pasta respectiva <sup>(153)</sup>. Esta regra comporta duas excepções : Primeira, a abertura de créditos especiais necessita também da autorização do Ministro das Finanças <sup>(154)</sup>; Segunda, necessitam de acordo do Ministro das Finanças e Plano, as alterações que consistem em transferencias de despesa de capital para despesas correntes ou que respeitem a investimentos do Plano, ou que se refiram a verbas de “Remunerações certas e permanentes”, utilizadas como contrapartida de reforços ou inscrições de rubricas de outra natureza <sup>(155)</sup>.

c) Fase de Publicação: a abertura de créditos especiais e as alterações com contrapartida na dotação provisional serão publicadas no Diário da República, 1ª série, mediante declaração a emitir pela Direcção dos Serviços Gerais do Orçamento e da Direcção Geral da Contabilidade Pública <sup>(156)</sup>.

As restantes alterações serão publicadas no Diário da República, 1ª série, mediante declaração a emitir pelas respectivas delegações da Direcção Geral da Contabilidade Pública <sup>(157)</sup>.

## 4. A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1. RAZÃO DE ORDEM

Nesta parte apresentamos descritivamente jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria das alterações orçamentais <sup>(158)</sup>.

---

(152) Cf., Art. 5º, nº 1, do DL 46/84

(153) Cf., Art. 5º, nº 2, do DL nº 46/84

(154) Cf., Art. 5º, nº 2, do DL nº 46/84

(155) Cf., Art. 5º, nº 3, do DL 46/84

(156) Cf., Art. 6º, nº 1, do DL 46/84

(157) Cf., Art. 6º, nº 2, do DL 46/84

(158) O estudo da jurisprudência coloca um problema metodológico.

Alguns autores como Dreier, defendem que a análise da jurisprudência serve para descrever o direito empiricamente vigente numa comunidade política. Por isso, o estudo da jurisprudência requer a utilização de um método empírico analítico.

Como salientámos na introdução, o ponto de partida do nosso estudo foi o acórdão nº 144/85, de 31 de Julho .

Uma das principais tarefas no início da investigação foi a de averiguar se existiam mais acórdãos do Tribunal Constitucional sobre a matéria. Encontrámos três acórdãos que reunimos, utilizando um critério cronológico.

Na Parte V deste trabalho, utilizaremos os elementos apurados, nesta parte, como contributo na tentativa de caracterização do poder de alteração orçamental.

## 2. ACÓRDÃO Nº 144/85, DE 31 DE JULHO

Um grupo de deputados requereu, em 5 de Março de 1985, a apreciação e declaração de inconstitucionalidade de algumas normas constantes da Lei do Orçamento de 1985, por alegada violação dos artigos 108º e 164º, alínea g), da C.R.P. .

Estavam em causa as alíneas b) c) d) e e) do nº 1 do artigo 17º <sup>(159)</sup> que autorizavam o Governo, precedendo concordância do Ministro das Finanças e Plano a proceder a alterações na fase de execução do orçamento desse ano.

As alterações que ficavam na dependência do Governo eram as seguintes:

a) Transferência de verbas respeitantes a "Investimentos do Plano" no âmbito de cada ministério ou departamento e entre ministérios e departamentos;

b) Transferências de verbas entre o capítulo "Investimentos do Plano" e os restantes capítulos do Orçamento de Estado, quando, na execução orçamental, o enquadramento das respectivas despesas se mostrar inadequado;

c) Possibilidade de introdução das alterações no mapa VII do Orçamento de Estado destinado à elaboração e plena execução do PIDDAC;

d) Ajustar, através de transferência e independentemente de classificação funcional, as dotações respeitantes a subsídios às Empresas Públicas e ao aumento de capital constantes do orçamento do Ministério das Finanças e do Plano .

Estas normas suscitaram vasta polémica na Assembleia da República <sup>(160)</sup> e

---

A posição contrária é defendida por Larenz, quando entende que toda a elaboração jurídica das decisões dos Tribunais começa com a sua interpretação e portanto estas decisões devem ser entendidas com base nas conexões da sua fundamentação com a situação de facto.

Cf., Karl Larenz, Metodologia da Ciência do Direito. Para uma visão da jurisprudência perante os problemas económicos vidé, M. Th. Koopmans, "Rôle du juge en présence des problèmes économiques"; Eduardo Garcia de Entera, "Posicion jurídica dc! Tribunal Constitucional en el Sistema Español: posibilidades y prespectivas", pp. 16

(159) Cf., Art. 17º da Lei n 2-B/85, de 28 de Fevereiro

(160) Cf., Diário da Assembleia da República, I série, nº 48, 16 de Fevereiro de 1985, pp. 2007

foram aprovadas com os votos a favor do P.S. e do P.S.D. e votos contra do P.C.P., C.D.S., M.D.P./C.D.E., U.E.D.S. e A.S.D.I. <sup>(161)</sup>.

Os juizes do Tribunal Constitucional foram unânimes em considerar inconstitucionais as quatro alíneas do artigo 17º da Lei do Orçamento <sup>(162)</sup>.

Apenas existiu discordância quanto à extensão da inconstitucionalidade da alínea d) respeitante à introdução no mapa VII do Orçamento de Estado das alterações necessárias à plena execução do PIDDAC <sup>(163)</sup>.

A maioria dos juizes votou no sentido de que essa alínea só seria inconstitucional na medida em que permitia a transferência de verbas que implicasse a alteração da classificação orgânica ou funcional das despesas.

O juiz Vital Moreira entendeu que toda a alínea seria inconstitucional, mesmo que a transferência não implicasse alteração da classificação das despesas <sup>(164)</sup>.

A fundamentação do acórdão assenta na ideia de que, sendo o Orçamento de Estado votado em lei da Assembleia da República com especificação das despesas, o Governo não pode alterá-lo livremente na fase de execução.

Considerando que a 1ª revisão constitucional reforçou os poderes da Assembleia da República que passou a votar o próprio orçamento e que este está sujeito à regra da especificação, as alterações do Orçamento de Estado, em regra, devem ser objecto de lei, precedendo proposta do Governo, seguindo um processo idêntico ao estabelecido para a aprovação do orçamento.

Apesar disso, existem alterações orçamentais que o Governo podia fazer ao abrigo do artigo 20º da Lei nº 40/83, Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado, só que as normas em apreciação não se enquadravam nas situações previstas nesse preceito <sup>(165)</sup>.

### 3. ACORDÃO Nº 317/86, DE 19 DE NOVEMBRO

O Primeiro Ministro requereu a declaração de inconstitucionalidade de normas constantes da Lei nº 32/86, de 29 de Agosto, que alterou o orçamento desse ano .

---

(161) Ibidem , pp 2008

(162) Cf., Ac. nº 144/85, in ATC, Vol. VI, pp. 196-197

(163) Cf., Ac. nº 144/85, in ATC, Vol. VI, pp. 196 ; Teixeira Ribeiro, “Anotação”, pp 244 e ss

(164) Cf., ATC, Vol. VI, pp. 197

(165) Cf., ATC, Vol. VI, pp. 192 ( pontos 2.3.1., 2.3.2., 2.3.3, 2.3.4.)

As normas constantes dos artigos 3º e 4º da referida Lei, e as alterações introduzidas pelo artigo 1º nos mapas I e II do Orçamento, consistiam no seguinte:

a) A isenção do pagamento das taxas moderadoras com o correspondente aumento de despesa do capítulo 3 do Ministério da Saúde em 50 000 contos <sup>(166)</sup>;

b) A transferência de verbas de 64 000 contos da Direcção Geral da Comunicação Social (Cap. 10 Encargos Gerais da Nação) para a rubrica subsídios a Empresas Públicas destinados à ANOP <sup>(167)</sup>;

c) O aumento da receita do IVA em 14 milhões de contos <sup>(168)</sup>

Era também pedida a inconstitucionalidade da norma que fixava um prazo para o Governo prestar informações de natureza económica e financeira à Assembleia da República <sup>(169)</sup>.

Os fundamentos para o pedido de inconstitucionalidade destas normas consistiam na violação dos artigos 108º, nºs 3º e 8º, 170º nº 2 e 202º alínea b) da CRP<sup>(170)</sup>.

A Lei nº 32/86 surgiu, porque o Governo teve necessidade de corrigir algumas receitas e despesas constantes do orçamento aprovado pela Lei nº 9/86, de 30 de Abril. Por isso, o Governo apresentou uma proposta de alteração orçamental à Assembleia da República <sup>(171)</sup>.

Só que a Assembleia da República, quando aprovou a Lei nº 32/86, introduziu um conjunto de alterações que o Governo não propôs e que se repercutiam na execução do Orçamento alterando toda a lógica que presidia às propostas do Governo.

Os juízes foram unânimes em declarar a inconstitucionalidade de todas as normas em apreciação, com excepção da norma que impunha ao Governo a prestação de informações de natureza económica e financeira à Assembleia da República, dentro de determinado prazo <sup>(172)</sup>.

A fundamentação do acórdão é a de que a Assembleia da República tem amplos poderes durante a discussão e definição do orçamento de Estado, mas já não possui os mesmos poderes, quando se trata de introduzir alterações num

---

(166) Cf., Art. 4º da Lei nº 32/86, de 29 de Agosto

(167) Cf., Art. 1º da Lei nº 32/86, de 29 de Agosto

(168) Cf., Art. 1º da Lei nº 32/86, de 29 de Agosto

(169) Cf., Art. 3º da Lei nº 32/86, de 29 de Agosto

(170) Cf., Ac. nº 317/86, in DR, 1ª serie, 4 de Janeiro de 1987

(171) Proposta de Lei nº 31/IV

(172) Cf., Ac. nº 317/86, in DR, 1ª série, 4 de Janeiro de 1987

orçamento que se encontra na fase de execução .

Perante as propostas de lei de alteração do orçamento de Estado, apresentadas pelo Governo, os deputados só podem propôr alterações que digam respeito aos assuntos nele definidos. Portanto, fica vedado aos deputados a iniciativa relativamente a outras rubricas orçamentais.

Caso contrário, produz-se uma descaracterização do exclusivo governamental quanto à iniciativa de alteração do Orçamento de Estado, e provoca-se um desequilíbrio dos poderes do Estado com violação dos artigos 108º e 114ºn 1 da CRP.

Além disso, mesmo nas áreas definidas na proposta de alteração os deputados têm de respeitar o nº 2 do artigo 170º da CRP. Portanto, não está impedida a apresentação de propostas que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receitas, desde que se tratem de propostas de alteração à proposta do Orçamento, mas, votado e aprovado o Orçamento, os deputados não podem, por sua iniciativa, aprovar normas que desrespeitem o dispositivo da “lei travão”.

No que respeita à prestação de informações à Assembleia da República por parte do Governo em prazo determinado <sup>(173)</sup>, o Tribunal Constitucional considerou que nada impede que a Assembleia da República, no âmbito da competência genérica que lhe é atribuída pelo artigo 165 alínea a) da CRP possa solicitar essas informações <sup>(174)</sup>.

#### 4. ACÓRDÃO Nº 206/87, DE 17 DE JUNHO

Um grupo de deputados requereu ao Tribunal Constitucional a apreciação e declaração de inconstitucionalidade de diversas normas inseridas nos seguinte diplomas : Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira (DL nº 318-D/76, de 30 de Abril, na redacção do artigo 1º do DL 427-F/76, de 1 de Julho) <sup>(175)</sup>;

---

(173) No mesmo sentido do Tribunal Constitucional. Cf., Teixeira Ribeiro, “Anotação”, pp. 338 e ss.

(174) Existe um aspecto em que o Prof. Teixeira Ribeiro difere da decisão do Tribunal Constitucional. Trata-se do estabelecimento pela Assembleia da República da isenção de taxas modificadoras. O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade da isenção, porque devido ao nº 2 do art. 170º da CRP esta só abrangeria o ano 1986. O Prof. Teixeira Ribeiro considera que estamos perante uma inconstitucionalidade total, porque o artigo 170º proíbe a apresentação deste tipo de proposta. Daí que tal proposta nem devia ter sido admitida a votação. Cf., Teixeira Ribeiro, “Anotação”, pp. 340

(175) Cf., Art. 22º, alínea f)

Decreto Regional nº 5/77/M, de 21 de Abril <sup>(176)</sup> ; Resolução da Assembleia Regional nº 4/85/M, de 18 de Outubro <sup>(177)</sup> ; Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei nº 39/80 de 5 de Agosto alterada pela Lei nº 9/87 de 26 de Março ) <sup>(178)</sup> ; Decreto Regional nº 3/78/A, de 18 de Janeiro <sup>(179)</sup>; Resolução nº 6/85/A, de 9 de Maio <sup>(180)</sup>.

O pedido de inconstitucionalidade abrange um vasto conjunto de normas e matérias no âmbito do direito financeiro a nível das Regiões Autónomas <sup>(181)</sup>. Daí que centraremos a nossa análise apenas nas partes do acórdão que versam sobre alterações orçamentais.

Um aspecto prévio essencial à compreensão de todo o acórdão é a posição do Tribunal Constitucional, relativamente à aplicabilidade aos orçamentos das Regiões Autónomas, baseada nas disposições constitucionais sobre o orçamento.

No texto originário da CRP, a distribuição dos poderes financeiros entre a Assembleia da República e o Governo não era idêntica ao modelo estabelecido para as Regiões Autónomas <sup>(182)</sup>. Apesar disso, o Tribunal Constitucional entendeu que o facto de não se verificar um perfeito paralelismo entre os órgãos competentes para aprovar tais orçamentos era irrelevante, porque não alterava um quadro analógico que justificava a transposição para as Regiões Autónomas dos princípios que a CRP directamente afirmava para a área estadual <sup>(183)</sup>.

As normas em causa que versavam sobre alterações orçamentais eram as seguintes:

1) Artigos 1º, 2º, 3º e 4º do Decreto Regional nº 5/77/M de 21 de Abril.

---

(176) Cf., Arts 1º, 2º, 3º e 4º

(177) Normas que aprovaram o Orçamento Regional para 1985

(178) Cf., Art. 26º, nº 1, alínea g)

(179) Arts 10º, nº1, 12º, nºs 3 e 4, 13º, 14º e 19º, nº 1 e 2º

(180) Arts 3º e 5º, nº 1

(181) As regras da discriminação, da especificação e do equilíbrio orçamental.

(182) A CRP estabeleceu um sistema dualista a nível da aprovação do orçamento enquanto para as Regiões Autónomas as Assembleias Regionais aprovavam o orçamento regional sob proposta dos executivos regionais (art. 233, nº 3) e os Governos Regionais tinham competência para executar os orçamentos (art.229, nº 1, d) e j) e art. 233, nº 3). Após a revisão de 1982 terminaram diferenças de regime entre o Orçamento de Estado e os orçamentos das Regiões Autónomas.

(183) Cf., Ac. nº 206/87, in ATC, Vol X, pp. 346 e ss.; Teixeira Ribeiro, “Anotação”, pp. 259 e ss.

Estas normas permitiam a abertura de créditos especiais mediante portaria do Governo Regional e, em geral, a livre alteração do orçamento pelo Governo Regional <sup>(184)</sup>.

O Tribunal Constitucional entendeu que, em 1977, a Assembleia Regional da Madeira era competente para legislar sobre matérias de enquadramento orçamental regional, competência que perdeu com a Lei Constitucional nº 1/82 e, portanto, não se verificava qualquer inconstitucionalidade orgânica <sup>(185)</sup>.

No entanto, o Tribunal Constitucional considerou que algumas destas normas eram materialmente inconstitucionais, porque a doutrina do Acórdão nº 144/85 devia ser aplicada, com as necessárias adaptações, a nível regional. Isto implica que se interprete o artigo 234º da CRP no sentido das Assembleias Regionais terem competência exclusiva, para, sob proposta dos Governos Regionais, procederem a alterações dos orçamentos das Regiões <sup>(186)</sup>.

II) Artigo 19º, nºs 1º e 2º, do Decreto Regional nº 3/78/A.

Este preceito previa a abertura de créditos especiais para ocorrerem despesas indispensáveis e urgentes não previstas ou insuficientemente dotadas pelo Governo Regional dos Açores, após autorização da Assembleia Regional, ou da comissão competente desta Assembleia, se esta não estiver reunida em Plenário.

O Tribunal Constitucional decidiu que esta norma restringe os poderes da Assembleia Regional, contidos no artigo 234º da CRP, na medida em que atribui ao Governo Regional incumbências nesta área. O preceito em análise comete à Assembleia Regional dos Açores não a função de alterar, sob proposta do Governo Regional, mas apenas o papel de autorizar o Governo Regional a fazer ele próprio certas alterações orçamentais <sup>(187)</sup>.

---

(184) Cf., Art. 4º, nº 1, que afirma “toda e qualquer alteração ao orçamento”

(185) Cf., Ac. nº 206/87, ATC, Vol X, pp. 357

(186) *Ibidem*, pp. 357

(187) *Ibidem*, pp 379

## 5. CARACTERIZAÇÃO DO PODER DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL

### 1. RAZÃO DE ORDEM

Verificamos que existem alterações orçamentais que só podem ser realizadas pelo Parlamento, órgão que detem o poder orçamental originário. Enquanto outras alterações do orçamento podem ser efectuadas pelo Governo, órgão que detem o poder de execução. Daí que a caracterização do poder de alteração orçamental será feita atendendo a esta dupla vertente, ou seja, como poder orçamental superveniente e como poder orçamental subordinado.

Começaremos por enquadrar o problema da caracterização do poder de alteração orçamental, fazendo a sua delimitação e enumerando os problemas que lhe estão subjacentes.

### 2. O ENQUADRAMENTO DO PROBLEMA

A tentativa de caracterizar em abstracto o poder de alteração orçamental estaria condenada, devido à diversidade de soluções que existem no direito comparado<sup>(188)</sup>. Por isso, é totalmente desaconselhável ensaiar uma tentativa de teoria geral neste domínio<sup>(189)</sup>.

Neste ponto teremos por base o direito português, fazendo, quando acharmos necessário, referência às soluções encontradas no âmbito do direito comparado, desenvolvidas na parte II deste trabalho .

#### 2.1.DELIMITAÇÃO DO PODER DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL FACE AOS PODERES DE APROVAÇÃO E DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO.

O poder de alteração orçamental situa-se face aos poderes de aprovação e de execução do orçamento.

O poder de aprovação do orçamento constitui uma competência exclusiva da Assembleia da República (artigo 164, g) da CRP<sup>(190)</sup>.

---

(188) Cf., Parte II deste trabalho

(189) Cf., António Lobo Xavier, O Orçamento como Lei, pp 133

(190) Cf., António Sousa Franco, Finanças Publicas e Direito Financeiro, pp 382; Teixeira Ribeiro, Manual de Finanças Públicas, pp. 91 e “Os poderes orçamentais da Assembleia da República”.

Em Portugal, tal como na generalidade dos regimes democráticos, o Parlamento tem o poder de aprovar ou rejeitar o orçamento, no termo de um processo de debate em que são analisadas as opções financeiras apresentadas pelo executivo, para regerem a acção do Governo e da Administração durante o ano respectivo.

O debate orçamental constitui um processo complexo que exige a intervenção do Plenário e de comissões especializadas do Parlamento <sup>(191)</sup>.

Este poder de aprovação, ao pressupor a análise e o debate das opções contidas neste documento, implica que seja concedida aos parlamentares a possibilidade de proporem alterações à proposta de orçamento apresentada. É o chamado direito de emenda <sup>(192)</sup> que em Portugal não tem limitações, mas que sofre restrições assinaláveis em outros direitos, como por exemplo em França <sup>(193)</sup> e na Alemanha <sup>(194)</sup>.

O poder de execução orçamental consiste no conjunto de actos, destinados a cobrar as receitas e realizar as despesas inscritas, e pertence à competência administrativa do Governo (artigo 202º, b) da CRP) <sup>(195)</sup>.

O poder de alteração orçamental consiste na possibilidade de modificação do orçamento após a sua aprovação, devido à necessidade de corrigir as previsões contidas nesse documento <sup>(196)</sup>.

Em relação ao poder de aprovação, o poder de alteração tem uma finalidade diferente e situa-se num momento da dinâmica orçamental diverso .

Ao aprovar o orçamento, o Parlamento está a autorizar o documento chave da política financeira para determinado ano, enquanto que na alteração orçamental a finalidade é adaptar o orçamento às vicissitudes da conjuntura.

---

(191) Cf., António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 383

(192) Cf., Cardoso da Costa, "Sobre as autorizações legislativas da lei do Orçamento", pp. 415 ; Cf., António Lobo Xavier "Enquadramento orçamental em Portugal: alguns problemas", pp. 225

(193) O art. 40º da Constituição Francesa impede que durante o debate da lei das finanças sejam apresentadas propostas que impliquem uma diminuição dos recursos públicos ou a criação ou o aumento da despesa pública.  
Cf., Pierre Lalumière, *Finances Publiques*, pp. 270

(194) Segundo o art. 113º, da constituição alemã, o Governo tem o direito de veto sobre as alterações propostas pelos parlamentares que impliquem diminuição de receitas e aumento das despesas.  
Cf., Karl Friauf, "Parliamentary control of the budget in the Federal Republic of Germany", pp. 66

(195) Cf., António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 384 ; Teixeira Ribeiro, *Manual de Finanças Públicas*, pp. 92

(196) Cf., António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 389, Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, pp. 141; Braz Teixeira, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 177

O momento da dinâmica orçamental em que se situam os dois poderes é diferente. A fase de aprovação do orçamento constitui um momento autónomo da dinâmica orçamental enquanto a alteração orçamental decorre durante a fase de execução do orçamento.

O facto do poder de alteração ser exercido durante a fase de execução não implica que se estabeleça uma perfeita identidade com o poder de execução orçamental, porque a sua natureza é diferente .

Efectivamente, a alteração do orçamento visa proceder a uma correcção da previsão, situa-se no domínio previsional e tem uma natureza prospectiva <sup>(197)</sup>. Já o poder de execução destina-se a concretizar a previsão de despesas e receitas inscritas, através da respectiva realização e cobrança.

No que respeita ao órgão detentor do poder de alteração orçamental, verifica-se um aspecto interessante. O poder de alteração orçamental é exercido pelo Parlamento e pelo Governo, através de uma repartição de competências em função da matéria.

Em regra, se a alteração incide em matérias votadas pelo Parlamento, então terá de ser este o detentor do poder de alteração. Mas, se a alteração se situar numa matéria da competência do Governo, compete a este exercer o poder de alteração <sup>(198)</sup>.

Assim, o poder de alteração orçamental implica uma repartição entre o órgão legislativo e o órgão executivo que é visível no direito comparado e no direito português e é referida no artigo 20º da Lei nº 6/91.

## 2.2. PROBLEMAS SUBJACENTES À CARACTERIZAÇÃO DO PODER DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL.

### 2.2.1. Distribuição dos poderes financeiros nos sistemas constitucionais.

A distribuição dos poderes financeiros entre o Parlamento e o Governo assenta na estrutura organizatória e funcional do século XIX, afirmada através dos princípios da legalidade fiscal e da votação do orçamento <sup>(199)</sup>.

Estes princípios surgem nas constituições do século XIX e representam a

---

(197) Cf., António Lobo Xavier, *O Orçamento Como Lei*, pp 132

(198) Cf., António Lobo Xavier, *O Orçamento Como Lei*, pp 127

(199) Para a ligação entre o princípio da autorização dos impostos e o orçamento Cf., Gustavo Ingresso, *Instituzioni di Dirritto Finanziario*, pp 62 ; Dias Ferreira, *Tratado de Finanças Públicas* ; Gomes Canotilho, "A lei do Orçamento na teoria da Lei"

superação dos regimes absolutos <sup>(200)</sup>.

O princípio da legalidade fiscal, que remonta autorização prévia dos tributos medievais, constituía um limite à actuação do executivo, impossibilitando o soberano e o respectivo governo de interferirem indevidamente na esfera de propriedade dos cidadãos. Já o princípio da votação do orçamento implicava uma intervenção clara do Parlamento condicionante da acção do executivo destinada a impedir a realização de despesas sem controlo <sup>(201)</sup>.

A evolução deste modelo de distribuição dos poderes financeiros gerou uma progressiva atenuação dos poderes parlamentares em matéria financeira, com o alargamento consequente dos poderes do Executivo .

A progressiva desparlamentarização ou declínio dos poderes parlamentares, em matéria financeira, são apresentados, por alguns autores, como um dos traços fundamentais do actual direito financeiro <sup>(202)</sup>.

Para António Lobo Xavier, esta tendência radica em aspectos económico financeiros, devido à passagem das finanças clássicas para as finanças intervencionistas e tem duas causas: a desvalorização da votação parlamentar do orçamento e a diminuição de importância do princípio da legalidade fiscal <sup>(203)</sup>.

A desvalorização da votação parlamentar do orçamento e explicável, devido aos seguintes factores:

- a) A rigidez das massas orçamentais;
- b) O fenómeno da desorçamentação da despesa pública;
- c) A restrição da iniciativa dos deputados em matéria orçamental .

Os factores que contribuem para a diminuição da importância do princípio da legalidade fiscal são:

- a) A diversificação das fontes de receita do Estado;
- b) O fenómeno da parafiscalidade.

Embora concordando com a análise de António Lobo Xavier, Paulo Otero <sup>(204)</sup>

---

(200) Cf., António Lobo Xavier, *O Orçamento Como Lei*, pp.17

(201) Cf., Leon Trotobas, “Le droit d’initiative en matière de dépenses et la pratique du régime parlementaire français”, pp. 101

(202) Cf., Guilherme d’Oliveira Martins, *A Constituição Financeira*, pp. 171; António Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei*, pp. 171; Ver também David Coombes, *The Power of the Purse* e Donald Moran, “Prespective on proposals for budget process reform”.

(203) Cf., António Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei*, pp. 18

(204) Cf., Paulo Otero, “Desparlamentarização, conteúdo do orçamento e problemas de controlo constitucional”, pp. 38

refere que o fenómeno do declínio das competências parlamentares em matéria financeira não se reduz apenas a factores de natureza jurídico económica, mas radica em aspectos jurídico políticos. Para este autor o mais importante é ter presente o problema no contexto da crise do Parlamento, nos países da Europa Ocidental, com o correspondente aumento de concentração do poder legislativo no Governo <sup>(205)</sup>.

Consideramos meritória a tentativa de enquadrar o chamado declínio das competências parlamentares em matéria financeira, no domínio mais vasto da chamada crise geral da instituição parlamentar e da conseqüente valorização do governo. Mas essa inserção numa perspectiva global tem o mérito de demonstrar precisamente o contrário do afirmado pelos seus autores .

O evidente fenómeno da desparlamentarização, com a conseqüente perca pelo Parlamento do monopólio do exercício da função legislativa, acabou por não afectar tão intensamente a parte financeira como a parte política .

Actualmente, a nível financeiro, o Parlamento mantém generalizadamente poderes efectivos quanto à aprovação e conserva alguns poderes quanto a alterações orçamentais. Além disso, conserva uma intervenção relevante na configuração do conteúdo do orçamento <sup>(206)</sup>.

Por isso, o chamado fenómeno de declínio das competências parlamentares, em matéria financeira, insere-se antes num processo de superação por parte do direito financeiro dos seus aspectos tipicamente liberais, como a neutralidade das finanças públicas, o equilíbrio orçamental e a justiça da tributação.

Só que a existência de novos aspectos caracterizadores das finanças intervencionistas, como, por exemplo, os efeitos da despesa pública sobre os cidadãos <sup>(207)</sup> e o impacto do sistema de transferências sobre a distribuição do rendimento, são merecedores de atenção <sup>(208)</sup> e postulam uma intervenção do Parlamento no processo orçamental, como forma de assegurar a vertente garantística do Direito financeiro.

A tendência de desparlamentarização a nível financeiro acarreta inevitavelmente que o poder de alteração orçamental seja considerado como um poder

---

(205) *Ibidem*, pp 39

(206) Cf., Cardoso da Costa, "Sobre as autorizações legislativas da lei do Orçamento", pp 415

(207) Os efeitos da despesa pública pode afectar os direitos dos cidadãos de forma idêntica aos impostos.

(208) O sistema de transferências em diversos países têm um maior impacto sobre a distribuição do rendimento do que o sistema fiscal.

Cf., A. Prest e N. Barr, *Public Finance in Theory and Practice*

inerente ao poder de execução do orçamento e, portanto, a cargo do executivo. Só que consideramos que as novas realidades impõem um entendimento diferente, como tentaremos demonstrar mais à frente, o poder de alteração orçamental pode contribuir para uma recuperação dos poderes financeiros por parte do Parlamento.

O Parlamento, ao votar o orçamento, formula um juízo sobre o mérito das opções políticas contidas nesse documento. Esta decisão política tem um indiscutível carácter material e uma dimensão política da maior relevância.

### 2.2.2. A FORÇA JURÍDICA DO CONTEÚDO DO ORÇAMENTO DAS DESPESAS

A força jurídica do conteúdo do orçamento consiste em apurar qual o grau de vinculação do Governo ao Parlamento em matéria orçamental.

O grau de vinculação depende da incidência do voto parlamentar sobre os níveis de especificação <sup>(209)</sup>.

Se o voto parlamentar não abranger a totalidade dos níveis de especificação, significa que existem domínios no documento orçamental que podem ser modificados livremente pelo governo.

Daí que sejam criadas autênticas unidades de autorização de despesas, cuja alteração carece de um procedimento idêntico ao seguido na definição inicial do orçamento <sup>(210)</sup>. As alterações situadas abaixo dessas unidades, os chamados níveis inferiores de especificação, podem ser realizadas pelo executivo no âmbito das decisões discricionárias de mera execução orçamental.

Como salientámos no comentário ao Acórdão n.º 145/85, após a 1ª revisão constitucional, a CRP não esclarece sobre o grau de especificação das despesas públicas, assinalando apenas dois critérios de realização dessa especificação <sup>(211)</sup>. No entanto, concordamos com Lobo Xavier quando afirma que, se o significado da 1ª revisão constitucional, foi o de aumentar os poderes do Parlamento, logo o orçamento de Estado deveria apresentar um grau de especificação superior ao que tinha a lei do orçamento no âmbito da redacção originária do artigo 108º da

---

(209) António Lobo Xavier, “Enquadramento orçamental em Portugal: alguns problemas”, pp. 230 ; Sérvulo Correia, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, pp. 298.

(210) Por exemplo, no direito comunitário a unidade de autorização é o capítulo . Arts 4º e 21º do Regulamento Financeiro.

(211) Cf. . António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 323; Luís Cabral Moncada, *Perspectivas do Novo Direito Orçamental Português*, pp. 66

CRP.<sup>(212)</sup>.

Da análise do artigo 20º da Lei nº 6/91 (LEOE), retira-se a conclusão que o capítulo, função e sub-função constituem unidades fundamentais da votação e execução orçamentais da despesa pública, pelo que o parlamento deve controlar os níveis inferiores de especificação.

### 3. O PODER DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL COMO PODER ORÇAMENTAL SUPERVENIENTE

A legalidade orçamental e a repartição constitucional dos poderes financeiros impõe que exista uma coincidência entre o poder de aprovar o orçamento e o poder de o alterar <sup>(213)</sup>.

A regra geral, segundo a qual só pode alterar quem pode aprovar, implica que o orçamento possa ser alterado desde que seja respeitada a forma inicial .

O Parlamento detém o poder orçamental originário, que consiste na discussão, emenda e aprovação do orçamento. Quando as alterações orçamentais se situam nas partes do orçamento, em que incidiu o voto do Parlamento, terão de ser objecto de uma lei proveniente do órgão legislativo <sup>(214)</sup>.

A verificação da identidade da natureza do Orçamento e das leis que lhe introduzem alterações implica que seja realizado o confronto entre a proposta de orçamento e a proposta de alteração orçamental.

A comparação entre a proposta de orçamento e a proposta de alteração orçamental será feita, tendo em atenção dois aspectos: a iniciativa e o direito de emenda.

#### A) A Iniciativa

Através da análise do direito comparado, realizada na parte II <sup>(215)</sup>, verificámos que generalizadamente o direito de iniciativa em relação à proposta de orçamento está claramente definida a favor do Governo.

A CRP, depois da revisão de 1989, apesar do actual artigo 109º, nº2, ser menos

---

(212) Cf., António Lobo Xavier, O Orçamento como Lei, pp. 155

(213) Cf., António Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, pp. 390.

(214) Trata-se de um princípio geral que sofre múltiplos entorses, por exemplo nos casos francês e alemão. Cf., Karl Friauf, "Parliamentary control of the budget in the Federal Republic of Germany", pp 83

(215) Ver pág. 13 e ss. deste trabalho

explícito do que o anterior artigo 108º, nº 3, <sup>(216)</sup> mantém a tradição de atribuir o exclusivo da iniciativa orçamental ao Governo por conjugação do artigo 109º, nºs 1 e 2, com o artigo 9º da Lei nº 6/91.

A tradição do direito português e os diversos modelos constitucionais europeus atribuem ao Governo, em exclusivo, a competência para a elaboração e apresentação da proposta de orçamento o que se explica pelo facto do governo dispôr de melhores condições para a elaboração de uma proposta de lei com a elevada tecnicidade que as matérias orçamentais exigem <sup>(217)</sup>.

Quanto à proposta de alteração orçamental levanta-se a questão de saber se a iniciativa competirá aos deputados e ao governo, segundo o disposto no artigo 170º, nº 1, da CRP, ou pelo contrário manter-se-á a iniciativa exclusiva do governo na proposta de alteração orçamental?

O direito de iniciativa na proposta de alteração orçamental deve manter-se no executivo, porque não faz sentido reservar para o governo a iniciativa exclusiva na apresentação da proposta de orçamento e admitir que, durante a execução orçamental, o Parlamento tenha um direito de iniciativa em relação a projectos de lei de alteração do Orçamento <sup>(218)</sup>.

## B) O Direito de Emenda

O direito de emenda sobre a proposta de orçamento, pode existir sem restrições, ou seja, os deputados podem introduzir as modificações que julgarem convenientes na proposta de orçamento. Mas, os textos constitucionais, podem incluir diversos tipos de restrições à iniciativa parlamentar <sup>(219)</sup>.

Em Portugal, os deputados podem apresentar livremente as propostas de modificação a introduzir na proposta orçamental do Governo.

O dispositivo da lei travão do artigo 170º, nº2, da CRP proíbe apenas as iniciativas legislativas dos deputados que aumentem a despesa ou diminuam a

---

(216) O art. 108º, nº 3, afirmava que “A proposta de Orçamento é apresentada pelo Governo e votada na Assembleia da República, nos termos da lei “ Enquanto o artigo 109º nº 2 refere “ A proposta de Orçamento é apresentada e votada nos prazos fixados na lei ...” e o nº 1 do mesmo artigo afirma “ A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada de acordo com a respectiva lei de enquadramento”

(217) Cf., Cardoso da Costa, “Sobre as autorizações legislativas na lei do Orçamento”, pp.420.

(218) Cf., António Lobo Xavier, *O Orçamento Como Lei*, pp. 130; Teixeira Ribeiro, “Os poderes orçamentais da Assembleia da Republica”, pp.17.

(219) Cf., Pierre Lalumière, *Finances Publiques*, pp. 217

receita no decorrer do ano económico em curso, portanto não abrangendo o período em que se procede à definição do orçamento de cada ano <sup>(220)</sup>.

Após a apresentação da proposta de orçamento, o seu conteúdo fica na disponibilidade do Parlamento e, depois da aprovação, o orçamento constituiu o resultado da responsabilidade conjunta do governo e da Assembleia da República na configuração do seu conteúdo <sup>(221)</sup>.

A entrada em vigor do orçamento implica a limitação da iniciativa legislativa dos deputados, através do dispositivo travão do artigo 170, n.º 2, da CRP, com o objectivo de permitir ao governo a manutenção de um quadro legislativo estável que não perturbe a execução .

Na proposta de alteração orçamental verificar-se-á um direito de emenda, idêntico ao da proposta de orçamento.

Este aspecto foi analisado no Acórdão n.º 317/86 que tivemos oportunidade de comentar <sup>(222)</sup>, tendo manifestado a nossa concordância com a conclusão geral do acordo, apesar de algumas objecções que referimos.

No entendimento do Tribunal Constitucional, os deputados só poderão propor modificações que digam respeito aos assuntos definidos na proposta de alteração, ficando vedada a iniciativa parlamentar relativamente a rubricas orçamentais não incluídas no documento.

Os deputados tem de cingir o seu direito de emenda às áreas definidas na proposta de alteração apresentada pelo executivo, porque se verifica uma diferença de natureza entre os dois tipos de propostas legislativas.

A proposta de alteração tem um fim diferente, porque visa apenas corrigir a previsão inicial. Situa-se num momento diverso da dinâmica orçamental e tendencialmente terá um âmbito mais restrito do que a proposta de orçamento.

A alteração orçamental não pertence aos domínios da execução orçamental, mas ocorre quando esta se desenvolve, o que afectará a iniciativa legislativa do Parlamento.

Por outro lado, a preocupação do legislador em assegurar a estabilidade orçamental desaconselhou a que o Parlamento propusesse alterações em domínios diferentes dos circunscritos na proposta de orçamento <sup>(223)</sup>.

---

(220) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, A Constituição Financeira, pp. 527.

(221) Cf., Cardoso da Costa, "Sobre as autorizações legislativas na lei do orçamento", pp. 421,

(222) Vidé Parte IV deste Trabalho.

(223) Cf., António Lobo Xavier, O Orçamento Como Lei, pp. 135.

Em suma, verificamos que não existe uma identidade total entre o poder de alteração orçamental e o poder orçamental originário, porque o poder do Parlamento é mais amplo na configuração inicial do conteúdo do orçamento e muito mais restrito perante as alterações a esse conteúdo .

A regra de “quem pode aprovar pode alterar” é simplista, porque no domínio orçamental verificamos que quem pode aprovar não tem a mesma liberdade para alterar.

#### 4. O PODER DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL SUBORDINADO

O poder de execução orçamental abrange a prática dos actos indispensáveis à realização das despesas e à cobrança das receitas previstas no orçamento e que foram autorizadas pelo Parlamento.

A competência de execução orçamental pertence ao Governo, nos termos do artigo 202º, alínea b), da CRP.

Além disso, o Governo, após o orçamento ser aprovado, tem um poder de decisão em matéria orçamental que vai para além do carácter executivo.

O artigo 16º da LEOE estipula que são aprovados por Decreto-Lei as medidas necessárias à execução da lei do orçamento . Portanto, o governo fica com a missão de ser uma instância de orientação da execução orçamental. Estas normas não têm um carácter executivo; a sua função é de criarem condições para o Orçamento de Estado chegar à fase de execução <sup>(224)</sup>.

Em resumo, como consequência da transformação da estrutura orçamental de dualista em monista, existiu a necessidade de criar uma fase normativa intermédia que desenvolveu e concretizou as disposições do orçamento de Estado, corporizando o poder de decisão do governo em matéria orçamental <sup>(225)</sup>.

A execução orçamental pode implicar a necessidade de se proceder a alterações do orçamento.

As alterações orçamentais inerentes à execução do orçamento são justificáveis, devido à necessidade de flexibilizar a execução orçamental de acordo com as exigências da moderna actividade financeira e cuja urgência não é compatível com a solicitação de autorização prévia ao Parlamento.

---

(224) Cf., Cabral Moncada, *Perspectivas do Novo Direito Orçamental Português*, pp. 66 ; António Sousa Franco , “Sobre a constituição financeira de 1976-1982”, pp. 128

(225) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, *A Constituição Financeira*, pp. 326.

O poder de alteração subordinado, espelha uma tensão entre a necessidade de fixação da disciplina financeira e a flexibilização da execução orçamental<sup>(226)</sup>. Por isso, não poderá acarretar uma descaracterização do orçamento aprovado pelo Parlamento.

Deste modo, o poder de alteração orçamental subordinado compete ao governo, todavia não modifica a decisão orçamental. No entanto, existe a necessidade de prever situações excepcionais em que o governo pode modificar as rubricas orçamentais votadas pelo Parlamento. São estes os casos previstos nos n.ºs 4.º e 5.º do artigo 20.º da Lei n.º 6/91<sup>(227)</sup>.

Na Lei n.º 6/91, o artigo 20.º, n.º12, alargou o poder de alteração subordinado a permitir que, nas despesas apresentadas em programas, as alterações sejam da competência do governo de acordo com os critérios definidos na lei anual do orçamento. As alterações da competência do Governo consistem nas modificações dos montantes de cada ministério ou capítulo, nas transferências de verbas e na supressão de dotações entre ministérios ou capítulos.

É de salientar que estas alterações orçamentais decorrentes da execução dos programas têm sempre um carácter subordinado, porque são realizadas de acordo com os critérios estabelecidos na lei do orçamento.

O alargamento do poder de alteração orçamental, motivado pelas exigências de flexibilidade orçamental, acarreta uma maior responsabilização do governo na execução orçamental<sup>(228)</sup>.

A aprovação da Conta Geral do Estado adquire uma maior relevância, em virtude do Governo ter de descrever, explicar e justificar as opções tomadas durante a execução orçamental.

O maior relevo na apreciação da responsabilidade orçamental pela Assembleia da República, e a sujeição dos Decretos-Leis orientadores da execução orçamental, a ratificação parlamentar puderam contribuir para o Parlamento recuperar certos poderes no domínio financeiro compensando uma certa erosão que as competências parlamentares sofreram nesta área.

---

(226) Cf., António Lobo Xavier, *O Orçamento como Lei*, pp. 165.

(227) Cf., António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 390.

(228) Cf., Guilherme d'Oliveira Martins, "Revisão Constitucional - Economia e Finanças", pp. 55.

## CONCLUSÕES

I - A evolução da conjuntura económica e o decurso da execução orçamental podem determinar a necessidade de modificar as previsões contidas no orçamento através de alterações orçamentais meramente rectificativas ou de alterações de carácter substancial, com a consequente modificação dos montantes globais previstos.

II - O poder de alteração orçamental consiste na possibilidade de modificação do orçamento após a sua aprovação . Distingue-se do direito de emenda, que consiste na possibilidade dos deputados introduzirem modificações na proposta de orçamento .

III- O poder de alteração orçamental tem uma finalidade diferente e situa-se numa fase da dinâmica orçamental diversa do poder de aprovação do orçamento. Na alteração orçamental a finalidade é adaptar o orçamento às vicissitudes da conjuntura, por isso, ocorre na fase de execução, enquanto na aprovação do orçamento é autorizado o documento chave da política financeira para determinado ano, constituindo um momento autónomo da dinâmica orçamental.

IV - O facto do poder de alteração ser exercido durante a fase de execução não implica que se estabeleça uma perfeita identidade com o poder de execução orçamental, porque a sua natureza é diferente. A alteração orçamental, apesar de proceder a uma correcção da previsão, situa-se no domínio previsional e tem natureza prospectiva. Já o poder de execução destina-se a concretizar a previsão das despesas e receitas inscritas, através da respectiva realização e cobrança.

V - O poder de alteração orçamental é exercido pelo Parlamento e pelo Governo, através de uma repartição de competências em função da matéria . A partilha de poderes no domínio financeiro entre estes dois órgãos reflecte-se a nível das alterações orçamentais.

VI - Embora a partilha de poderes no domínio financeiro entre o Governo e o Parlamento possa comportar o predomínio deste último, verifica-se generalizadamente a situação inversa . Este fenómeno de declínio das competências parlamentares em matéria financeira é apresentado como um dos traços fundamentais do actual direito financeiro.

VII - É importante enquadrar o declínio das competências parlamentares em matéria financeira no domínio mais vasto da chamada crise geral da instituição parlamentar. Porque o fenómeno da desparlamentarização, com a consequente perda pelo Parlamento do monopólio do exercício da função legislativa, não afectou tão intensamente a parte financeira como a parte política.

VIII- O Parlamento mantém generalizadamente poderes efectivos quanto a

aprovação do orçamento e configuração do seu conteúdo, além de conservar poderes no domínio das alterações. Tratam-se de poderes com uma dimensão política da maior relevância.

IX - A legalidade orçamental e a repartição constitucional dos poderes financeiros impõe que exista uma coincidência entre o poder de aprovar o orçamento e o poder de o alterar. No entanto não existe uma identidade total entre o poder orçamental originário e o poder de alteração orçamental, porque o poder do Parlamento é mais amplo na configuração inicial do conteúdo do orçamento e muito mais restrito perante as alterações a esse conteúdo.

X - Aliás o Tribunal Constitucional no Acórdão 317/86 reconheceu que a Assembleia da República tem amplos poderes durante a discussão e definição do Orçamento de Estado, mas já não possui os mesmos poderes quando se trata de introduzir alterações num orçamento que se encontra na fase de execução.

XI - A análise do direito comparado revela que estão consagrados generalizadamente diversos mecanismos que permitem flexibilizar a execução do orçamento concedendo ao executivo poderes acrescidos no domínio das alterações orçamentais.

XII - Estas alterações orçamentais inerentes à execução do orçamento são justificáveis devido às exigências da moderna actividade financeira cuja urgência não é compatível com a solicitação de autorização prévia ao Parlamento.

XIV - O alargamento do poder de alteração orçamental subordinado vai acarretar uma maior responsabilização do Governo na execução orçamental através da prestação de contas e da sujeição a ratificação parlamentar dos diplomas orientadores da execução orçamental.

XV - O poder de alteração orçamental revela uma natureza "sui generis" não podendo ser reconduzido ao poder orçamental originário nem integrado totalmente no poder de execução.

XVI - A consideração do poder de alteração orçamental na dupla vertente de poder orçamental superveniente e de poder orçamental subordinado tem em atenção a superação por parte do direito financeiro dos seus aspectos liberais, mas torna indispensável uma intervenção do Parlamento, em moldes algo diversos, no processo orçamental. Inclusive através do poder de alteração orçamental pode-se assistir à recuperação de poderes financeiros por parte do Parlamento.



## BIBLIOGRAFIA

ALVARENGA, Teresa

- Do Conteúdo da Lei do Orçamento, (Relatório de Mestrado Não Publicado), Faculdade de Direito de Lisboa, 1989.

AMSELEK, Paul

- “ Les Communautés Européennes et les institutions budgétaires françaises”, in Annales de la Faculté de Droit de Strasbourg, Tomo XXVII, Paris, 1975.

AVRIL, Pierre

- “Chronique constitutionnelle et parlementaire française. Le vote bloqué (1959-1970)”, in Revue du Droit Public et de la Science Politique, nº 3, 1977.

BERGERES, Christian

- “Les Cavaliers budgétaires”, in Revue de Droit Public et de la Science Politique, nº 5, 1978.

CANOTILHO, Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital

- Constituição Anotada, 1º e 2º Vols., Coimbra, 1984.

CANOTILHO, Joaquim Gomes

- “A Lei do Orçamento na teoria da Lei”, in Estudos em Homenagem do Prof. Doutor J.J. Teixeira Ribeiro, Vol. II, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, 1979.

CATHELINÉAU, Jean

- Politique Budgétaire et Droit Financier, Paris, 1975.

COOMBES, David (ed.)

- The Power of the Purse. A Symposium on the Role of European Parliaments

in Budgetary Decisions, Londres, 1975.

CORREIA, José Manuel Sérvulo

- Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Coimbra, 1987.

COSTA, José Manuel Cardoso da

- “Sobre as autorizações legislativas da lei do Orçamento”, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J.J. Teixeira Ribeiro, Vol. III, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, 1981.

COTTERET, Jean Marie; EMERI, Claude

- Le Budget de L'État , Paris, 1972.

COTTERET, Jean Marie

- Le Budget de L'État , Paris, 1990.

- “Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire “, in Revue de Science Financière, Paris, 1963.

DEPOORTERE, M. Charles

- “Les systèmes et les procédures budgétaires appliqués au budget de L'Etat dans les pays membres de la Communauté”, in Economie Européenne, nº15, Março 1983.

DERVEL, Francois

- Finances Publiques: Budget et Pouvoir Financier , Paris, 1983.

DUE, John F.

- Government Finance. An Economic Analysis, Illinois, 1959.

DUVERGER, Maurice

- Finances Publiques, 8ª ed. , Paris, 1975.

ENTERRIA , Eduardo Garcia

- “ Posicion juridica del Tribunal Constitucional en el sistema Espanol : posibilidades y prespectivas “ , in El Tribunal Constitucional , Vol. I, Madrid, 1981.

FALLA, Fernando Garrido

- Comentários a la Constitucion, 2ª ed., Madrid, 1985.

FERREIRA, José Eugénio Dias

- Tratado de Finanças Públicas, Vol.II, Lisboa 1950.

FRANCO, António Luciano de Sousa

- Lições de Finanças Públicas, Vol. II, Faculdade de Direito de Lisboa, 1972/73.

- "Sistema financeiro e constituição financeira no texto Constitucional de 1974", in Estudos sobre a Constituição, Vol.III, Lisboa, 1977.

FRANCO, António Luciano de Sousa

- A Revisão da Constituição Económica, Separata da Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, 1982.

- Direito Financeiro e Finanças Públicas, Vol. I, Lisboa, 1982.

- "Sobre a constituição financeira de 1976-1982", in XX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais, Lisboa, 1983.

- Finanças Públicas e Direito Financeiro, Lisboa, 1987.

- "Richard Abel Musgrave: um cientista culto", in Fisco, Ano II, nº 14, Novembro de 1989.

FRIAUF, Karl Heinrich

- "Parliamentary control of the budget in the Federal Republic of Germany", in The Power of the Purse. A Symposium on the Role of European Parliaments in Budgetary Decisions, ed. David Coombes, Londres, 1975.

GUEDES, Armando Marques

- Ideologias e Sistemas Políticos, Lisboa, 1978.

GUIEZE, Jean Luc

- Le Partage des Compétences entre la Loi et le Règlement Financière, Paris, 1974.

HULLEBROECK, Robert

- "La procédure budgétaire", in Revue Française de Finances Publiques, nº 8, 1984.

INGROSSO, Gustavo

- Istituzioni di Diritto Finanziario, Vol. I, Nápoles, 1935.

- Diritto Finanziario, Nápoles, 1956.

JEZE, Gaston

- “De L’initiative des députés en matière financière”, in Revue de Science et Legislation Financière, Ano IV, 1906.

LAGO, Miguel Angel M.

- “Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa Y aprobacion de los Presupuestos”, in Rivista de las Cortes Generales, Madrid.

LALUMIERE, Pierre

- Les Finances Publiques, Paris, 1978.

LARENZ, Karl

- Metodologia da Ciência do Direito, Lisboa, 1989.

LEITE, João Pinto da Costa (Lumbralles)

- Lições de Finanças, Coimbra , 1932.

KOOPMANS, M. Th.

- “Rôle du juge en présence des problèmes économiques “, in Travaux de L’Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française, Paris, 1975.

MABILEAU, A.

- “La compétence financière du Parlement de la Cinquième République”, in Revue de Science Financière, nº , 1961.

MARTIN-RETORTILLO, Lorenzo

- La Ley de Presupuestos Generales del Estado : Eficácia Temporal y Caracter Normativo, Madrid, 1989.

MARTINEZ, Jean Claude

- Droit Budgétaire, Paris, 1982.

MARTINEZ, Pedro Soares

- “ Actualidade das Regras Orçamentais”, in Dispersos Económicos , Boletim da Faculdade de Direito de Lisboa, 1990.

MARTINS, Guilherme d'Oliveira

- Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa. A Constituição Financeira, Vol. II, Lisboa, 1985.
- "Revisão Constitucional - Economia e Finanças" in Estado e Direito, Revista Semestral Luso-Espanhola de Direito Publico, nº 3, 1º semestre 1989.
- "O Orçamento das Comunidades Europeias. Algumas notas sobre a situação actual e prespectivas futuras", in Estado e Direito Revista Semestral Luso Espanhola de Direito Público, nº 5-6, 1990.

MATHIOT, André

- "L'impoundement aux États Unis", in Études de Finances Publiques en l'honneur de Monsieur el Professeur Paul Marie Gaudemet, Paris, 1984.

MIRANDA, Jorge

- Manual de Direito Constitucional, Vol. I, Tomo II, Coimbra, 1981.

MOLINIER, Joel

- "Parliament's financial Powers : a comparison between France and Britain", in The Power of the Purse. A Symposium on the Role of European Parliaments in Budgetary Decisions, Londres, 1975.

MONCADA, Luis Cabral de

- Prespectivas do Novo Direito Orçamental Português, Coimbra 1984

MONTEIRO, Armindo

- Orçamento Português, Tomos I e II, Lisboa, 1921 e 1922.

MONNARY, P.J.

- "Budgets nationaux et budgets Communautaires aspects généraux et problèmes budgétaires de la C.E.C.A.", in Le Budget Aujourd'hui Finances Publiques et Économie de Marché dans des Sociétés d' Abondance, Bruges, 1968.

MORAN, Donald

- "Perspective on Proposals for Budget Process Reform", in National Tax Journal, Vol. XXXVII, nº 3, 1984.

MORENO, Alejandro Menendez

- La Configuración Constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, Valladolid, 1988.

MUSGRAVE, Richard ; MUSGRAVE , Peggy

- Public Finance in Theory and Practice, Nova Iorque, 1980.

MUZZELEC, Raymond

- “Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives”, in Études de Finance Publique - mélanges en l’honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet, Paris, 1984.

OTERO, Paulo

- “Desparlamentarização, conteúdo do orçamento e problemas de controlo constitucional ”, in Fisco, nº 41, Abril , 1991.

PERRON , Aldo

- “Le droit budgétaire des Communautés Européennes” , in Revue Française de Finances Publiques, nº 4, 1983.

PHILIP, Loic

- “Le droit constitutionnel des finances publiques ”, in Revue Française des Finances Publiques, 1984.

- “La constitutionalisation du droit budgétaire français”, in Études de Finances Publiques - mélanges en l’honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet, Paris, 1984.

PREST, A. R. ; BARR, N. A.

- Public Finance in Theory and Practice, 6ªed., Nova Iorque, 1979.

REUTER, Paul

- “La signification juridique politique et économique de l’acte Budgétaire”, in Annales de Finances Publiques, nº VI-VII, 1946.

RIBEIRO, Adelino; MIGUEL, João; PINHEIRO, Luís

- “A problemática dos orçamentos-programa. Alguns contributos para uma questão actual”, in Revista da Administração Pública, Vol. VI, nº 21, Julho-Setembro, 1983.

RIBEIRO, José Joaquim

- Lições de Finanças 1973/74 , Coimbra, 1974.
- Lições de Finanças Públicas, Coimbra, 1977.
- “As alterações à Constituição no domínio das finanças públicas”, in Boletim de Ciências Económicas, Vol. XXVI, Coimbra, 1983.
- “Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº 144/85”, in Revista de Legislação e Jurisprudência, nº 3737, Ano 118.
- “Os poderes orçamentais da Assembleia da República”, in Boletim de Ciências Económicas , Vol. XXX, Coimbra, 1987.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira

- “Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº 206/87”, in Revista de Legislação e Jurisprudência , ano 119 , nº 3761 , Ano 120.
- “Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº 317/86”, in Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 119, nº 3752, 1987.

RICHARD, Alain (rel.)

- Rapport fait au nom de la Commission des Finances de L’Economie Générale et du Plan sur le Project de Loi nº 2500 portant Reglement definitif du Budget de 1990, Assembleia National, Paris, 1992.

SILVA, António Barbosa

- “A gestão orçamental pública”, in Caderno de Economia, Vol. III , Outubro - Dezembro, 1989.

SMITHIES, Arthur

- The Budgetary Process in the United States, Nova Iorque, 1965.

SOUZA, Marnoco e

- Tratado de Ciência das Finanças, Vol. I, Coimbra, 1916.

STRASSER, Daniel

- As Finanças da Europa, Bruxelas , 1980.
- “ Actualité des finances de la Communauté Européenne “ , in Revue Française de Finance Publique, nº 4, 1983.
- “ L’exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge pour les exercices budgétaires de 1981, 1982 et 1983 des Comunautés Européennes”, in Revue du Marché Commun nº 292, Dezembro, 1985.

- Les Finances de L'Europe, Bruxelles, 1990

TALLINEAU, Lucile

- "Une Annexe Budgétaire en Quête d'Identité", in Revue du Droit Public et de la Science Politique, n° 4, 1987.

TEIXEIRA, António Braz

- Introdução ao Direito Financeiro, Lisboa, 1980

- Finanças Publicas e Direito Financeiro, Lisboa, 1990.

TROTABAS, Leon

- "Le droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique du régime parlementaire français", in Annales de Finances Publiques, n° III, 1936.

VELOSO, José António

- "Natureza Jurídica da Lei de Meios", in Scientia Jurídica, tomo XVII, 1968.

VERGES, Jean

- "Le financement de la Communauté européenne", in Revue Francaise de Finances Publiques, n° 4, 1983.

WALLACE, Helen

- Las Finanzas de las Comunidades Europeas, Madrid, 1982.

XAVIER, António Lobo

- "Enquadramento Orçamental em Portugal: alguns problemas", in Revista de Direito e Economia, n° 1º/2º, Ano IX, Janeiro-Dezembro 1983.

- O Orçamento como Lei. Contributo Para a Compreensão de Algumas Especificidades do Direito Orçamental Português, Faculdade de Direito de Coimbra, 1991.

## **JURISPRUDÊNCIA CONSULTADA**

- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 144/85 de 31 de Julho, in ATC, Vol. VI, pp. 183 e ss.
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 317/86 de 19 de Novembro, in DR 1ªsérie, 1987/01/14.
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 206/87 de 17 de Junho, in ATC, Vol. X, pp. 329 e ss.

## **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

- Regulamento da Contabilidade Pública de 1863
- Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1870
- Regulamento da Contabilidade Pública de 1881
- Lei de 20 de Março de 1907
- Lei de 9 de Setembro de 1908
- Lei de 15 de Março de 1913
- Decreto nº 15 465, de 14 de Maio de 1928
- Decreto nº 16670, de 27 de Março de 1929
- Decreto nº 18381, de 24 de Maio de 1930
- Decreto-Lei nº 305/71, de 15 de Julho
- Decreto-Lei nº 54/72, de 15 de Fevereiro
- Lei nº 64/77, de 26 de Agosto
- Decreto-Lei nº 93/78, de 13 de Maio
- Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro
- Decreto-Lei nº 46/84, de 4 de Fevereiro
- Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro



---

# DOCUMENTOS



## **LISTA DE ANTIGUIDADE DOS MAGISTRADOS (1991)**



CATEGORIA E NOME	DATA DA POSSE OU INÍCIO DE FUNÇÕES NA CATEGORIA	NÚMERO DE DIAS DESCONTADOS	TEMPO CONTADO PARA ANTIG. NA CATEGORIA		
			ANO	MESES	DIAS
<b>CONSELHEIRO PRESIDENTE:</b>					
1. António Luciano Pacheco de Sousa Franco	05.06.86	---	05	07	01
<b>CONSELHEIROS VICE-PRESIDENTES:</b>					
1. Alfredo José de Sousa	05.06.86	---	05	07	01
2. João Manuel Fernandes Neto	08.06.87	---	04	06	28
<b>CONSELHEIROS:</b>					
1. Antero Alves Monteiro Dinis a)	08.09.78	---	03	03	28
2. José Faustino de Sousa b)	01.10.85	---	06	03	03
3. José António Mesquita	29.01.87	---	04	11	08
4. João Pinto Ribeiro	28.07.87	---	04	05	08
5. Fernando José de Carvalho Sousa	03.02.88	---	03	11	03
6. José Alfredo Mexia Simões Manaia	03.03.88	---	03	10	04
7. Manuel António Maduro	01.06.88	---	03	07	04
8. Julio Carlos Lacerda de Castro Lopo	17.09.90	---	01	03	16
9. João Augusto de Moura Ribeiro Coelho	17.09.90	---	01	03	16
10. José Alves Cardoso	17.09.90	---	01	03	16
11. Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha c)	17.09.90	---	01	03	16
12. Arlindo Ferreira Lopes de Almeida	17.09.90	---	01	03	16
13. Manuel Raminhos Alves de Melo	25.10.90	---	01	02	08
14. Maria Adelina de Sá Carvalho	17.12.90	---	01	00	15
15. Alfredo Jaime Meneses Corrcia Barbosa	28.01.91	---	00	11	08
16. António Joaquim Carvalho	14.05.91	---	00	07	22
17. José Manuel Peixe Pelica	05.08.91	---	00	04	29

**OBSERVAÇÕES:**

- a) Exerce o cargo de Juiz do Tribunal Constitucional, desde 06.04.83.  
b) Está colocado na Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores desde 01.10.85.  
c) Está colocado na Secção Regional do Tribunal de Contas da Madeira, desde 17.09.90.

Tribunal de Contas, em Lisboa, aos 20 Fev. 1992

O CONSELHEIRO PRESIDENTE

António Luciano Pacheco de Sousa Franco.



**DISCURSO DE SAUDAÇÃO PROFERIDO POR SUA EXCE-  
LÊNCIA O MINISTRO MARCOS VINÍCIOS RODRIGUES  
VILAÇA, POR OCASIÃO DA VISITA, AO TRIBUNAL DE  
CONTAS DA UNIÃO DO BRASIL, DO TRIBUNAL DE CON-  
TAS DE PORTUGAL**

**Brasília, 25 de Fevereiro de 1992**



A assépsia dos actos dos tribunais, tal como acontece agora na cerimónia em que lhes damos, pelas palavras e abraços, os mais caprichados votos de boas-vindas, não pode ocultar a nossa honra, nem enfardelar a intimidade de lhes dizer: entrem, a casa, perceberão, é quase portuguesa, com certeza.

Só mais não os aplaudimos, nesse abrir de portas e corações, para que não pareça forma disfarçada de vanglória, tão juntos estamos e somos. A satisfação de tê-los connosco iremos despetalar, no dia-a-dia, no hora-a-hora em que estejam no Brasil.

Saibam que os portugueses nunca estão ausentes. Quando muito, estamos à espera deles.

Em Outubro, ao visitarmos minha LISÓTIMA, o Ministro-Decano Luciano Brandão e eu, sob a liderança dessa vocação suavemente catalizadora de Adhemar Ghisi, para a assinatura do acordo de Cooperação Científica, Técnica e Cultural, nós, os do Brasil, e o Tribunal Português materializávamos gesto de avanço criador, nas relações entre tribunais, povos e nações. E sabe-se que esses avanços não acontecem por acaso ou fruto de isoladas acções. Ao contrário, resultam de forças coligadas, de reflexões, de determinação.

Pensamento e vontade movem a história.

O pensamento do tribunal de Contas da União era o de se ampliar, de ser actual sem se descaracterizar, pois aqui o passado não é para a monótona repetição e sim para a referência orientadora. O movimento resultou em ser aquele o primeiro ajuste bilateral, em cem anos de história do TCU. E a vontade, de que fosse deliberadamente com Portugal o gesto inusitado.

Na fala de Adhemar Ghisi, em Lisboa, está muito bem explicado de que há um substrato de tempo trívio a amparar a decisão. O Ministro Ghisi referia ao passado das identificações, ao presente da efectivação de meios, a fim de termos, logo, a contemporaneidade do futuro.

Ali, a tudo ouvi e reflecti: os luso-brasileiros são uns nostálgicos do futuro, como se apenas lá nos sentíssemos de bem com a vida.

Mas esse mestre de palavras, verdadeiro comandante da semântica, o Presidente António de Sousa Franco, com justeza de ciência, sintetizava: é uma opção cultural.

Pois assim foi, é e será.

Muito do que poderemos sugerir a Portugal como oferta, analisaremos juntos, a partir das amplas competências constitucionais que o Congresso Nacional nos outorgou e quanto à operacionalização desses deveres, o projeto de Lei Orgânica que tramita no Legislativo esclarece à suficiência. Dele também nos ocuparemos com igual cuidado.

Desafiados a esse novo depois, um tipo de presente que antes se punha no futuro, não o descartaremos. Novo depois a se exemplificar na idéia da auditoria de resultados, a face que tem mais futuro para as Cortes de Contas.

Eis como melhor nos afirmaremos, não como expedição punitiva mas superiormente como avaliadores do desempenho público em plano amplo, deixando à margem os miniaturistas, aqueles meros caçadores de impropriedades miúdas, que se fartam na calinada dessas vitórias pequeninhas.

De outra parte, estimaremos, para as aplicações no MERCOSUL, conhecer a filosofia camoneana do "saber de experiência feito" que certamente nos ensinarão os portugueses pelas suas intimidades com a Comunidade Económica Europeia. Isto em muito subsidiará as acções do nosso corpo técnico, equipe de denodados cidadãos brasileiros, honrados e qualificados.

Juntos trabalharemos pelo léxico comum, no concernente à terminologia do controle e fiscalização das contas públicas. Sem que isso seja esparrilho a nenhum de nós mas pela simples razão de que seríamos indignos de nosso passado se não fruíssemos de um dos melhores patrimónios comuns: a língua portuguesa, a "língua boa do povo", de que falou o poeta Bandeira.

Aliás, corolário disso é que não há exemplo de tão grande número de heróis comuns, nem de nações tão irmanadas, quanto as nossas, nas variações de perspectivas e nos módulos distintos de suas responsabilidades.

Nem precisamos recordar Chesterton: "As coisas essenciais nos homens são as coisas que eles possuem em conjunto e não as que possuem separadamente".

Volto porém, ao fascinante tema léxico. Não será fácil. É necessário, mas não tão simples, como na lenda de Canuto, Rei da Dinamarca, Inglaterra e Noruega, no século XI, que se sentou no trono, à beira do mar e ordenou que as ondas recuassem. Até que foi obedecido. Na maré vazante...

Somos povo. E o povo exercita "o processo evolutivo e selectivo das decantações intuitivas, que faz a língua boiar à tona das memórias anciãs".

Ninguém é dono da língua. Luís Forjaz Trigueiros explicou aos teimosos: a língua se guarda, não se aprisiona.

Muito teremos a entabular para que o léxico comum resulte do cumprimento de um itinerário de vontade e constância, que não se restringirá ao espaço lusobrasileiro, mas deve atingir o mundo lusófono da África, porque vale ter presente que se "mais mundo houvera, lá chegara".

Outro tema que trago à consideração, provocado por aquele competente e instigante discurso de mestre Franco, é o de interessarmos instituições de pesquisa, daqui e de lá, pelos arquivos das nossas Cortes. A fundação Casa de Rui Barbosa, onde brilha essa figura emblemática dos estudos históricos no Brasil, o

professor Américo Jacobina Lacombe, poderia cuidar da parte que nos coubesse. Esta casa é, de certo modo, uma obra de Rui Barbosa e o Universo ruiano precisa ser aqui também examinado.

Melhor se saberia da história econômico-financeira das duas nações se vasculhássemos esses mananciais pouco ou nada desvirginados.

Para provar que trafegamos em tempo tribio, do entendimento superiormente criativo de Gilberto Freyre, o Tribunal de Contas de Portugal (que é uma sugestão de rima e de solução) vai receber o "Thesaurus" informatizado que organizamos, no concernente à realidade brasileira das contas públicas.

Nele há dois acentos que não me dispense de anotar.

Primeiro, muito do seu impulso foi dado pelo Presidente Carlos Átila, homem voltado para as conquistas da modernidade, íntimo dessas máquinas assombrosas -os computadores- que fazem de mim, na realidade um semi-provecto, de fato, um ancião quase irrecuperável no seu avesso até a uma já anacrônica máquina de datilografia...

Segundo, quem vai fazer a "traditio", daqui a pouco, é o nosso Ministro-Decano, o único engenheiro em Plenário, que se regala divertidamente com poliedros, cones de sombra, dodecaedros, poligonais, condições de temperatura e pressão. Homem exigente. Para ele, dois e dois são quatro. Para mim, sei lá, às vezes podem ser, quatro e um DX qualquer.

O Presidente Carlos Átila, sabiamente, determinou: a exatidão do "Thesaurus" somente seria transmitida por mãos descontaminadas de inexatidões.

A sequência do trabalho que o Acordo nos aponta, espanca o risco de que nos perdessemos na retórica.

Também podemos parafrasear: no princípio era o verbo...

Só que não me filio aos que, criticando o tom, de certo modo verboso dos nossos encontros e ajustes, querem se utilizar da retórica contra a retórica.

Quando esse Acordo se reduziu à escrita, não o fizemos como apoteose de pós-calígrafos mas pela compreensão de que a palavra cria e faz crescer.

Que haja palavras, a expressão da criatividade, da empatia, da compreensão.

Octávio Paz poetou:

"Canta o pássaro, canta:  
seu entendimento  
é a sua garganta."

A palavra é canto dos homens. Ela toca e tange. Exerce sobre mim -me perdõem o subjectivismo da declaração- um fascínio feminino do claro enigma e da obscura transparência. Excita-me e me entorpece. Inquieta-me e me consola. Traz-me cativo de sua força e sedução.

Homem que se considera de palavra, gosto das palavras e por isso compreendi exatamente o que queria dizer mestre Antônio de Sousa Franco, ao encerrar seu discurso no outono lisboeta. Ele disse: "Mãos à obra." O sentido ético da sua palavra é o que estamos respeitando, agora, neste encontro de trabalho e de afeição.

Por não nos termos burocratizado em letrados, nas obras estamos pondo as nossas impressões digitais.

Recordemos que Camões falou da gente lusíada como "pequena parte", em confissão de humildade. Pois não é que, sentindo o Brasil todo, desde quando pode ter sido imaginado na Sagres da "inclita geração, altos infantes", penso que Brasília pode ser "pequena parte", donde sai a vontade do Brasil para os seus quereres do século XXI. Quem viver, verá. O Brasil não é medíocre. Até por ser a mais brilhante criação portuguesa.

De cima, deste Planalto Central, na "pequena parte" de Brasil que há neste sonho de Dom Bosco, que Kubitschek fez tangível, tem-se fartura de horizontes alcançáveis e de compromissos impostergáveis. Aqui clareiam-nos relâmpagos de alvoradas e nos açoitam os ventos de amplidão.

O que Brasília encarna de insuperavelmente moderno não elide, ao contrário, nos encharca da lição do poeta Antônio Patrício:

"O sonho antigo nunca mais declina".

Esse sonho, sonhamos sob o concreto da obra de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, que se arredonda em formas suaves, macias como as bochechas fofas dos anjinhos barrocos que nos encantam em Olinda, Salvador, Paraty, São Luís, ou -não me interpretem mal nossos queridos visitantes- na mineira cidade de Tiradentes...

Quando se separaram os dois Estados lusíadas, a Carta Patente de 13 de Maio de 1825, determinou:

"Os naturais do reino de Portugal e seus Domínios serão considerados no Império como brasileiros e os naturais do Império, no Reino de Portugal e seus Domínios, como portugueses".

O espontâneo tornou-se lei.

E por quê?

Porque, grande lição portuguesa -a "Ode Marítima" e "Os Lusíadas" que o expliquem melhor- é a renúncia à auto-dieta, enquanto a busca dos valores transnacionais, os levou à oceanidade, a palavra que bem explica o gosto pela vertigem da universalidade dessa gente, de força unificadora nas desafiantes circunstâncias em que construiu um mundo de múltiplos.

Este o sentimento mais alto que o português não deve perder, pois é soberano

e singular entre os povos. Sem que deixe escorrer entre os dedos o quanto lhe agrada ser castiço, nada de envilecer no telurismo estreito. O português tem tanto de capital em sua formação que pode se dar ao luxo de gastá-lo mundo afora; sua conta-corrente não fica em débito.

Não evito dizer que falo estas coisas na alegria que não cabe mais no peito. E trata-se de peito de brasileiro do Nordeste, de Pernambuco, espécie de mandacaru curtido, consistente e resistente, onde estão guardadas andanças e vivências várias, durezas e ternuras fundas, dores e riscos, cores e flores -destas itinerantes, apanhadas na agri doce travessia/travessura humana que se chama vida.



**RESPOSTA DE SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL**



Sr. Ministro Presidente, Doutor Carlos Átila Álvares da Silva,  
Srs. Ministros e Auditores,  
Sr. Procurador-Geral,  
Srs. Funcionários,  
Minhas Senhoras e  
Meus Senhores

A honra que me dão, por particular deferência do Decano do Tribunal de Contas da União, Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa, grande Amigo, como tantos grandes amigos que aqui tenho, ao permitirem-me sentar no lugar de Decano desta casa e ao receberem-me com palavras que não são "só palavras", que são antes a expressão de um sentimento fundo e natural que sempre brota quando brasileiros e portugueses, quando Instituições irmãs de dois Países Irmãos se encontram, naturalmente suscita, de minha parte, uma breve palavra de agradecimento. E breve porque me sentiria transportado, com a sensibilidade latina que todos temos, a alongar-me, mas a humildade que também devo ter leva-me a dizer que, depois de tão brilhantes orações, está tudo dito.

O que tão brilhantemente foi dito, com o calor de coração e com a expressão literária do Académico da Academia Brasileira de Letras e da Academia de Ciências de Lisboa, com Alma e recorte literário, pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, não poderia eu senão coroar com uma palavra simples: AMEN! E, com isto, acolheria todo o brilho das suas palavras. Ao que, em termos de trabalho feito e também de expressão responsável e consciente de uma atitude, que é a desta Alta Corte, foi dito pelo Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, eu não poderia dizer senão muito obrigado.

O vosso trabalho, tão consciente e tão importante, que vem ao encontro de uma necessidade que também nós sentimos, de modernização das nossas Instituições de Controlo Financeiro, será para nós um precioso elemento de estudo, de reflexão, de inspiração e certamente de aprendizagem. E, ao mesmo tempo, queria agradecer a honra e o prazer de estar, mais uma vez, em Brasília, nesta cidade - sonho de São João Bosco, realização de Juscelino Kubitschek e obra quotidiana do povo brasileiro. Nesta cidade que é, talvez, o único elemento de património cultural da humanidade que, em si, tem já o futuro pois é uma cidade onde se vive para os padrões do século XX e século XXI. Nesta cidade que é, afinal, símbolo da avançada para o interior, que será certamente no Brasil a confirmação da sua vocação de ser uma das grandes nações do mundo.

Aqui é óbvio que, como em todo o Brasil, nos sentimos em casa nossa; mas, nem por isso, o prazer de nos sentirmos em casa, tão longe da nossa doméstica origem, mas tão perto da nossa alma e destino, porque em casa brasileira deixa de

ser algo que os membros da Delegação, que estão comigo, agradecem muito profundamente. Posto isto, desejaria apenas acrescentar duas ou três palavras que exprimem o sentido que, também nós, no Tribunal de Contas da República Portuguesa, demos ao Acordo de Cooperação entre as duas Instituições nos mais diversos domínios conexos, no plano científico, no plano técnico, no plano cultural e no Controlo Financeiro entre as duas Instituições irmãs.

Para nós ele representa um vector muito especial de concretização do nosso dever-função constitucional e do Programa de Modernização da Instituição em que estamos empenhados nos últimos seis anos. O acordo assinado com o Tribunal de Contas da União, em 28 de Outubro de 1991, é, para nós, uma realidade muito importante. Eu sublinharia, apenas, três razões para isso.

A primeira é esta: naturalmente estamos hoje -Brasil e Portugal- num mundo, fiéis à nossa identidade passada, ao presente e ao futuro dessa identidade, mas condicionados, em profundidade, pelos novos modos como se fazem os alinhamentos políticos, económicos e culturais. No mundo contemporâneo, isto significa, em particular para Portugal, uma participação muito empenhada no Movimento Europeu e, dentro dele, na Comunidade Europeia.

Neste primeiro semestre de 1992 Portugal assume, mesmo, a Presidência da Comunidade e, com isso, certifica e assume um papel ainda mais activo numa Comunidade Europeia que, pelo acordo de Maastricht, em Dezembro passado, de algum modo (se ele for como se espera, ratificado pelos Doze Estados membros) muda um pouco de natureza: deixa de ser um conjunto de três Comunidades Económicas para passar a ser uma só Comunidade Europeia; e uma Comunidade Europeia que ultrapassa a dimensão económica para assumir uma dimensão que uns chamam de política, outros jurídica e outros ainda cultural mas que, de qualquer maneira, se exprime nisto: em vez de Comunidades Europeias passa-se a falar de Comunidade Europeia; em vez de Comunidades Económicas passa-se a falar dessa Comunidade Europeia orientada para a união política. E, esta realidade, muito complexa no âmbito da transformação da Europa e, certamente muito importante no âmbito da transformação do mundo, obriga-nos, a nós, a procurar mais profundamente, não em contradição mas em reforço desta idéia, a nossa própria identidade nacional como povos e nações velhas da jovem Europa em adolescência.

Por outro lado também me parece, sentindo o que se passa com o País-irmão Brasil, que algo de semelhante acontece. O Brasil é o líder natural da América Latina. O Brasil está hoje de novo empenhado em movimentos de integração que neste espaço pretendem reformular a Carta tradicional e criar condições para uma nova arrancada de desenvolvimento. Também não tenho dúvidas que a busca das

raizes, e a fidelidade a elas, a autenticidade e a identidade de cada um dos seus povos, é uma condição primeira para que esses arranjos se façam sem ser para vender a alma mas para, melhorando as condições dos corpos ajudarem também a salvar a alma de cada povo. Ora, a alma portuguesa -creio que também a vossa- só sobrevive unida na busca de uma identidade comum, de um passado familiar, de uma convivência de família que sendo luso-brasileira, que sendo do Brasil e de Portugal, é uma convivência de família mais larga, e só essa natural, anterior a outras associações de opção política ou de escolha de conveniência.

Temos irmãos, por exemplo em África, que partilham a mesma "Pátria da língua" e que precisam tanto de encontrar essa realidade da família quanto, em boa verdade, nos últimos anos andaram, têm andado, um pouco afastados dela e querem hoje reencontrá-la em nós e conosco.

Creio, pois, que a idéia de aprofundarmos neste domínio financeiro, que é o nosso -outros cuidarão dos seus- as convergências, o conhecimento, o trabalho comum, a identidade própria, reforçando estes laços da família natural, só pode estar completa se, realizando aquilo que devemos realizar a dois, estivermos sempre prontos, empenhados e disponíveis para o realizar com mais cinco países de expressão portuguesa que existem em África e, porque não, quem sabe, até com os povos de expressão portuguesa que hoje dramaticamente não podem exprimir-se como países, como é o caso de Timor-Leste, no Território Asiático e Australiano? Por isso eu diria que esta vocação familiar é algo que -como lembrava numa expressão que certamente partilhamos o Ministro Marcos Vilaça- constitui uma opção cultural. E diria mais: é uma opção cultural no que isso tem de mais profundo e autêntico, por ser uma opção de vida, de vida familiar, de uma família de povos que têm de comum aquilo que lhes é mais íntimo e mais próprio: a história comum, a língua, a identidade, a maneira de ser; e que, nos novos alinhamentos do mundo, na dinâmica da história que agora se realiza de outra forma mas que é sempre e mesma dinâmica da história, e uma dinâmica feita por homens cuja natureza muda muito menos do que as circunstâncias em que se concretiza.

Eu estou certo que as organizações de unidade económica, de unidade social e, até, de unidade política só se realizarão bem se formos capazes de encontrar, para seu fundamento, as identidades, as comunidades culturais, aquilo que sendo realidades permanentes deve, para cada povo, ser mais importante do que as construções políticas e os acordos económicos os quais, as necessidades do nosso tempo, tornam obrigatórios mas que, mau seria, fossem causas de subversão da realidade profunda, cultural e pessoal das pessoas, dos povos, das nações e das comunidades.

Creio pois que sabendo inserir os nossos passos políticos e económicos com dinamismo, com empenhamento, com eficiência, e tirando disso o proveito necessário, nós só não venderemos a alma ao diabo como não colocaremos o homem ao serviço da economia colocando, antes, a economia ao serviço do homem se formos capazes de preservar autenticamente e de valorizar aquilo que, como homens, basicamente nos realiza: a nossa identidade pessoal e comunitária, afinal a alma do povo que somos.

Eu creio que essa identidade, para Portugal como para o Brasil, é um facto que passa reciprocamente por cada um do outro e que, os povos de cultura e expressão portuguesa que existem em outras partes do mundo também passará por encontro recíproco entre eles e deles connosco. Acho, pois, que um Tratado deste tipo, vinculando a Instituição maior do controlo Financeiro do País colossal, do País maior de língua portuguesa, da Potência do futuro que é o Brasil, com a Instituição Superior de Controlo Financeiro do País mais antigo da cultura portuguesa, que é Portugal, pode ser verdadeiramente um pacto de família, um pacto que, neste domínio, venha a ajudar e reforçar as condições específicas de outros povos que fazem parte da mesma família e que muito podem ganhar com este nosso entendimento cada dia reforçado e cada dia aprofundado.

A segunda palavra tem a ver com o trabalho efectivo, a ideia já aqui tão bem concretizada, nomeadamente através dos elementos recebidos agora da mão do Ministro Luciano Brandão, de que este Acordo é para funcionar, este Acordo é para trabalhar, não é para se reduzir a palavras. O que significa que ele tem alma, tem de exprimir-se em palavras calorosas; mas tem também um corpo concreto que se está exprimindo em actos, actos que apontam nomeadamente para a troca de experiências, que é sempre útil e para obras comuns. A nossa, por exemplo, no domínio da comunidade Europeia a que já aludi, é uma experiência que deve ser partilhada e que tem certamente aspectos que merecem a nossa reflexão comum. Mas a experiência do léxico de controlo financeiro em língua portuguesa é um trabalho comum e só nosso, que constitui verdadeiramente a base, tal como a investigação científica e a investigação histórica, de muito do que possamos querer fazer de consistente no plano técnico. E muitos outros domínios há em que, trocando experiências, aprofundando em comum aquilo que é o substrato fundamental da nossa possível e da nossa certa identidade no domínio do controlo financeiro – o domínio cultural no qual o controlo Financeiro existe, do qual nasce e em que se alimenta – então teremos toda a possibilidade de passar a dar uma contribuição conjunta para um avanço específico no campo do Controlo Financeiro moderno no mundo.

Eu creio afinal que isto é uma aplicação da ideia de que a ciência e a técnica,

nomeadamente nos domínios humanos (incluindo os sociais) só avança se tiver por base uma doutrina, uma filosofia e uma cultura. Se tal acontecer, a ciência social ou humana e a técnica pouco avançam e, normalmente, dando dois ou três passos ao lado, acabam por se afundarem.

Creio que esta ideia é correcta e assenta no pé firme da identidade cultural e na busca de colocar em primeiro lugar as primeiras coisas, sem o que a casa a construir se afundaria na areia.

A terceira palavra que eu queria dizer era esta: não tenho dúvidas de que os dias de trabalho que vamos ter aqui permitirão ensinar uma rotina. Para já atrevo-me a dizer que é com muito gosto, e com muita honra, que convido a Delegação que para isso venha a ser designada pelo Senhor Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União, para, de novo em Lisboa, continuarmos estes trabalhos, pegando naquilo que resultar da Sessão de trabalhos que vamos realizar aqui, em Brasília e levando o recado sempre um pouco mais avante.

Julgo que temos possibilidade de acelerar os passos que devagar, mas a bom ritmo, temos vindo a dar e encetar uma rotina útil de troca de visitas e impressões, não apenas para nos intervalos do nosso contacto, que tem sido nos últimos tempos praticamente permanente, tenhamos metas a cumprir e resultados a alcançar, como vimos alcançando mas, também, para que periodicamente possamos rever os resultados do trabalho que estamos a fazer juntos, traçar novos objectivos e, assim, alargar e aprofundar esse trabalho conjunto.

Concluo agradecendo, mais uma vez, as palavras em que me louvo, proferidas pelos ilustres Ministros Luciano Brandão e Marcos Vilaça. Creio que, tal como dizia Eliot, o tempo passado e o tempo presente estão presentes no tempo futuro.

E é com sentido de futuro, mais do que com sentido de passado ou de presente, que este trabalho conjunto há-de ser entendido. É um futuro que nós queremos construir no plano da mais alta responsabilidade, por que nos dois países estamos empenhados e responsabilizados, e sempre com a ideia de que essa contribuição parcelar que damos é uma contribuição que, como a História tem mostrado, se revelará fundamental no plano do desenvolvimento como no plano da unidade cultural dos dois povos, dos outros povos de língua portuguesa e da nossa contribuição para o avanço da cultura do mundo.

Eu também creio que, diversamente talvez do que tem defendido uma obra hoje tão discutida, a de Fukuyama, a história não terá parado, mas a sua dinâmica tornou-se diferente. Não creio que a história tenha parado só porque as velhas antinomias dos blocos, e das ideologias, foram ultrapassadas. Também não creio que a história tenha parado e tenhamos alcançado um estágio "final", de tipo hegeliano, porque, de algum modo, a democracia está lutando consigo própria e

é nas suas entranhas que se encontra o inimigo que outrora tinha fora dela.

Acho que é um facto positivo que a democracia hoje se tenha estendido por todo o mundo. Mas não são os inimigos do interior que ameaçam a democracia e o desenvolvimento: é-o, sim, a situação mundial de novos blocos alinhados por grandes diferenças, no acesso aos bens da terra que Deus deu por igual a todos, para por todos serem partilhados. É a existência desses novos blocos e, por ventura, o diálogo inexistente, ou as orelhas fechadas ao diálogo entre os mais pobres e os mais ricos, o Sul e o Norte, que hoje ameaça mais o equilíbrio mundial. E será da superação -perdão, diria da luta; mas a superação é também uma luta, embora a forma mais positiva de luta- dessas antinomias que eu estou convencido que nascerá a dinâmica do Século XXI. Ora, também para isso, para a superação dessas antinomias, países que estão em zonas geográficas às vezes conotadas com esses diferentes blocos, mas que têm uma particular identidade, uma particular capacidade de diálogo e uma particular aptidão para lançarem pontes de um dos blocos para outro, como são os nossos, assumem papel estratégico na paz mundial. O Brasil e Portugal terão papel importantíssimo na dinâmica do desenvolvimento do século XXI, para que se ultrapassem os impasses que hoje aparentemente encontramos no mundo, e se vença esta nova dialética de Norte contra o Sul, de ricos contra pobres, de subdesenvolvidos contra desenvolvidos. Acho que o risco de que se criem, aqui, campos de batalha, pode ser superado criando-se um campo comum de cooperação -a cooperação para o desenvolvimento cultural, económico e social. Neste aspecto as Instituições de Controlo Financeiro de dois países e de uma comunidade de cultura partilhada por estes possíveis blocos do mundo desenvolvido e do mundo menos desenvolvido, espalhada por vários continentes, mas com um núcleo, com uma alma feita de cultura comum, isso é muito importante para que possamos pensar em tempo futuro capaz de agregar o passado e o presente e de ser a verdade verdadeira, a verdade autêntica do passado e do presente que desejamos longe das ditaduras, da pobreza, das injustiças e das guerras.

Acho que a contribuição que os brasileiros e portugueses podemos dar para a construção do século XXI como século de desenvolvimento, democracia e solidariedade está precisamente nisto: em termos um papel positivo, preservando a identidade comum, na superação de uma dialética de blocos; e em sermos capazes de lançar, sem deixarmos de estar onde estamos, as raízes e pontes que portugueses e brasileiros sempre soubemos lançar daquilo que é mais importante no mundo: o diálogo entre todas as culturas, entre todas as civilizações, entre os vários continentes, entre os vários blocos políticos, entre os vários blocos económicos; e a busca de soluções comuns a nível mundial, seja na ecologia, seja

na economia, seja na paz mundial seja, também, porque não, na cooperação financeira internacional, em que ora trabalhamos. Estou certo de que, modestamente, no campo por que somos responsáveis, objectivos deste tipo também passam por nós e pelas nossas Pátrias, tendo em linha de rumo a amizade que comumente sentimos, a fraternidade recíproca que se exprime nas nossas palavras e a convicção de uma identidade de passado e de presente.

Estamos certos de que o futuro, o tal que é verdade do passado e do presente, será como nós o sonhamos, se por ele trabalharmos sem descanso.

Muito obrigado, Senhor Presidente!

(a) António de Sousa Franco

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal.



**DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O PRESIDENTE DO  
TRIBUNAL DE CONTAS, PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE  
SOUSA FRANCO, POR OCASIÃO DA VISITA DO TRIBU-  
NAL DE CONTAS DA COMUNIDADE EUROPEIA**

**(28 de Abril de 1992)**



Senhores Presidente e Membros do Tribunal de Contas da Comunidade Europeia

Senhores Conselheiros

Senhores Procuradores-Gerais-Adjuntos

Senhora Directora-Geral

Minhas Senhoras e Meus Senhores

1. A primeira palavra é, naturalmente, de boas-vindas aos nossos ilustres visitantes e à prestigiada Instituição que representam. E a nossa alegria e satisfação em recebê-los é acrescida pelo facto de esta visita a Portugal se inserir num contexto de elevação do Tribunal de Contas Comunitário a Instituição da Comunidade, a par do Conselho, do Parlamento, da Comissão e do Tribunal de Justiça. Por outro lado, como Vossas Excelências bem sabem, o Tribunal de Contas português, na parcela que lhe cabia, não quis deixar de participar neste processo, diligenciando junto do Governo Português no sentido de se apoiar esta iniciativa apresentada na Cimeira de Maastricht, em Dezembro de 1991. Ao fazê-lo a Instituição a que tenho a honra de presidir mais não faz do que confirmar a importância que dá ao quadro comunitário de controlo financeiro, quer no exercício dos seus poderes e responsabilidades próprios -realçados pela alínea f) do artº 8º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, que incumbe o Tribunal de Contas da República Portuguesa de "assegurar, no âmbito nacional, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos das Comunidades Europeias, de acordo, com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes", quer na cooperação constante, como interlocutor nacional, com o Tribunal de Contas Europeu, quer ainda na busca empenhada, convosco e com as instituições nacionais dos outros estados comunitários, de soluções que façam avançar "pari passu" a união europeia e um controlo financeiro idóneo e eficiente, como o demonstrámos sendo uma das primeiras instituições nacionais a acordar com o TCCE um "Protocolo de acordo sobre as modalidades de aplicação do princípio da cooperação entre o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias e o Tribunal de Contas da República Portuguesa" em 13/11/1990, ao qual já foi dada aplicação mediante a realização de uma auditoria conjunta das duas instituições. E não esquecemos que o ideal europeu, mais vivo e forte na Comunidade, é legado e bem comum de todos os países europeus, empenhando-nos decididamente na criação e no funcionamento da EUROSAI, em 1990, e nas relações bilaterais europeias, em particular as que se traduzem no apoio à criação ou restauração de instituições de controlo financeiro democrático nos Estados da Europa Central e Oriental.

Por tudo isto, não se estranhará que nos alegremos com esta alteração aos Tratados Comunitários. Ela representa inequivocamente um reforço do Tribunal de Contas e das funções que lhe estão cometidas, reconhecendo-se assim, ao nível comunitário, o fundamental e imprescindível papel que aos Tribunais de Contas cabe desempenhar.

A evolução política e social de cada País e também da Comunidade Europeia reflecte-se necessariamente na evolução do seu órgão de controlo financeiro supremo, cuja natureza, composição e competência se vão modificando, de modo a corresponder às alterações que entretanto se vão verificando.

A alteração do estatuto do TCCE e no que respeita ao Tribunal de Contas português, a sua recente reforma, confirmam, de forma inequívoca, esta relação constante. A nossa experiência histórica confirma que o progresso dos Estados e das restantes instituições políticas no sentido da democracia passa invariavelmente pelo acréscimo de prestígio e pelo reforço dos poderes do Parlamento, dos Tribunais e, no domínio financeiro, do Tribunal de Contas. A força dos Executivos é quase um dado natural, cujas vantagens e riscos são tão patentes nas suas organizações políticas democráticas como nas autocráticas. Específico das democracias e do Estado de Direito é sim, o papel das outras instituições que referi. Por isso me congratulo com o facto de que o Tratado de Maastricht, do mesmo passo que criou condições para no futuro intensificar em qualidade e aumentar em quantidade a actividade financeira da Comunidade, previsivelmente bem acima dos actuais 1.240 do produto comunitário, revigorou claramente a sua instituição suprema de auditoria. Com isto se deram passos sólidos para o desígnio democrático da União Europeia.

2. Gostaria de dar a conhecer a Vossas Excelências os traços fundamentais da evolução recente do Tribunal de Contas português.

Embora o Tribunal de Contas, criado pelo sábio Rei D. Dinis há cerca de 700 anos e dotado por D. João I do seu primeiro Regimento, em 1389, seja uma das mais antigas e permanentes instituições do Estado português, não é possível dissociar a sua recente reforma da transformação política verificada em Portugal a partir de 1974, com a restauração da democracia.

É efectivamente a partir de então que, embora de forma lenta, se foram criando as condições necessárias para que o Tribunal de Contas português viesse progressivamente a tornar-se no órgão supremo de controlo financeiro exigido pelo Estado de Direito Democrático, constitucionalmente consagrado, a partir de 1976, na nossa Lei Fundamental, e reclamado, desde há muito, pelos Tribunais de Contas ou Instituições equivalentes mais avançados e rigorosos no controlo das

despesas públicas, nomeadamente os pertencentes à Comunidade Europeia.

Embora uma reforma exija uma lei, não se esgota nela. É que, uma estratégia de reforma deve ser executada em várias frentes e há-de assentar mais nos homens, nos métodos e nas mentalidades do que em meros textos legais.

Esta convicção norteou, não só a forma como, em meu entender, a reforma deveria ser preparada, mas também, e sobretudo, a acção efectivamente levada a cabo pelo Tribunal.

Na verdade, há muito que se deu início a um intenso trabalho, no sentido da alteração de hábitos, da renovação de métodos, da introdução de novas técnicas, da melhoria de qualidade dos seus funcionários, da qual resultaram importantes avanços em diversos sectores, designadamente nos seguintes, que se afiguram estratégicos:

#### - O PESSOAL

Reconhecida a enorme importância do elemento humano em qualquer instituição, procurou-se, nesta área, dotar o Tribunal de um maior número de licenciados, de especialistas em gestão e de auditores.

Ao mesmo tempo, apostou-se na formação e na reciclagem dos funcionários já existentes.

Estas duas linhas de acção foram prioritárias relativamente a todas as demais.

Assim, foi criado em 1987, um serviço de gestão de recursos humanos, ao qual foi confiada a tarefa de procurar e preparar as pessoas de forma a poderem responder às novas necessidades e às mais complexas funções a exercer pelo Tribunal. Assegura-se, através dele, a formação inicial dos recém-admitidos, o aperfeiçoamento profissional, através de uma actualização constante, e ainda o enriquecimento humano dos funcionários do Tribunal, cujos efectivos são actualmente 433 na sede e 62 nas Secções Regionais.

Sublinhe-se, por outro lado, que a reforma de mentalidades e o aumento da capacidade das pessoas que trabalham na Instituição, implicou um profundo investimento em acções de formação, o qual se traduziu numa evolução significativa.

#### -A INTRODUÇÃO DE NOVAS TÉCNICAS

Uma outra medida significativa do esforço desenvolvido pelo Tribunal para se modernizar foi a criação de um serviço de informática, que, possibilitando a articulação da informação disponível nos vários serviços do Tribunal, permitirá uma melhoria qualitativa e quantitativa do controlo a exercer.

Além disso, a utilização da informática torna possível ao Tribunal o acesso

rápido à legislação, doutrina e jurisprudência de outros Tribunais, bem como à informação de outros serviços que se mostre útil ou necessária ao desenvolvimento da sua acção.

E, a médio-prazo, só a existência de meios, de tecnologia e de "Know-how" neste domínio permitirá adquirir maior competência para controlar uma Administração Pública crescentemente informatizada, chegando a controlar os próprios equipamentos, sistemas e programas informáticos: assim se chegará da auditoria informatizada à auditoria informática.

#### - O PLANEAMENTO E A ORGANIZAÇÃO

Para o êxito de uma reforma que, de antemão se sabia ser morosa, complexa e necessariamente realizada por fases, contribuiu também a elaboração, a partir de 1986, de um Plano de Acção a médio prazo, a prosseguir em fatias plurianuais, no qual se definiram prioridades, se estabeleceram objectivos e se apontaram prazos.

Para além desse Plano, que podemos considerar de médio prazo, passaram a ser elaborados também Planos de Acção anuais, onde se especificam as acções a realizar, em cada ano, pelo Tribunal e pelos serviços de apoio, quer em relação ao exterior, no desempenho das funções que a lei lhe comete, quer em relação ao próprio Tribunal, à sua organização e gestão internas. Quer a execução da reforma quer a selecção das acções de fiscalização se inserem, assim, num horizonte de quatro/cinco anos, e são avaliadas a posteriori em relatórios anuais que, a partir de 1990, têm divulgação pública e são publicados no Diário da República.

#### - AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A adesão de Portugal à Comunidade Europeia constituiu um marco importante no relacionamento do país e das suas instituições, não só com as instituições comunitárias, mas também com as instituições que, nos outros Estados membros, lhes correspondem.

No que diz respeito ao Tribunal de Contas, passou a ser, à semelhança das instituições congéneres dos Estados membros, o interlocutor nacional do Tribunal de Contas da Comunidade Europeia.

Nesse sentido, foi designado, ainda em 1986, um Agente de Ligação, ao qual foi confiada a missão de coordenar e assegurar a ligação ao Tribunal de Contas da Comunidade Europeia, o relacionamento com os Tribunais de Contas dos restantes Estados membros, a participação em missões de fiscalização e a presença em reuniões e encontros a nível comunitário.

Mas as relações do Tribunal de Contas português não se confinam aos seus

congêneres comunitários.

É também membro da INTOSAI -organização de âmbito mundial das Instituições Superiores de Controlo Financeiro Externo-, da EUROSAI e membro colaborador da OLACEFS, que abrange os Tribunais de Contas ou Instituições equivalentes da América Latina e das Caraíbas.

Por outro lado, são de salientar as especiais relações de cooperação existentes com os países de expressão portuguesa, nomeadamente os Tribunais de Contas da União (Brasil), de Cabo Verde, da Guiné-Bissau e de São Tomé e Príncipe.

Tudo isto confirma a ideia de que o controlo financeiro é uma realidade crescentemente internacionalizada, daí nascendo uma profunda harmonização de informação, conceitos e metodologias, no âmbito das instituições de controlo como no dos organismos, nacionais e internacionais, de auditoria -com os quais o Tribunal de Contas português tem procurado agir concertadamente em casos concretos. A renovação de práticas, conceitos e métodos é assegurada por estes permanentes diálogos e revisão crítica a que se tem dado a devida prioridade.

#### - AS NOVAS INSTALAÇÕES

Entre as várias mudanças sofridas pelo Tribunal de Contas, conta-se também a das suas instalações.

Anteriormente instalado em edifícios dispersos, antigos e pouco funcionais, todos os serviços do Tribunal estão hoje reunidos num só prédio, situado na Avenida da República, no centro financeiro de Lisboa.

3. Uma vez que, apesar das disposições do texto constitucional de 1976, nenhum dos instrumentos legislativos necessários à reforma do Tribunal de Contas foi aprovado, é a revisão constitucional de 1989 que vem dar um novo e importante contributo no sentido da mudança deste órgão de soberania.

Tal como no texto revisto, ele surge como uma das categorias de tribunais - artigo 211, nº 1, alínea c), sendo, portanto, um órgão de soberania -artigo 113º- a quem compete administrar a justiça- artigo 205, nº 1. Tem o direito à coadjuvação das outras autoridades -artigo 205º, nº 3-, é independente no desempenho das suas atribuições, apenas devendo obediência à Lei -artigo 206º. - e pode apreciar a inconstitucionalidade das normas jurídicas -artigo 207º.

As decisões que profere são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas, prevalecendo sobre as de quaisquer outras entidades, sendo sancionável a responsabilidade pela sua inexecução -artigo 208º, nºs 2 e 3.

Mas, vejamos o que de novo encerra o texto constitucional de 1989.

-Em primeiro lugar, a forma como é definida a competência do Tribunal de Contas.

O anterior artigo 219º ao dispor: "Compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe", definia a sua competência de uma forma exaustiva.

Por essa razão, havia quem entendesse que, para além das três atribuições constitucionalmente fixadas, nada mais poderia ser atribuído ao Tribunal, nem através de lei formal, porque a Constituição o não permitia.

Ocupando-se do Tribunal de Contas, o actual artigo 216º da Constituição dispõe: "O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo as da Segurança Social e das Regiões Autónomas;
- b) Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei;
- c) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei".

Nestes termos, além de se definirem as atribuições do Tribunal de uma forma exemplificativa - é o que sugere a expressão "nomeadamente" - ainda se consagra, na alínea c), a possibilidade de lhe virem a ser cometidas, pela legislação ordinária, novas ou mais amplas atribuições.

No futuro, sempre que o legislador ordinário o faça, fa-lo-á com claro suporte constitucional.

- Em segundo lugar, o preceituado no artigo 266º, nº 2, segundo o qual os órgãos de Administração estão subordinados à Constituição e à Lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.

Significando a proporcionalidade, em sentido amplo, uma relação de adequação entre o meio e o fim, da aplicação deste princípio à actividade do Tribunal de Contas resulta um alargamento das suas atribuições.

Na verdade, o facto de nem a Constituição, quando dele se ocupa, nem a sua lei orgânica lhe confiarem expressa e genericamente o controlo da economicidade das despesas públicas, poderia servir de argumento a quem persiste em defender que o Tribunal de Contas se deve limitar a controlar a legalidade formal das despesas públicas.

É certo que o "controlo da legalidade que lhe é cometido não pode, nos nossos

dias, limitar-se a um controlo da legalidade "stricto sensu", a um mero juízo de subsunção entre aquilo que está formalmente descrito na lei e aquilo que está formalmente descrito nas despesas submetidas à apreciação do Tribunal de Contas".

Pelo contrário, "há que atender à legalidade substantiva em toda a sua amplitude, incluindo, portanto, aspectos que, outrora, eram considerados como extravasando da legalidade e pertencentes ao mérito" <sup>(1)</sup>.

Mas, se houvesse dúvidas acerca da amplitude da legalidade, cujo controlo é assegurado pelo Tribunal de Contas, elas seriam resolvidas com a consagração do princípio da proporcionalidade como orientador da actividade por ele desenvolvida.

É que, da interligação entre o princípio da legalidade, entendido na sua evolução, e o princípio da proporcionalidade, actualmente consagrado, resultam outros critérios que permitem garantir os princípios da eficiência, da economia e da eficácia.

4. Neste quadro constitucional, foi aprovada a Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, contendo a lei orgânica do Tribunal, que passou a vigorar a partir de 1 de Janeiro de 1990.

As principais alterações introduzidas pela nova Lei são:

#### -REFORÇO DA INDEPENDÊNCIA DO TRIBUNAL

a) Os juízes deixaram de ser nomeados pelo Governo para passarem a ser recrutados mediante concurso curricular perante um júri independente, findo o qual são nomeados pelo Presidente do Tribunal.

b) Os Serviços de Apoio ao Tribunal passaram a constituir serviços próprios, desintegrando-se, portanto, do Ministério das Finanças, cabendo ao presidente do Tribunal exercer em relação a eles competência ministerial.

c) É o próprio Tribunal que aprova o projecto do seu orçamento anual, incluindo o das Secções Regionais, sem prejuízo da integração no Orçamento do Estado.

d) O Presidente do Tribunal dispõe de poderes de supervisão e gestão nos domínios financeiros e de pessoal, idênticos aos que integram a competência ministerial.

---

(1) Palavras proferidas pelo deputado Rui Machete aquando da discussão parlamentar em torno da alteração do artº 216º.

## -REDUÇÃO DO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

A fiscalização prévia anteriormente exercida pelo Tribunal, além de se traduzir, na maioria das vezes, numa actividade burocrática de escassa relevância financeira, acarretava um enorme trabalho que impedia o desempenho de funções mais nobres -o controlo a "posteriori", o julgamento das contas.

Com a nova lei orgânica, muitos dos actos anteriormente sujeitos ao visto do Tribunal deixaram de o estar - art's 13º e 14º - mantendo-se essa obrigatoriedade para os casos de admissão de pessoal na função pública e de celebração de contratos dos quais decorra para o Estado, e outras entidades públicas, a assunção de relevantes encargos financeiros. Assim, muitas "bagatelas" sem valor financeiro deixaram de pesar sobre a actuação do Tribunal.

Uma outra inovação consiste na introdução da figura do visto tácito. Nos termos do artigo 15º, nº 4, os documentos, actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, consideram-se (tacitamente) visados se não houver qualquer decisão do Tribunal dentro dos trinta dias seguintes ao da sua entrada. Tal medida visa aliviar o trabalho do Tribunal naqueles casos em que não se suscitam dúvidas.

Está previsto que, selectivamente e por áreas, o controlo preventivo venha a ser transferido para o âmbito do controlo interno da Administração, cabendo ao Tribunal a emissão de instruções, a supervisão e avaliação do sistema e a decisão apenas dos casos com maior significado financeiro (empréstimos públicos - travando assim o endividamento do Estado -, contratos públicos - garantindo a imparcialidade e transparência formais da Administração -, etc.). Este é um processo que poderá demorar anos e exige adequada receptividade por parte do Governo e da Administração; de outra forma, suprimir o controlo a priori para deixar o vazio em seu lugar, como já tem ocorrido, é apenas criar espaços para ilegalidades e ineficiências financeiras.

## -REFORÇO E APERFEIÇOAMENTO DA FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA: VISÃO ACTUAL E PROSPECTIVA

À fiscalização sucessiva tradicional que, pretendendo ser exaustiva, era necessariamente pouco rigorosa, contrapõe-se hoje a possibilidade de, nos termos dos artigos 16º, nº 4 e 29º, ela ser feita através de um controlo selectivo, de acordo com métodos mais adequados, nomeadamente o da amostragem.

Por outro lado, a realização de auditorias -art's 16º, nº 4 e 32º - e de verificações "in loco" permite um controlo indiscutivelmente mais perfeito e realista que o controlo tradicional, feito em gabinetes e limitado à análise de documentos.

Enfim, combinando jurisdição com mera auditoria hoc sensu, o Tribunal de Contas configura-se como um órgão independente de controlo e sanção - não

como um órgão de polícia ou inspecção.

Ambas as transformações de métodos - e até de mentalidades - se inserem na passagem da verificação formal, cuja exclusividade era tradicional, para uma verificação substancial, com crescente recurso aos métodos da auditoria. Para isso se procura modernizar conceitos e métodos, criando, através de prática e da reflexão sobre ela, verdadeiros manuais de procedimentos e manuais de auditoria, através de resoluções do Tribunal. Ao mesmo tempo constitui-se um banco de dados sobre o universo dos serviços sujeitos a controlo, analisando programadamente os seus sistemas e avaliando a respectiva segurança, a eficiência e a fiscalidade dos controlos internos; com base nele seleccionam-se, por amostragem, os Serviços a fiscalizar em cada ano, incluindo-os no Programa Anual de Actividades do Tribunal, procurando assegurar a cobertura de todos os Serviços em ciclos plurianuais definidos conforme os respectivos factores de risco financeiro, sem prejuízo da efectivação de responsabilidades por irregularidade financeira.

Na perspectiva da articulação entre o controlo externo e o bom funcionamento do sector público controlado, começou-se a privilegiar o controlo dos sistemas, configurando o sistema organizatório e funcional, a análise dos sistemas de controlo interno e a avaliação da sua fiabilidade e segurança e a inserção do controlo externo do Tribunal, quer no Plano de regularidade e legalidade, quer no da correcção e boa gestão financeira, como última linha do sistema de controlo financeiro global. Tendo como primeiros destinatários os próprios Serviços controlados, cuja colaboração na melhoria de procedimentos se procura obter e em relação aos quais se pratica sistematicamente o diálogo e o princípio contraditório da audição dos responsáveis (sem prejuízo da importância dada ao poder jurisdicional de efectivar responsabilidades e aplicar sanções), têm-se praticado regularmente auditorias de legalidade, de regularidade e financeiras, com eventual efectivação de responsabilidades financeiras; quanto a programas e projectos de investimento, nomeadamente os critérios de legalidade - que se considerem sempre muito importantes num plano substancial, e não meramente formal - são completados, de modo progressivamente mais intenso, com avaliações críticas de economicidade, eficácia e eficiência, num plano de auditoria operacional. E não se deixa de ter no horizonte a análise objectiva e técnica das políticas públicas que elas realizam, para fornecer elementos ao Parlamento e ao Governo, até agora desprovidos de instrumentos e meios de análise nestes domínios da actividade financeira.

## -REFORÇO DA SUA COMPETÊNCIA

Mantendo-lhe as funções que já detinha - emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social e a das Regiões Autónomas, fiscalização preventiva de certos actos e contratos, julgamento das contas dos serviços e organismos sujeitos à sua jurisdição -, a Lei de Reforma reforça a competência do Tribunal, não só ao alargar a fiscalização preventiva à Administração Local e Regional - artigo 13º - como também sujeitando ao seu julgamento contas de entidades, até então isentas dele - é o caso das Assembleias Legislativas Regionais, das Juntas e Regiões de Turismo - artigo 17º - e ainda ao colocar sob a sua jurisdição toda a Administração Pública Central, regional e local) artº 1º.

Por outro lado, nos termos do artigo 8º, compete ainda ao Tribunal assegurar, no âmbito nacional, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos da Comunidade Europeia, de acordo com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes.

Foi aliás ao abrigo deste preceito legal que em Novembro de 1990, celebrámos com a Instituição de Vossas Excelências um Protocolo de Cooperação visando a realização de auditorias conjuntas.

## -AUMENTO DAS ENTIDADES FISCALIZADAS

Já no ponto anterior, a propósito do reforço da competência do Tribunal de Contas, referimos que o número das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal se viu ampliado com a nova lei orgânica. Notam-se, contudo, lacunas de fiscalização - nas empresas públicas, nas empresas com participação pública, nos processos de privatizações, nas entidades de forma privada que gerem, às vezes em exclusivo, bens e dinheiros públicos - para cuja importância e gravidade o Tribunal tem alertado o Parlamento e o Governo.

## -A DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL

Para além de se manterem as secções regionais dos Açores e da Madeira, a Lei de Reforma prevê também a possibilidade de o Tribunal vir a desconcentrar-se a nível de continente, o que, neste momento, já está a ser objecto de estudo (sendo, aliás, objecto de divulgação no Relatório de Actividades do Tribunal relativo a 1990).

## -SERVIÇOS DE APOIO AO TRIBUNAL DE CONTAS

A Direcção-Geral deixou de ser um departamento integrado no Ministério das Finanças, passando a depender exclusivamente do Tribunal e do seu Presidente.

Desta forma, constitui hoje um serviço de apoio técnico e administrativo próprio do Tribunal e destinado a apoiar e garantir o exercício das suas competências.

Esta alteração reforçou a independência do Tribunal, na medida em que libertou a Direcção-Geral da dependência administrativa -funcionalmente, dependia já e exclusivamente do Tribunal de Contas- do Ministério das Finanças.

Relativamente à estrutura e quadro de pessoal dos Serviços de Apoio, a lei de reforma prevê no seu artigo 59º que venham a ser definidos por decreto-lei - continua a agurdar-se a sua publicação- que atenda aos seguintes princípios:

-A sua definição deverá permitir o eficaz exercício da competência do Tribunal.

-O estatuto do pessoal deve permitir a constituição de núcleos altamente especializados.

-O estatuto remuneratório do pessoal não deve ser inferior ao dos demais serviços da Administração Pública, com funções de controlo.

#### -UMA DINÂMICA DE MODERNIZAÇÃO

Este balanço de realidades e de perspectivas dá uma ideia dos aspectos essenciais da situação presente do Tribunal, marcada por uma dinâmica de reforma. As instituições não se reformam só a partir de dentro nem só a partir de fora. Neste caso, a proposta pelo Tribunal de um conjunto de ideias e o desencadear das acções que estavam ao seu alcance, foi conjugada, entre 1986 e 1989, com o decidido empenho do Governo, com a capacidade do Parlamento para aprovar uma lei de reforma, útil, ao menos, numa fase intermédia, com o apoio do Presidente da República enviando ao Parlamento uma das suas muito raras mensagens presidenciais sobre a reforma do Tribunal de Contas.

As ideias fundamentais foram proporcionadas pela experiência da instituição, pelo meio universitário, pelo diálogo com a Administração Pública, pela articulação com o meio profissional (em particular o dos auditores privados) e pela sensibilização da opinião pública e da comunicação social (em 1990 e 1991). Este é um longo processo, que padece, além de outras dificuldades, de uma negativa experiência recente de inércia fiscalizadora, de mero formalismo e de concentração quase exclusiva na fiscalização prévia da gestão das despesas com o pessoal (dos anos 30 aos anos 80, apesar de haver diferenças significativas dentro de tão longo período). Não o facilita a prudente distância do Tribunal a que a Lei coloca o Parlamento -consequência do carácter de verdadeiro Tribunal, embora com funções de auditoria económica e vários juízes, auditores e economistas - e da distância assegurada desde 1990 relativamente ao Governo (em contraste positi-

vo com a dependência prática, desde ao anos 30 até 1989); mas este estatuto judicial é positivo e não tem alternativas, na situação portuguesa, como forma de assegurar uma real e completa independência, que é exigida pela verdadeira razão de ser deste órgão. Ela não é, de facto, o rigor, maior ou menor, do controlo técnico e contabilístico da despesa pública (cuja importância se não nega); é-o, sim, o Estado de Direito democrático e a efectivação do direito dos contribuintes à prestação de contas do dinheiro dos impostos por quem o gere -políticos ou burocratas-, segundo a Lei e de forma pública.

Assim sendo, o processo de reforma tem uma envolvente estrutural que permite entender-lhe o ritmo e as dificuldades, mas também os êxitos inegáveis.

5. Nestes termos, tem-se por indiscutível que a revisão constitucional de 1989, ao dar uma nova redacção ao preceito relativo ao Tribunal de Contas, e a Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, ao assegurar a sua independência e autogoverno, ao reforçar a sua competência e ao ampliar o número de entidades sujeitas à sua jurisdição, foram contributos decisivos na configuração do actual Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização das despesas públicas.

Por outro lado, as várias acções desenvolvidas pelo Tribunal, no sentido da sua modernização, fizeram com que, hoje, se tenha deste órgão uma nova imagem: a de um Tribunal independente, actuante e verdadeiramente apostado numa fiscalização rigorosa e exaustiva dos dinheiros públicos.

Mas reconhecer estas mudanças não significa, de forma alguma, que se considere concluída a reforma do Tribunal.

Significa, isso sim, que apesar de realizadas as etapas estruturais, há ainda medidas a tomar.

Assim:

. No nível legislativo

Apesar do disposto no já citado artigo 59º da Lei de Reforma, e dos sucessivos projectos elaborados pelo Tribunal, continua por aprovar a lei orgânica dos seus serviços de apoio.

A necessidade deste diploma é tanto maior quanto, em virtude da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, os serviços de apoio ao Tribunal - como já foi dito, estiveram, até então compreendidos na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, departamento do Ministério das Finanças - passaram a depender exclusivamente do Tribunal e do seu Presidente.

Outro diploma fundamental, e complementar da reforma, é a Lei de Processo do Tribunal de Contas, sem a qual muitas das disposições da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, não podem sequer ser aplicadas.

Numa tentativa de colmatar a sua falta, o Tribunal aprovou, através de resoluções suas, normas processuais que lhe permitem prosseguir a sua actividade.

. No nível interno

Apesar de ainda estar incompleto o enquadramento legal necessário à prossecução da reforma, o que, naturalmente, compete à Assembleia da República e ao Governo, o Tribunal de Contas continuará a desenvolver e a aperfeiçoar as iniciativas necessárias à sua completa reestruturação e modernização.

Assim, mantêm-se como prioridades:

. Aperfeiçoar os meios técnicos e humanos de forma a que o controlo financeiro exercido pelo Tribunal se torne mais moderno, mais eficiente e mais proveitoso.

. Continuar a realizar acções de formação e de divulgação quer para os seus funcionários - as áreas prioritárias são: a formação inicial, auditoria, gestão, informática e contabilidade pública-, quer para os outros serviços da Administração Pública, a fim de que estes, conhecendo melhor a nova legislação e as orientações do Tribunal, melhorem a sua colaboração com ele.

. Prosseguir o objectivo de obter a interdependência entre as diversas acções e formas de controlo -prévio, simultâneo e sucessivo-, criando condições para a sua gestão global.

. No âmbito da fiscalização sucessiva, aperfeiçoar os critérios selectivos que permitam um controlo qualitativo e eficaz em detrimento do controlo quantitativo e massificado.

. No âmbito da fiscalização preventiva, procurar, que também ela possa começar a ser inspirada por critérios de selectividade e qualidade, privilegiando o controlo de actos que titulem despesas públicas importantes.

. Continuar a promover e difundir a imagem do Tribunal de Contas junto da opinião pública, no sentido de a fazer compreender a importância da sua função.

. Obter uma integração mais perfeita das secções regionais dos Açores e da Madeira na organização do Tribunal.

. Prosseguir o estudo tendente à desconcentração e descentralização do Tribunal no continente.

. Continuar a reforçar as relações internacionais, a fim de melhorar os métodos e conceitos do controlo financeiro, num contexto de constante abertura e qualidade crescente.

6. É pois este o quadro actual do Tribunal de Contas de Portugal.

Estamos certos de que, com maiores ou menores dificuldades, a carência de alguns diplomas legais, sobretudo ao nível dos Serviços de Apoio, acabará, mais cedo ou mais tarde, por ter de ser suprida, assim se criando as condições indispensáveis ao exercício cabal das funções do Tribunal de Contas.

É neste sentido que, ao nível mundial, tudo se tem movimentado, como também é prova irrefutável o reforço do estatuto do Tribunal de Contas da Comunidade Europeia.

Finalmente, uma palavra para exprimir a inteira disponibilidade do Tribunal de Contas português para aprofundar a sólida cooperação já existente com o Tribunal de Contas Comunitário, certo de que tal contribuirá para o enriquecimento e fortalecimento de ambas Instituições.

Recordo que teremos o gosto e a honra de vos receber em Lisboa, bem como às instituições-irmãs dos outros Estados da Comunidade, na reunião do Comité de Contacto previsto para Setembro de 1993.

É este o nosso desejo!

Mais uma vez, muito obrigado pela visita de Vossas Excelências.

Lisboa, 28 de Abril de 1992

ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO  
Presidente do Tribunal de Contas

**DISCURSO DE ABERTURA DA 4ª SESSÃO DO SEMINÁRIO  
DA EUROSAI REALIZADO DE 27 A 29 DE MAIO DE 1992,  
EM INSTAMBUL, PELO PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE  
SOUSA FRANCO, PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CON-  
TAS DE PORTUGAL. (28/05/92)**



Chers Collègues  
Messieurs les Délégués  
Mesdames et messieurs

Gérer, c'est fondamentalement obtenir des résultats et assurer la réalisation des objectifs organisationnels, dans l'accomplissement desquels toutes les activités sont planifiées et exécutées.

Toutefois, les résultats, les objectifs et les buts recherchés changent constamment et donc, la gestion est aussi bien une adaptation dynamique aux nouvelles situations, et, chaque fois que possible, une anticipation.

En termes pratiques, sa finalité première consiste à promouvoir la meilleure utilisation des ressources nécessaires au fonctionnement de l'organisation. Et c'est précisément en gérant ses ressources (humaines, matérielles et financières) que les objectifs de l'organisation seront atteints. Néanmoins, l'importance donnée à chaque type de ressources dépend de la façon dont elle contribue à l'obtention des résultats.

Et, si l'on prétend que le véritable audit des dépenses de l'État résulte d'une action planifiée et intégrée, utilisant et pratiquant des méthodes et techniques d'audit et d'enregistrement dans une vision globale de l'activité financière de l'État, il est certain que les ressources les plus importants et qui pourront apporter la meilleure contribution à l'obtention de résultats, sont, sans aucun doute, les ressources humaines.

Pour cela même, la Cour des Comptes Portugaise a décidé, en 1987, de créer un Service propre, le Service de Gestion des Ressources Humaines.

Les fonctions de ce nouveau Service se posent clairement en relation avec le changement institutionnel et organisationnel en cours, rendant nécessaire et urgente la préparation du personnel aux nouvelles nécessités et fonctions de tout le système de contrôle.

On a commencé par caractériser et analyser la situation réelle, déterminer les points faibles ou forts du système, en d'autres termes, comparer le présent avec le futur que l'on voulait construire.

Le diagnostic de la situation étant pris en considération, on a défini, dans le domaine de la gestion du personnel, les stratégies d'action suivantes:

- Priorité au recrutement et à la sélection d'un corps d'auditeurs et de contrôleurs vérificateurs;
- Préparation et exécution d'un plan de gestion prévisionnelle;
- Étude d'un nouveau plan de carrières;
- Existence d'un stage probatoire qui inclut une formation initiale;

- Priorité pour la formation professionnelle et définition des stratégies d'action;

- Préparation de textes de soutien pour les actions de formation.

À la suite de cette définition, l'attention spéciale du nouveau Service est retombée, au début, sur deux seulement des différentes techniques de gestion du personnel:

-Le recrutement et la sélection

-La formation et le développement du personnel

L'importance de la formation était reconnue par tous et on sentait la nécessité de former un corps d'auditeurs, avec l'objectif, non seulement de préparer, mais aussi d'améliorer la qualité technique des audits.

L'impact des nouvelles technologies et le développement des techniques de gestion étaient également des raisons invoquées pour l'institutionnalisation de la formation comme un processus d'intervention et un instrument de développement des ressources humaines.

## RECRUTEMENT ET SELECTION

En tant qu'élément de la politique des ressources humaines de l'organisation, la démarche de sélection et de recrutement est très importante parce qu'elle aide l'organisation à trouver et à engager du personnel doté des compétences et aptitudes requises.

Les principaux critères qui ont présidé au recrutement et à la sélection de fonctionnaires pour la Cour des Comptes portugaise peuvent énoncer de la forme suivante:

- recruter, dans les organismes soumis au contrôle, des spécialistes dans des domaines spécifiques;

- sélectionner, de manière préférentielle, ayant pour base l'existence chez le candidat, de qualités et d'aptitudes pour l'exercice des fonctions de fiscalisation et de contrôle; Le développement de certaines connaissances, ou la non-maitrise de méthodes et de techniques déterminées seront, postérieurement, objets de formation professionnelle adéquate;

- l'intégrité, l'indépendance, le respect des autres, l'objectivité, la flexibilité, la rigueur, la créativité, les capacités d'observation, d'analyse et de synthèse et le secret professionnel sont des qualités qui, dans ce domaine des fonctions de l'État, plus encore que dans n'importe quel autre, prennent un relief particulier et ont été, pour cela, l'objet d'une attention spéciale;

- et, parce que les fonctions de contrôle comportent des risques d'incompréhension et de tensions, quand ce ne sont pas des conflits, il a été considéré comme important que l'auditeur soit une personne ayant des capacités de dialogue.

Les fonctionnaires n'obtiennent cependant pas une liaison définitive aux Services d'Appui à la Cour des Comptes sans avoir fréquenté, avec bénéfice, des stages d'admission.

La période du stage, qui s'effectue à la Cour, mais pourrait aussi se dérouler dans d'autres services, a la finalité, au-delà de la naturelle fonction sélective, de rendre les fonctionnaires aptes à l'exercice des fonctions respectives, moyennant une formation théorique-pratique adéquate.

Les principales méthodes de sélection à utiliser, ensemble ou séparément, sont les épreuves de connaissances, l'évaluation de la carrière scolaire, les cours de formation professionnelle, l'entretien professionnel de sélection, l'examen psychologique de sélection et l'examen médical de sélection.

La possibilité de célébration de contrat de travail à durée déterminée est encore venu rendre possible l'observation en fonctionnement de certaines catégories de fonctionnaires -spécialement au niveau technique- qui pourront, à la suite de la nécessaire autorisation de dégel des admissions, entrer par concours dans les cadres des Services d'Appui à la Cour des Comptes.

## **FORMATION ET DEVELOPPEMENT DE PERSONNEL**

### **Planification stratégique**

La formation étant en processus d'intervention et un instrument de gestion qui vise à faciliter le changement institutionnel et organisationnel que l'on prétend accomplir, c'est à travers d'une planification stratégique que l'on pourra délimiter ses horizons, soit au niveau des domaines d'action, soit au niveau des méthodologies.

La caractéristique principale de cette planification n'est pas tant son caractère temporel, mais bien son caractère critique du fonctionnement de l'organisation. Ce caractère découle d'une orientation qui vise à la poursuite des finalités déterminées et a un sens prospectif.

L'apport de la formation dans la réussite des objectifs et finalités de l'organisation, a ainsi été intimement lié, soit à l'orientation présente, soit à l'orientation future exprimée dans les politiques et stratégies globales de la Cour et de ses services d'appui.

## **Objectifs pédagogiques**

Les objectifs de la formation, ou pédagogiques, devront s'étendre au niveau des connaissances, "savoir-savoir", au niveau des procédés technico-professionnels, "savoir-faire", au niveau de la mise en relation des attitudes et des valeurs, "savoir-être", et encore bien au niveau de l'éducation permanente.

## **Domaines de la formation**

La dynamique de cette façon d'agir passera par le déroulement de quatre domaines de formation:

### **Formation initiale**

Elle vise l'acquisition de la qualification technico-professionnelle nécessaire, soit pour l'admission dans une carrière, soit pour l'exercice des fonctions respectives.

### **Perfectionnement professionnel**

Formation systématique en vue d'une actualisation permanente, avec un intérêt spécial dans le domaine de l'analyse des comptes, et qui doit intégrer, autant que possible, les méthodes et techniques de l'audit.

Elle englobe aussi des aspects théoriques de l'actualisation et mise-à-jour des connaissances, mais, une fois ces aspects assimilés, elle devra revenir au niveau de la façon d'agir pratique, complétée par des stages, soigneusement préparés et accompagnés, qui peuvent avoir lieu dans le service même, ou dans n'importe quelle autre entité considérée comme appropriée à cet effet.

### **La formation au niveau des aspects de comportements**

Encore plus que toutes autres, les fonctions de vérification et de contrôle se trouvent exposées à des risques d'incompréhension, de tension, voire de conflits, spécialement si l'on s'achemine, comme cela semble inévitable, vers des actions d'audit, soit de comptabilité, soit de gestion, où l'effet surprise peut causer des réactions qu'il faut, dans la mesure du possible, prévoir, en préparant les fonctionnaires à les surmonter.

### **Formation destinée au développement des connaissances générales et des qualités humaines des fonctionnaires**

Ce type de formation vise le développement par le fonctionnaire d'une

compréhension élargie et critiques des ses fonctions, aussi bien que l'actualisation des connaissances générales respectives. Déjà intégré dans un contexte d'éducation permanente, il a comme objectif principal la création d'une conscience active de la signification civique et culturelle du travail. Le fonctionnaire "motivé" joue un rôle actif, soit dans la recherche de nouvelles solutions, soit dans le bannissement de solutions de routine.

Nous ne voudrions pas oublier de signaler, seulement dans le but d'attirer l'attention sur son importance, la "**PREPARATION PEDAGOGIQUE DES FORMATEURS**".

Le succès de l'application d'un modèle déterminé de formation et le changement que l'on prétend atteindre, dépendent certainement, dans une grande mesure, de la qualité des formateurs et animateurs de chaque section et de la forme dont les objectifs à atteindre leur ont été transmis.

### **Modèle de formation**

Si nous essayons d'avancer dans un sens de développement, il n'y aura d'autre chemin que celui de former des agents capables de prévoir et de conduire le changement organisationnel.

Le modèle que nous défendons et avons implantés dans les actions de formation de la Cour des Comptes, s'oppose à des conceptions, d'un coté purement abstraite, et de l'autre, purement pratique de la formation.

Ainsi, le refus d'une formation abstraite oblige à une insertion réelle et concrète des personnes en formation. La personne en formation est considérée comme intégrée dans son activité professionnelle, membre ou élément d'un système avec une finalité et des objectifs déterminés, en évolution permanente.

La formation s'adresse à des entités concrètes, avec leurs racines propres, occupant des postes concrets de travail dans la structure organique du service.

D'un autre côté, la formation ne doit pas constituer un processus visant à obtenir des résultats immédiats et limités, dans la perspective d'une simple adéquation fonctionnelle à l'état présent de l'organisation. Celle-ci, tout comme les personnes, a une tradition, une "culture organisationnelle", est dépositaire de valeurs propres, qui se sont développées durant leur histoire, qui caractérisent leur présent et modèleront, assurément, leur futur.

Ainsi, il n'est pas seulement nécessaire connaître la réalité actuelle, mais aussi le passé, dans une perspective d'évolution. La conscience historico-culturelle est bien un instrument d'émancipation par rapport aux routines du présent.



---

# JURISPRUDÊNCIA



# FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

(1ª SECÇÃO)



# ASSENTOS

(Sessão do Plenário Geral do Tribunal de Contas)



**O PRAZO DE 90 DIAS DO Nº 1 DO ARTIGO 18º DO  
DECRETO-LEI Nº 427/89, DE 7 DE DEZEMBRO, PARA A  
CONTRATAÇÃO DE PESSOAL AÍ PREVISTA É DE NATUREZA  
MERAMENTE ORDENADORA OU DISCIPLINADORA\*  
ASSENTO Nº 1/91**

Conselheiro Relator:  
Fernando José de Carvalho Sousa

Recurso Extraordinário 12/91  
Sessão de 1991.07.12

1 — O Exmo. Procurador-Geral Adjunto adstrito a este Tribunal interpôs recurso extraordinário da decisão nº 339/91, de 24 de Janeiro de 1991, ainda deste órgão jurisdicional, nos termos e com os fundamentos seguintes:

O Tribunal de Contas, pelo seu acórdão nº 226/90, de 8 de Maio do mesmo ano, em sessão e subsecção da 1ª secção, recusou o visto aos contratos administrativos de provimento celebrados em 4 de Abril de 1990 entre a Universidade do Porto e a licenciada ANA MARIA DA SILVA MOREIRA ANTUNES MEDINA VIEIRA e outros dois contratos idênticos, por terem sido formalizados para além do prazo de 90 dias, referido no artº 38º, nº 1, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro.

Mas, por decisão de 24 de Janeiro de 1991, visou os despachos de nomeação de vários pessoal do quadro da Casa Pia de Lisboa, sendo que tais despachos são de 13 de Dezembro de 1990, que o mesmo é dizer, de data muito para além do prazo fixado naquele artº 38º, agora no seu nº 3. E foram-no no seguimento do despacho de 17 de Agosto de 1990 - também ele tardio à luz da mesma referência normativa - "para a regularização do pessoal que se encontra em regime de

---

\* Publicado no Diário da República, 1ª Série - B, nº 24, de 29 de Janeiro de 1992

contrato administrativo de provimento".

Há portanto, conflito de jurisprudência, sendo que a última decisão referida é insusceptível de impugnação por meio de recurso ordinário. E, reunidas que estão as condições indispensáveis, requer se produza o conveniente assento.

Mandados seguidamente observar os prazos preceituados pelo artº 9º, nº 2, da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, apenas o Digníssimo Magistrado do Ministério Público veio apresentar as suas alegações, com subsequente parecer no sentido de ser lavrado Assento, nos termos seguintes:

A prolação das duas decisões atrás identificadas traduz, de facto, manifesta oposição de julgados, no domínio da mesma legislação, justificando a intervenção do Plenário Geral deste Tribunal para fixar jurisprudência.

Tal fixação deve ter em vista as seguintes considerações:

Os artºs 37º., nº 2, e 38º, nºs 1 e 2, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7/12, contêm a seguinte doutrina:

"O pessoal que à data de entrada em vigor do presente diploma venha prestando serviço nos termos do número anterior e possua menos de três anos de serviço, ou não desempenhe funções em regime de tempo completo, é contratado em regime de contrato de trabalho a termo certo, sem prejuízo de poder ser dispensado no prazo de 90 dias".

"Cada secretaria-geral ou unidade orgânica equiparada deve proceder, no prazo de 90 dias a contar da data da entrada em vigor do presente diploma, à contratação do pessoal de acordo com os princípios definidos no artigo anterior".

"O pessoal que seja contratado em regime de contrato administrativo de provimento é candidato obrigatório ao primeiro concurso interno aberto no respectivo serviço para a sua categoria".

Estes preceitos estatuem, por um lado, uma obrigação, um onus, para os Serviços visados, de procederem em conformidade com os comandos aí contidos; e por outro atribuem, ainda que reflexamente, um verdadeiro direito subjectivo aos servidores nas condições neles previstas.

Ambos os interesses aí traduzidos são, de resto, convergentes, visando, como bem resulta do preâmbulo do respectivo diploma legal, a estabilização dos quadros, a uniformidade de critérios, a igualdade de oportunidades, uma maior transparência e justiça relativa, como também maior eficiência na prestação do serviço público, remediando-se, de vez, uma situação de facto que se vinha permitindo, ao longo dos últimos anos, à revelia das normas gerais que regiam a constituição da relação de emprego na Administração Pública.

E a eficaz protecção de tais interesses não é compatível com a dependência da observância dos prazos em referência pela Administração, deixando-os à mercê da sua disciplina, no respectivo cumprimento pontual de alguns dos actos integrantes do procedimento processual necessário.

Com a vigência do diploma citado, os agentes de facto por ele visados viram consolidado o seu direito ao ingresso na carreira, pela via aqui escolhida pelo legislador, tornando-se os principais interessados e destinatários da providência aqui determinada.

Daí que estes prazos não devam considerar-se como de caducidade, mas tão somente como ordenadores ou disciplinadores, instrumentais para a observância de determinadas práticas impostas por lei aos serviços.

Tal como acontece com os actos dos Tribunais, estes prazos representam, não o exercício de um direito, visando antes que no cumprimento do seu dever, a entidade pública actue com celeridade na satisfação dos interesses que lhe foram confiados.

Assim, porque os prazos em análise não são "exigidos por lei para segurança da formação ou da expressão da vontade do órgão administrativo" como doutrina o prof. Marcelo Caetano, representando, antes, "formalidades burocráticas prescritas na lei com o intuito de assegurar a boa marcha interna dos serviços", estamos perante uma formalidade não essencial, cuja violação deixa intocado o acto, apenas podendo determinar a responsabilização do funcionário.

Tão pouco nos encontramos perante uma situação de órgão incompetente em razão do tempo, pois não se trata da atribuição de competência a um órgão "quo tale" para a feitura de certos actos; o desrespeito destes prazos não implica violação do interesse público ou de terceiros, pois continuam a permanecer os

interesses que se procuraram efectivar, mesmo para além dos prazos fixados.

Finalmente salienta que a flexibilidade destes prazos resulta do próprio texto legal, quando, estabelecendo um prazo para a contratação, e outro para o concurso, que vão muito para além do final de 1989, essa é a data limite para os Serviços apresentarem a listagem do pessoal dispensado e contratado, bem como a indicação dos concursos abertos nos termos do citado artº 38º, nº 3.

Em conclusão do exposto, pronuncia-se o Distinto Magistrado pela proposta do seguinte Assento:

"Os prazos indicados nos nºs 1 e 3 do artº 38º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7/12, no processo de regularização do pessoal que, à data da entrada em vigor do diploma, exercia funções na Administração Pública sem título jurídico adequado, são de natureza meramente ordenadora ou disciplinadora".

Cumprindo agora decidir, é de ponderar, antes de mais, que, encontrando-se as duas decisões deste Tribunal, invocadas para a prolação do Assento, em efectiva oposição, o ponto em que tal oposição se verifica é de âmbito mais restrito do que o que se contém na proposta de Assento do Digmº. Magistrado do Ministério Público.

Com efeito, enquanto da decisão nº 339/91 resulta em termos mais amplos, que os prazos de regularização das situações dos ditos "tarefeiros" a que aludem os artºs. 37º e 38º do Decreto-Lei nº 427/89, são de cariz meramente ordenador para o funcionamento dos Serviços, o acórdão nº 296/90 envolveu a decisão, tão somente, sobre a consequência de não ter sido observado o prazo de noventa dias, para a celebração do contrato administrativo de provimento.

É, pois, apenas, sobre a contradição de julgados relativamente a este último ponto, que deverá recair o Assento que vai ser proferido.

Da análise dos artºs 37º e 38º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7/12, iluminada pelos princípios, a essa matéria referentes, consignados no respectivo preâmbulo,

ressaltam algumas ilacções decisivas para a resolução do problema em análise.

Tiveram aquelas disposições por objectivo, como aliás bem salienta o Digm°. Magistrado do Ministério Público, por um lado sanear as estruturas dos quadros da nossa Administração Pública Central, eliminando um sem número de situações anómalas, consubstanciadas na existência de correspondentes casos de servidores admitidos por "formas de vinculação precária, de raiz irregular" insusceptíveis de legitimar as "verdadeiras relações de trabalho subordinado" assim "institucionalizadas" - cfr. o supracitado preâmbulo.

Por outro lado, com as mencionadas disposições, conferia-se, aos servidores em análise, a estabilidade de emprego que óbvias razões de carácter social tornam justificada, senão imperativa.

Trata-se, pois, de dois objectivos do mais elevado interesse público, à luz do qual se entenderá a regulamentação contida nos preceitos acima referidos e a consagração dos particularismos que nela podemos observar, relativamente aos princípios gerais que informam a disciplina do funcionalismo público.

Dispõe, com efeito, o artº 11º do Decreto-Lei nº 498/88, de 30/12, que os concursos podem ser abertos ou para preenchimento de vagas existentes à data da abertura do concurso ou a ocorrerem no seu prazo de validade, além dos que, para constituição de reservas de recrutamento, se destinem, mesmo então, à satisfação de necessidades previsionais de pessoal.

Não assim na disciplina do artº 38º do Decreto-Lei nº 427/89, em que o parâmetro finalista da abertura do concurso reside na existência de interessados cuja situação tenha de ser resolvida, nos termos atrás mencionados, em vez de residir nas necessidades existentes ou previsíveis nos Serviços.

Por outro lado o artº 5º, nº 1 alínea a) do citado Decreto-Lei nº 498/88, estabelece, como princípio geral dos concursos, o da liberdade de candidatura.

Mais uma vez esta regra é desviada pelo nº 2 do mesmo artº 38º, ao consagrar a obrigatoriedade de candidatura do pessoal nas condições supra mencionadas.

Ainda o nº 4 deste preceito é expresso no afastamento de mais uma regra geral, consignando que tal pessoal é dispensado da frequência de estágio para ingresso nas carreiras onde legalmente este é exigido, podendo os concursos referidos nos números anteriores serem abertos directamente para a categoria de ingresso na respectiva carreira.

Dos elementos que, basicamente, norteiam o interprete na dilucidação dos problemas exegeticos - o histórico, o sistemático e o teológico - este é sem dúvida, dos que mais relevantemente importará considerar, sobretudo quando em domínios, como é o caso vertente, em que a realização do interesse público seja o escopo fundamental das normas interpretadas.

Tratando-se, no caso vertente, de determinar qual a natureza do prazo consignado no nº 1 do artº 38º do Decreto-Lei nº 427/89, é fundamental equacioná-la com o objectivo que a lei se propôs alcançar através da disciplina consagrada no preceito em referência - e no artigo anterior.

Tal objectivo, já vimos em que consistia; como vimos, igualmente, que a força com que o legislador o pretendeu alcançar, justificou que, no procedimento concursal regulamentando, se estabelecessem vários normativos implicando desvios às regras gerais disciplinadoras da matéria.

Avançando em direcção à resolução do conflito a decidir neste Assento, a questão fulcral que se coloca é a de saber qual a consequência da inobservância do prazo estipulado no citado artº 38º nº1 para a abertura do concurso.

E isto, porque, nesse preciso âmbito, a inobservância de tal prazo tanto poderá determinar a impossibilidade legal de tardia abertura de concurso, como poderá, apenas, implicar, por parte dos Serviços que o excederam, o desrespeito de uma regra interna da respectiva disciplina, com a eventual responsabilização disciplinar que daí possa decorrer.

São, aliás, normais as situações em que, no mesmo procedimento, se sucedem prazos fixados para a prática de actos que o integram, cuja inobservância determina uma ou outra dessas consequências - bastará considerar as consequências que derivam normalmente, nos procedimentos contenciosos civis ou administra-

tivos, da inobservância dos prazos preceituados para as partes, ou as que resultam dos excessos dos prazos para a prática dos actos que incumbem aos magistrados ou aos funcionários judiciais.

Colocada a questão nestes termos e na sequência lógica dos considerandos que atrás se desenvolveram, afigura-se-nos que é de optar, inequivocamente, pela segunda das alternativas acabadas de considerar.

Com efeito, se nenhuma outra consideração apontar decisivamente para a natureza impositiva do excesso do prazo em análise, é de concluir que o legislador, perante a intensidade dos interesses, público e de particulares, que se propôs realizar e que justificou toda a disciplina específica, a que atrás nos referimos, não quis colocar em causa a protecção de tais interesses pelo simples retardamento da Administração, na prática de actos através dos quais tal interesse encontrará a sua satisfação.

É assim, no entendimento referido, que poderá conciliar-se, com a imperatividade dos interesses a que temos vindo a aludir, o propósito de assegurar pela Administração um processamento tão rápido quanto possível dos mecanismos instaurados para a efectivação dos mesmos interesses.

Como bem evidencia o Digno Representante do Ministério Público, a caracterização do prazo em análise como preclusivo, viria, afinal, colocar na discricionária diligência dos Serviços a consecução do interesse em causa.

E os servidores a quem foi garantida a regularização da sua situação, veriam afinal tal garantia bem pobremente assegurada, sem que lhes restasse outra solução possível que não fosse a pura passividade ou uma hipotética e sempre insatisfatória indemnização, pelo não cumprimento pontual, pela Administração, da conduta que lhe fora imposta.

Diferente da disciplina estatuída para os "tarefeiros" com mais de três anos de serviço prestado no restante condicionalismo prescrito no nº 1 do artº 37º do Decreto-Lei nº 427/89, é a que se consagrou para os que se encontrassem na mesma situação há um período inferior.

Aí considerou-se ser menor a protecção a garantir aos interessados, em termos de se lhes recusar que, com base em tal situação, pudessem vir a ingressar nos quadros da Administração.

Bem se compreende, por isso, que a própria faculdade de poderem ser mantidos ainda, como contratados a prazo certo até ao limite máximo de duração de tais contratos (três anos), tenha ficado condicionada por uma outra faculdade, igualmente concedida à Administração, de despedimento no prazo de 90 dias.

Se a Administração porém, não usou esta última faculdade, afigura-se que, findo aquele prazo possível de despedimento, os Serviços se encontram precisamente na situação decorrente, para os tarefeiros com mais de três anos de serviço, de não terem sido cumpridos os prazos preceituados nas disposições em referência.

Algumas objecções aos pontos de vista acabados de explanar, motivaram que vária jurisprudência deste Tribunal se tivesse inclinado no sentido oposto ao que vem concretizado na dita proposta de Assento apresentada pelo Ministério Público.

Afigura-se-nos, salvo o devido e muito respeito, que delas não pode decorrer, porém, uma solução diferente.

Assim, é o caso de considerar-se que a inobservância do prazo em análise consubstanciaria em vício de forma a inquinar o procedimento do concurso.

Acontece, porém, que embora, como ensina, no seu Manual de Direito Administrativo, prof. Marcelo Caetano, os próprios prazos estabelecidos para a prática de um acto entrem no conceito genérico de formalidade, pelo que o seu desrespeito constitui um vício de forma, tal acontece quando eles se destinam a ponderar o conhecimento dos factos, o direito aplicável, ou a justiça e conveniência do acto a praticar.

O que constitui situação diversa daquela em que a formalidade é "prevista apenas como modo de ordenação e garantia de eficácia da actividade administrativa".

No mesmo sentido caminha o Dr. Esteves de Oliveira, ao ensinar, a fls. 462 do seu Direito Administrativo que "quando a formalidade tiver em vista a defesa e garantia de particulares, o facto de a Administração omitir a sua prática no prazo legal determina a invalidade do acto ou efeito final; se, pelo contrário a formalidade for prevista apenas como modo de ordenação e garantia de actividade administrativa, então a sua omissão no prazo legal significa que o órgão decisório pode praticar o acto sem dependência da formalidade que deixa de considerar-se essencial.

Como é bem patente no caso em análise, o prazo para a abertura do concurso, de forma alguma pode considerar-se destinado à defesa e garantia de particulares; a situação é, até, justamente, a inversa.

Também o argumento de que o excesso do prazo em análise determinará a incompetência do respectivo órgão em razão do tempo, não se afigura relevante, no caso vertente, para preterir a solução optada.

Ainda então nos socorreremos do ensinamento do Dr. Esteves de Oliveira, na ob. cit. fls. 430, quando, analisando a corrente "segundo a qual os prazos fixados na lei para a prática dum acto administrativo não são peremptórios, pelo que o seu desrespeito não causaria a invalidade do acto", afirma não poder ir-se tão longe, pois "os prazos fixados na lei para a prática dum acto administrativo são, quando contendam com interesse de outras pessoas ou com o interesse público, sempre obrigatórios".

Mais uma vez se evidencia que este condicionalismo não cabe no caso vertente, já que quer o interesse dos "tarefeiros" à regularização da sua situação, quer o interesse da Administração ao saneamento das situações do pessoal seu servidor, quer ainda o interesse público na estabilidade social implicada na regularização dessas tão numerosas situações, tudo aponta, em síntese, para retirar o carácter preclusivo à observância dos prazos em análise.

Ainda um outro argumento atinente a uma exegese histórica do preceito, tem sido utilizado para fundamentar aquele carácter preclusivo.

Consiste ele, fundamentalmente, na invocação da disciplina que, na sede do nosso problema, emana, quer do artº 16º do Decreto-Lei nº 100-A/87, de 5 de Março, quer do artº 3º do Decreto-Lei nº 440/83 de 30 de Novembro.

Quanto a este último diploma, que visou regulamentar a situação dos ditos "tarefeiros" do Ministério da Justiça, bastará referir que a mesma questão que nos ocupa no caso vertente, já então suscitou igual divergência de opiniões.

Quer isto dizer que também então se desenharam duas soluções, sendo que os mesmos juízes da 1ª Secção que então intervieram na questão, tomaram, logo a propósito do Decreto-Lei nº 440/88 e quanto à questão específica da consequência de ser inobservado o prazo aí prescrito, para a abertura do concurso, as mesmas posições que vieram a entrechocar-se no problema aqui decidendo.

Foi, é certo, maioritária a corrente que considerou esse prazo preclusivo; mas o mesmo aconteceu no problema que nos ocupa agora, até à prolacção do presente Assento.

Não é, pois, lícito esgrimir com tal argumento, que apresenta, pelo exposto, idêntica argumentação utilizável por cada uma das teses em confronto.

Resta a análise do artº 16º do Decreto-Lei nº 100-A/87, devendo, desde logo, salientar-se que se trata dum diploma de execução orçamental o que, embora não necessariamente, desde logo vocaciona as suas disposições para uma duração temporária, restrita ao ano em que o respectivo orçamento vai ser executado.

Dispõe o seu nº 1 que os Serviços e Organismos da Administração Central "poderão" proceder à abertura de concursos internos de ingresso, a que poderão candidatar-se excepcionalmente o pessoal dito tarefeiro, que se encontra sujeito ao regime com as características aí exigidas.

E o nº 2 do mesmo preceito determina que seja prescindido o pessoal que se não candidate aos concursos que sejam abertos até 31 de Dezembro de 1987, ou que deles sejam excluídos.

Trata-se, pois, de uma pura faculdade, para os Serviços e Organismos, na abertura de tais concursos, ao invés do regime do Decreto-Lei nº 427/89, em que tal abertura é vinculativa, para a regularização de todas as situações existentes, nas condições legalmente exigidas.

No fundo, o que se dispôs foi que, aos concursos que fossem sendo abertos no decurso do ano a que se referia a respectiva execução orçamental, mas só quanto

a esses, os chamados tarefeiros que se encontrassem nas condições exigidas pelo preceito, deveriam candidatar-se, sob pena de serem prescindidos os seus serviços.

Assim, pois, quer pelo seu carácter facultativo e, por isso mesmo, necessariamente menos amplo, quer pela natureza do diploma em que o preceito se inseriu, quer pelos próprios termos literais em que foi redigido, há todo um condicionalismo, substancial e formal, radicalmente diferente, daquele que agora nos ocupa e que não torna legítimo chamar esse preceito à colacção, para, por argumento histórico, interpretar o actual.

Não se deparam, conseqüentemente, objecções relevantemente decisivas para que o prazo em análise tenha de considerar-se preclusivo, face quer aos interesses públicos, quer aos dos particulares, que os artºs 37º e 38º do Decreto-Lei nº 427/89 pretenderam efectivar.

Como doutrina o prof. Sérvulo Correia, com a distinção entre formalidades essenciais - concedendo que nos encontrassemos perante uma formalidade - "pretende-se não deixar empolar excessivamente as exigências de tipo meramente processual e manter o sistema a um nível de "formalismo moderado". De outro modo, o funcionamento regular da Administração poderia ficar em causa, prejudicando-se a realização dos interesses substantivos em beneficio de requisitos instrumentais" cfr. Noções de Direito Administrativo, fls. 384.

E mais adiante completa o seu pensamento, aliás na cola de Stassinopoulos, referindo que "a violação de uma formalidade não essencial, muito embora deixe intacto o acto administrativo, provoca a responsabilidade disciplinar do agente que assim mostrou a sua falta de diligência".

Perante todo o exposto, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, reunidos em sessão plenária, em confirmar a decisão recorrida proferir o seguinte Assento:

O prazo de 90 dias do nº 1 do artº 38º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, para a contratação de pessoal aí prevista, é de natureza meramente ordenadora ou disciplinadora.

Comunique-se e cumpra-se oportunamente o disposto no artº 11º da Lei nº 8/82, de 26 de Maio.

Lisboa, 12 de Julho de 1991

- (aa) *António Luciano Pacheco de Sousa Franco*  
*Fernando José de Carvalho Sousa (Relator)*  
*José Alves Cardoso*  
*Manuel António Maduro (vencido, conforme declaração junta)*  
*Adelina de Sá Carvalho*  
*Arlindo Ferreira Lopes de Almeida (vencido, nos mesmos termos invocados pelo Sr Conselheiro Manuel Maduro)*  
*João Manuel Neto (vencido, nos mesmos termos invocados pelo Sr. Conselheiro Manuel Maduro)*  
*José Faustino de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaia*  
*João Pinto Ribeiro*  
*Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo*  
*Manuel Raminhos Alves de Melo*  
*Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha*  
*José António Mesquita*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa (vencido, conforme declaração de voto junta)*  
*Alfredo José de Sousa (vencido, nos termos da declaração de voto junta)*  
*João Augusto Ribeiro Coelho*

Fui presente:

- (a) *Henrique Pereira Teotónio.*

**DECLARAÇÃO DE VOTO DO SR. CONSELHEIRO MANUEL  
ANTÓNIO MADURO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 12/91 -  
ASSENTO Nº 1/91**

1. Na sequência de uma evolução legislativa que não importa narrar pode dizer-se que nos sistemas jurídicos geográfica e culturalmente próximos do nosso se tem hoje como assente que a Administração Pública está sujeita ao princípio da legalidade, e daí decorre que os seus poderes e modos de actuação hão-de estar normativamente previstos: a Administração detem os poderes que a lei lhe atribuir e exerce-os segundo os esquemas que a lei prescrever.

Por isso se pode dizer que o procedimento formalizado se tornou no modo normal de desenvolvimento das actividades públicas.

Ou, na síntese mais concentrada e expressiva de Gomes Canotilho, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, ano 123 pág. 168 e Rogério Soares, in Direito Administrativo (Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Públicas da Faculdade de Direito de Coimbra ao ano de 1977/78) pág. 150, que o procedimento é a forma da função administrativa.

O que induz, por sua vez, a concluir, porventura noutra perspectiva, que a forma vale aqui, como regra, "ad substantium".

Por outro lado, como se escreveu no acórdão deste Tribunal de 16 de Abril de 1991, proferido no Auto de Reclamação nº 29/91, o procedimento (ou processo em sentido amplo), resolve-se num encadeamento de actos de variada natureza (desde actos e factos jurídicos a simples operações materiais) funcionalmente pré-ordenadas. Assim, cada um destes actos participa, naturalmente, da função instrumental do todo mas não deixa de ter o seu significado jurídico próprio. Determiná-lo é questão de interpretação e por isso se pode dizer com Rogério Soares, na obra e local citado, que "é sempre indispensável determinar o complexo de interesses que a lei quis prosseguir, com a realização do acto principal, para que se torne claro o sentido e função atribuído a cada um dos momentos - sentido e função que naturalmente não são idênticos para todos dentro de cada procedimen-

to; nem mesmo para momentos semelhantes em procedimentos diversos".

Compreende-se, de resto, o peso com que o elemento teleológico é aqui chamado ao esforço interpretativo já que as normas de direito administrativo, enquanto instrumento de actuação da Administração na prossecução do interesse público, são fortemente condicionadas pelos fins que se propõem atingir. Daí que apresentem, em regra, um acentuado carácter funcional ou instrumental.

2. É nesta perspectiva que tem de se colocar a questão de saber qual a natureza dos prazos de 90 dias e 120 dias fixados no artº 38º do Decreto-Lei nº 427/89 e quais as consequências do seu incumprimento no acto que visam preparar, a saber, a elaboração do contrato, ou a nomeação, ou mesmo a dispensa do trabalhador.

Responde-se: é uma questão de interpretação da lei, a levar a cabo sem "a prioris", no quadro da ideia que atrás se deixou expressa acerca da determinação do sentido a dar aos actos ou factos, em conjunto ou isoladamente, que integram o procedimento administrativo.

Pois que, no abstrato, os prazos inseridos num procedimento administrativo podem ter natureza diversa. A título meramente exemplificativo bastará recordar que alguns há que se inserem em momentos ou fases materialmente contenciosos, como, sejam os que se reportam a actos ablativos da Administração e que atinjam direitos subjectivos de particulares. Esses, vincadamente garantísticos, serão ou tenderão a ser, preclusivos. Como outros há - e agora para nos colocarmos no outro extremo - que visam apenas a boa marcha interna dos serviços. Sem qualquer relevância jurídica externa, a sua violação nada mais pode determinar do que responsabilidade disciplinar dos prevaricadores.

Ora, "in casu", o que se verifica é que o legislador criou um mecanismo legal todo especial para regularizar situações anteriores anómalas, prontamente e em termos definitivos: especial pelos objectivos visados, pelos requisitos de admissão dos interessados à contratação e (ou) à sua admissão nos quadros da função pública, pelo tempo e modos de actuação impostos à Administração, com realce para a injunção de abertura de concursos sem vagas, e para apertado jogo de prazos a que a submeteu.

Tudo concertadamente para que as situações visadas estivessem resolvidas até ao dia 31 de Dezembro desse mesmo ano (as contratações) ou já resolvidas ou em vias disso (as nomeações que devessem ser precedidas de concurso).

**À luz das finalidades específicas deste mecanismo legal e da sua consequente conformação jurídica é de crer que o factor tempo aparece aqui como seu elemento estruturante e, nessa medida, também pressuposto do poder-dever que o legislador cometeu à Administração.** Na expressão de Alberto Xavier no

seu estudo sobre o Procedimento Administrativo Gracioso em "O Direito", Ano 99, "maxime" a págs. 234, dir-se-ia que o tempo nos aparece aqui como "produtor de efeitos jurídicos específicos".

Como ensinava Marcelo Caetano, in Manual de Direito Administrativo, vol I, 10ª edição a págs. 470, no conceito genérico de formalidade cabem também os prazos para a prática de actos e por isso, acrescentamos agora, a sua preterição pode afectar o acto final do processo. A menos que se trate de prazo meramente burocrático, como já se referiu, o que não parece acontecer no caso que ora nos ocupa. A nitidez e a insistência do legislador na fixação de prazos, sucessivos e diferenciados, para a celebração dos contratos e para a abertura dos concursos, induzem a pensar mais num intuito de ordenação de um procedimento administrativo, demarcando-lhe fases e tempos, do que na mera preocupação de dinamizar a burocracia interna dos serviços. Apenas para isto a lei não precisava ser tão nítida e tão insistente nos seus comandos.

3. No mesmo sentido, de resto, militam razões de ordem histórica.

Efectivamente já o o Decreto-Lei nº 100-A/87, de 5 de Março, havia criado normas específicas para permitir a regularização da situação do pessoal contratado a prazo bem como do pessoal designado por "tarefeiro" que desempenhasse funções em regime do tempo completo com sujeição à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço e contasse mais de três anos de serviço ininterrupto até ao termo do prazo para apresentação da respectiva candidatura.

Por isso o seu artº 16º veio permitir que os serviços e organismos da Administração Central abrissem concursos internos de ingresso a que poderiam candidatar-se os indivíduos que se encontrassem naquelas condições.

Tratava-se, porém, de uma faculdade que não de uma obrigação, esta de abrir concursos; e, ainda assim, o nº 2 da mesma disposição estabeleceu que os serviços ficavam obrigados a prescindir do pessoal que tivesse sido excluído ou não se tivesse candidatado aos concursos abertos até 31 de Dezembro de 1987.

Quer dizer, também então o legislador criou um mecanismo limitado por um prazo "ad quem". E a jurisprudência deste Tribunal foi unânime no sentido de que, esgotado ele, não poderia haver mais ingresso nos quadros da função pública pela via daquele artº 16º, mesmo em serviços que não tivessem aberto concurso ao longo de 1987.

Também o Decreto-Lei nº 440/88, de 30 de Novembro, se ocupou situação semelhante no âmbito do Ministério da Justiça e adoptou soluções próximas das que se referiram.

O processo de regularização começava, igualmente, pela celebração de

contratos, nos termos do seu artº 3º, e culminava no ingresso nos quadros por via de concurso conforme o seu artº 6º, nº 1, assim redigido:

"O pessoal contratado nos termos do artº 3º poderá candidatar-se a concursos internos de ingresso, a abrir pelas direcções-gerais ou serviços equiparados do Ministério da Justiça no prazo de seis meses a contar da data da entrada em vigor do presente diploma, independentemente da existência de vagas nos respectivos quadros do pessoal à data da sua abertura".

Uma vez mais a vigência temporal da solução está claramente delimitada. E também neste, como no nosso caso, não se vê que a Administração pudesse abrir os concursos fora dos constrangimentos que a lei lhe impôs. Se o prazo de seis meses fosse apenas programático ou de disciplina interna dos serviços porque a pressa de fazer abrir o concurso mesmo na ausência absoluta de vagas?

4. Dir-se-á que o entendimento que se vem perfilhando é demasiado radical por desprezar os direitos ou, pelo menos, as expectativas dos trabalhadores abrangidos pelo diploma, de que por vezes se verão despojados por acto, "rectius", por inacção da Administração.

O argumento pode impressionar mas não é procedente se se concluir, como se concluiu, **que aquela foi a solução consagrada pelo legislador em sede de criação legislativa e na ponderação dos interesses não só dos trabalhadores mas também no interesse de uma correcta gestão de quadros por parte da Administração**. E, de todo o modo, parece perder impacto se virmos a questão do lado daqueles trabalhadores que, não reunindo os requisitos indispensáveis para poderem outorgar um contrato administrativo de provimento, ficam à mercê da livre escolha da Administração entre contratá-los a prazo ou dispensá-los, sem mais, no prazo de 90 dias, nos termos do artº 37º, nº 3.

Efectivamente parece evidente que os prazos dos artºs. 37º, nº 3 e 38º nºs. 1 e 3 têm a mesma natureza jurídica no quadro do procedimento em análise e então teríamos de admitir, a serem todos meramente ordenadores, que a Administração mesmo depois de esgotado o prazo de 90 dias, poderia escolher entre dispensar ou contratar a prazo, o que, manifestamente, não pareceu ter sido sua intenção.

O desrespeito dos prazos a que vimos aludindo atinge, pois, o procedimento administrativo na sua própria estrutura e vai repercutir-se no acto final. Pois, na cola de Aldo Sanduli, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, pág. 1025, se entende que há vício do procedimento administrativo quando falta um seu elemento estruturante mas também quando o mesmo não foi cumprido atempadamente.

São, pois, aqui oportunas estas palavras de Esteves de Oliveira, in *Manual de*

Direito Administrativo, vol. I, pág. 569: "Considere-se, por outro lado, que o não cumprimento da formalidade no prazo assinalado por lei não implica a invalidade do acto mas a mera irregularidade - e a eventual sanção disciplinar do funcionário; mas se o prazo legal tinha em vista a protecção de interesses particulares ou públicos (e não o interesse da mera eficácia ou regularidade da actuação administrativa) que resultaram prejudicados pela falta de cumprimento atempado da formalidade a solução é, inquestionavelmente, a da invalidade".

5. De resto a evolução legislativa posterior veio reforçar este entendimento.

Efectivamente, no dizer do seu próprio preâmbulo, o Decreto-Lei nº 407/91, de 17 de Outubro, veio, além de mais, **alargar o prazo para cumprimento do processo de regularização das situações sem título jurídico adequado**, o que seria desnecessário se de prazo meramente ordenador se tratasse.

Replicar-se-á, porventura, que se tratou do remédio de que o legislador teve de lançar mão para vencer o bloqueio que a interpretação que o Tribunal de Contas maioritariamente vinha fazendo da natureza dos prazos em causa - relembrem-se, contrária à que ora fez vencimento - levantava a processos de regularização mais atrasados.

Só que a réplica não convence.

Um legislador vencido, mas não convencido, ter-se-ia exprimido da outra forma, dando, porventura, carácter interpretativo ao novo diploma; ou, no mínimo, dando sinais inequívocos, ao nível da expressão verbal, de que quis consagrar prazos meramente ordenadores e não preclusivos. Ora o que aconteceu foi que a lei - redacção actual do artº 38º - usou o mesmo tipo de linguagem e a mesma técnica na fixação dos novos prazos.

A única diferença, meramente formal, está na circunstância de, na versão anterior, os fixar a partir de um termo "a quo" enquanto que agora os fixa através de um termo "ad quem".

O que, obviamente, é irrelevante.

E que é tanto mais significativo quanto é certo que a alteração legislativa é anterior à discussão do presente assento.

Tiraria, pois, assento no sentido de consagrar o entendimento de que os prazos em causa são preclusivos e não meramente ordenadores.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO SR. CONSELHEIRO ALFREDO JAIME  
MENERES BARBOSA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 12/91 -  
ASSENTO Nº 1/91

Acompanho inteiramente as razões expostas pelos Exmos. Conselheiros Manuel Maduro e Alfredo de Sousa, nas suas bem elaboradas declarações de voto.

E essas mesmas razões levaram-me a votar no sentido oposto ao que fez vencimento.

Assim, igualmente formularia assento nos termos propostos pelo Exmo. Conselheiro Alfredo de Sousa.

É certo que a decisão invocada como fundamento do recurso unicamente se refere ao prazo do nº 1 do artº 38º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, pelo que se me afiguraria mais correcto que no Assento apenas a ele se fizesse referência.

Mas considerando que a decisão oposta, integradora do conflito de jurisprudência, alude ao prazo do nº 3 do referido artigo, e que a interpretação feita sobre o sentido e natureza de tais prazos tem igual valor para ambos os casos, afastaria qualquer objecção à redacção proposta, que até se me afiguraria mais útil e oportuna.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO SR. CONSELHEIRO ALFREDO JOSÉ DE  
SOUSA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 12/91 - ASSENTO Nº 1/91

1- O Decreto-Lei nº 427/89 de 7/12 veio estabelecer, no capítulo das "disposições finais e transitórias" o regime da regularização da situação jurídica do pessoal admitido irregularmente ao longo dos últimos anos "impropriamente designado por tarefeiro" (cfr. preâmbulo).

Já anteriormente o legislador tinha adoptado mecanismos conducentes ao mesmo objectivo através do artigo 16º do Decreto-Lei nº 100-A/87, de 5/3 e Decreto-Lei nº 440/88, de 30.11, para os "tarefeiros" do Ministério da Justiça.

Em ambos os casos houve a preocupação de fixar prazos para a abertura dos concursos, aos quais os ditos "tarefeiros" deviam ser opositores: até 31/12/87 no primeiro caso, no prazo de 6 meses a contar da data da entrada em vigor do respectivo diploma.

É manifesto que tais prazos não foram meramente programáticos ou ordenadores, pois que doutro modo os referidos mecanismos de integração dos ditos tarefeiros poderiam continuar a ser utilizados sem necessidade de novamen-

te no Decreto-Lei nº 427/89 o legislador as voltar a contemplar na sua essência. Este diploma foi até mais longe: fixou no prazo de 90 dias para a contratação dos ditos "tarefeiros" (artigo 38º nº 1), estabeleceu a obrigatoriedade dos mesmos se candidatarem ao primeiro concurso posterior à contratação que estivesse "aberto" no respectivo serviço (artigo 38º nº 2), impôs aos serviços que abrissem concursos internos no prazo de 120 dias a contar da sua entrada em vigor (artigo 38º nº 3), fixando a data de 31/12/89 para que os serviços apresentassem "ao Ministério das Finanças a relação do pessoal dispensado e contratado, bem como a indicação dos concursos abertos" (artigo 38º nº 7).

A esta última obrigação não é alheio o facto de todo o processo de integração dos ditos "tarefeiros" implicar encargos orçamentais no ano então em curso e no seguinte, cujo controlo e previsão necessariamente teria que passar por aquele ministério.

2 - Conforme se acentuou no Acórdão de 7/5/91, Auto de Reclamação nº 42/91, aquele procedimento "excepcional, curto e faseado por datas fixadas", sugere "muito mais uma injunção forte do que uma recomendação aos serviços sem significado para além do campo disciplinar".

Não há no nosso ordenamento jurídico uma disposição genérica sobre as consequências da prática de actos administrativos para além dos prazos fixados na lei para tal efeito.

O artigo 119º nº 1 do Projecto de Código Administrativo Gracioso (1981) previa que "o prazo marcado por lei é improrrogável salvo nos casos nela previstos".

A nossa doutrina tem-se pronunciado sobre a questão em sede de incompetência em razão do tempo.

Assim Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, Vol I, pág. 430: "o caso típico da fixação da competência em razão de tempo é o da marcação dum prazo para a prática do acto: se esta ocorreu antes ou depois do prazo legalmente fixado, o órgão deverá considerar-se incompetente em razão de tempo".

De igual modo Sérvulo Correia, Noções de Direito Administrativo, pág 379 escreve: há incompetência em razão do tempo (*ratione temporis*) quando os pressupostos de facto ou de direito da decisão ainda se não concretizavam, quando esta tenha efeitos retroactivos não permitidos por lei ou quando o prazo dentro do qual o acto deveria ter sido praticado "já se esgotou".

No mesmo sentido já se pronunciava Marcelo Caetano, Manual, Vol I, 10ª ed., pág. 500, ao enunciar estas três situações distintas de incompetência em razão de tempo.

Afigura-se-nos pois que é de concluir pela ilegalidade dos actos praticados para além dos prazos fixados nos nºs 1 e 3 do artigo 38º do Decreto-Lei nº 427/89, conforme tem sido jurisprudência uniforme, embora maioritária, da 1ª Secção deste Tribunal.

Além do mais, não fazia sentido que por um lado se reconhecesse a premência de pôr termo, através de medidas excepcionais, à situação anormal do pessoal "tarefeiro" e por outro lado se estabelecesse prazos meramente indicativos para a prática dos actos administrativos conducentes àquele objectivo.

Se aqueles prazos legais se revelaram objectivamente insuficientes para a Administração, deveria o legislador prorrogá-los por via legislativa.

3 - Com estes fundamentos:

a) - Julgava procedente o recurso e recusava o visto às nomeações em causa, por o respectivo concurso ter sido aberto depois do prazo do artigo 38º nº 3 do Decreto-Lei nº 427/89.

b) - Formulava o seguinte assento:

"Os prazos dos nºs 1 e 3 do artigo 38º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7/12, são peremptórios, pelo que os contratos e actos autorizados após o seu decurso estão feridos de violação de lei".

## RECURSOS



## EMOLUMENTOS - VALOR PROVÁVEL DO CONTRATO

### SUMÁRIO:

1. Nos termos do artigo 6º da Tabela de Emolumentos, constante do Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho, os emolumentos devidos pela concessão de visto, nos contratos não abrangidos pelo artigo anterior, incidem sobre o seu valor certo ou provável.

2. O valor provável do contrato é o valor que provavelmente, com base nos elementos existentes, virá a ser do valor definitivo, pelo que não é legítimo usar-se critérios diferentes para a fixação do valor provisório e do valor definitivo.

3. A situação líquida duma sociedade não tem identificação possível com o montante do seu capital, pois a primeira reflecte a evolução e os resultados que se verificarem no decurso da vida da empresa. No caso vertente essa evolução verificou-se no sentido de se acumularem prejuízos de muitas dezenas de milhões de contos, o que se considerou no contrato como seu valor provável.

Conselheiro Relator:  
Fernando José de Carvalho Sousa

Recurso nº 2-EM/90  
Sessão de 1991.04.23

Neste Chemicals, S.A., pessoa colectiva nº 980033616, com sede na Suíça e sucursal em Lisboa, na Rua de Artilharia Um, nº 79 - 7º vem, nos termos do artigo 25º, nº 1, alínea a), da Lei nº 86/89, de 8/9, recorrer para o Plenário da 1ª Secção deste Tribunal, da decisão nº 990/90, proferida no processo de visto nº 93809/90, que manteve o montante de emolumentos devidos pelo visto no contrato de alienação de acções à E. P. S. J., S. A., efectuada pelo Estado à ora recorrente, à Cotex, S. A. e Quintas e Quintas, S. A..

Em alternativa ao recurso interposto, apresenta pedido de revisão da mesma

decisão, se se entender aplicável o disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 36184, de 18 de Março de 1947.

\*

A recorrente começa por justificar a tempestividade do seu pedido, por a certidão do teor integral da decisão recorrida, por onde pôde tomar conhecimento dos respectivos fundamentos, vir comunicada por ofício de 15 de Junho findo, recebido em 19 do mesmo mês.

Entrando, depois, na matéria objecto do recurso, começa por concordar em que, não tendo, no contrato em referência, sido consignado um preço certo, mas apenas determinável segundo certo critério, bem se andou utilizando, para determinação dos emolumentos, o valor provável da transação, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 356/73, de 14/7.

Tal valor provável é que, todavia, não pode ser o de 15 000 000 000\$00, utilizado pelos Serviços.

Isto porque a E. P. S. J., S. A., à data do contrato, se encontrava em situação líquida negativa, isto é, o seu capital social nominal encontrava-se totalmente perdido em consequência de prejuízos anteriores acumulados, como se alcança do respectivo balanço, sendo então, por isso, o valor das acções negativo em mais de 50 000 000\$00.

Assim, o Estado, para poder obter algum preço pela alienação em causa, o que implicava alcançar uma situação líquida positiva, teve que diminuir o passivo da empresa, assumindo ele próprio algumas das suas responsabilidades, o que efectivamente veio a acontecer, pela assumpção de dívidas a médio e a longo prazo relacionadas no anexo em XVIII ao mesmo contrato.

Tal permitiu atingir-se uma situação líquida positiva de 400 000 000\$00, conforme balanço constante do anexo II ao contrato.

Daí que se tenha considerado ser esse, em princípio, o preço a pagar, nos termos da cláusula 5ª do contrato, sujeito apenas, posteriormente, para a fixação do preço definitivo, à correcção que resultava das variações que entretanto ocorressem nos valores determinados pelo balanço em sede de bens do activo financeiro, de stocks, ou quaisquer outras diferenças.

De resto, veio a constatar-se que mesmo com a mencionada assumpção de dívidas, a empresa continuou em estado de falência; de qualquer forma, porém, à face do contrato, nunca o valor provável da operação excederia o valor de 400 000 000\$00, como calculado.

Por tudo isso a recorrente conclui pedindo a revogação da decisão recorrida,

fixando-se em 400 000\$00 o total dos emolumentos devidos, sendo 384 000\$00 pela recorrente, 8 000\$00 pela Cotex, S.A. e 8 000\$00 por Quintas e Quintas, S. A..

\*

A douta decisão recorrida estruturou-se pela seguinte forma.

Consigna-se na cláusula 5.12 que em numerário foi pago uma parte do preço líquido provisório de 400 000 contos devendo o remanescente ser pago no prazo de trinta dias a contar da elaboração do balanço auditado, do qual dependerá a determinação do preço definitivo.

Logo, o montante referido reporta-se apenas à parte do preço provisoriamente determinado, sendo certo que nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 356/73, pela concessão de visto em contratos a fiscalizar são devidos emolumentos de 1% sobre o seu valor certo ou provável - e é este último que está aqui em causa. Ora, atento o valor nominal de cada acção e a totalidade das acções vendidas - respectivamente mil escudos e quinze milhões de contos - o cálculo dos emolumentos incidirá sobre o valor nominal da totalidade das acções, pelo que foi correcto o cálculo efectuado.

Daí que se tenha decidido manter o montante dos emolumentos liquidados a exigir pelo visto, procedendo-se à sua repartição, entre os adquirentes da empresa, em função da percentagem das acções adquiridas.

\*

Seguiram os autos com vista ao Digº Magistrado do Ministério Público que se pronunciou no sentido de o requerimento ser de considerar como recurso (e não como revisão, que tem mais o cariz de recurso extraordinário - o previsto no Decreto-Lei nº 36 184, de 18/3/47, a que se reportou, em alternativa, o recorrente).

Quanto ao prazo de interposição foi de parecer que mais correcta seria a aplicação do prazo processual de oito dias, sem embargo de dever aceitar-se o recurso interposto, no prazo de trinta dias, uma vez que, para tanto, foi notificado pelos nossos Serviços.

Pelos mesmos motivos entendeu que não obstante a contagem desse prazo dever ocorrer também durante férias, dada a natureza urgente do processo de visto, deveria ser levada em conta a circunstância de ter havido a notificação dos nossos Serviços, acima referida, que tornaria agora inoportuna a rejeição por extemporaneidade.

Por isso requereu que lhe fosse feita nova vista logo que pago o preparo devido.

\*

Quando tal ocorreu, passou o ilustre Magistrado a ocupar-se do mérito do recurso nos seguintes termos.

A cláusula 4.1.a) do contrato ao considerar que "o preço da compra e venda das acções, será..." revela que a sua finalidade foi fixar o preço das acções, do qual foi pago em numerário o montante de 400 000 contos, que representará, apenas uma parte do preço líquido provisório.

Ora a transacção recaiu efectivamente, em 15 000 000 de acções, ao preço nominal de 1 000\$00 por unidade.

Logo, o preço global da transacção será de 15 000 000 000\$00.

E a circunstância de se haver clausulado que o preço da compra e venda das acções será o valor da situação líquida a determinar por recurso aos balanços proforma e auditado, bem como aos valores, também a determinar, dos bens do activo financeiro e dos stocks, significa apenas que o valor concreto da transacção não estava determinado quando o contrato foi celebrado.

O que também se confirma pelo teor da cláusula 2ª.

E a circunstância de o Estado ter assumido uma parte do passivo, reportando-se a um momento anterior ao da determinação do preço, teve como consequência a valorização do património da E.P.S.J., S.A., possibilitando que a transacção se efectuasse pelos 1 000\$00 por acção.

Esta situação factual permite, assim, integrar o valor provável da transacção a que se refere o artigo 6º do Decreto-Lei nº 356/73, de 14/7, independentemente do preço final ou definitivo a apurar pelas vias contratualmente negociadas.

Assim conclui o douto Magistrado pela improcedência do recurso.

\*

Corridos os restantes vistos legais, cumpre decidir.

E a decisão tem de partir do comando do artigo 6º da tabela de emolumentos constante do Decreto-Lei nº 356/73, nos termos do qual os emolumentos devidos pela concessão do visto, em contratos não abrangidos pelo artigo anterior, serão de 1 ‰ sobre o seu valor certo ou provável.

Com o recurso ao valor provável quis-se acautelar aquelas situações em que, no momento da fixação dos emolumentos, o contrato não permita ainda a determinação do seu valor definitivo. De qualquer forma, parece-nos líquido que o valor certo e o valor provável não se reportam a realidades distintas, pois têm

sempre em vista o valor do contrato -ou aquele que já está definitivamente fixado-, ou aquele que se supõe venha a ser o definitivamente fixado, face aos elementos de que o Tribunal dispõe no momento da sua fiscalização.

Por outras palavras, poderemos dizer que valor provável do contrato é o valor que provavelmente, com base nos elementos existentes, virá a ser do valor definitivo.

\*

Com esta consideração, procurou afastar-se a legitimidade de usar-se critérios diferentes para a fixação do valor provisório e do valor definitivo, o que, no caso vertente, significa que só será lícito tomar como base do valor provisório o valor nominal das acções representativas do capital social da empresa, se esse valor estiver também presente - embora com sujeição a futuros acertos - na determinação do valor definitivo da transacção.

Ora é isso que não se nos afigura ser a situação clausulada no contrato em apreço.

Com efeito, o que se estipula em 1 a) da cláusula 4ª, é que o preço de compra e venda das acções será o valor da "situação líquida".

E a situação líquida dum empresa é uma realidade inteiramente distinta do seu capital nominal.

Ensina o Prof. Ferrer Correia - Sociedades Comerciais, Lições de 1955/1956, fls. 44 - que o património líquido designa o valor do activo depois de descontado o passivo, acrescentando:

"Capital e património social são coisas distintas. O primeiro representa um factor ideal constante, o segundo um fundo real variável, que só em determinados momentos, ao levantar-se o balanço, é possível concretizar numa cifra. A cifra representativa do património líquido da sociedade raramente coincidirá com a cifra do capital social. Poderá haver rigorosa coincidência entre ambas no momento da constituição da sociedade - e deve até reconhecer-se que a situação da lei, visível sobretudo no caso das chamadas sociedades de responsabilidade limitada, é que a pessoa colectiva nasce com um património correspondente ao capital fixado no contrato".

Capital social esse que, na definição antes dada pelo mesmo Professor, é a cifra representativa das entradas dos sócios.

Estas noções traduzem a exacta realidade sócio-económica subjacente.

Depois de, num momento inicial, a sociedade se constituir com um determinado capital social - e independentemente da circunstância de esse capital poder ser

modificado - a sociedade vai desenvolver uma subsequente actividade, industrial ou mercantil, mercê da qual, ano a ano, se vão acumulando os lucros ou os prejuízos.

Daí uma variação constante do seu activo e passivo, determinantes da respectiva situação líquida, que nada tem a ver com o valor daquele património inicial.

E o direito que os sócios adquiriram com as suas entradas - o respectivo direito social - concretiza-se, como ensina o Prof. José Tavares, num título de crédito sui generis "cujo valor real pode variar indefinidamente, desde o valor positivo enorme até ao valor negativo considerável, conforme as condições económicas da vida social" - cfr. Sociedades e Empresas Comerciais, fls. 188.

Esta realidade espelha hoje, designadamente, o artº 35º do actual Código das Sociedades Comerciais, estabelecendo medidas para a situação em que as perdas vão "comendo" o capital da sociedade.

\*

Essa era a situação da E.P.S.J., como se refere na petição inicial e como, aliás, pode até considerar-se facto do conhecimento público, através da larga informação que acompanhou as condições de alienação dessa empresa.

Aliás, o balanço junto ao processo, a fls. 15 e 16, referente à situação em 31 de Dezembro de 1988, e a que se reporta a cláusula 1ª alínea c) do contrato sub iudice, evidenciando uma situação líquida negativa superior a 54 milhões de contos, ilustra bem o que acabou de se referir.

Assim, quando na continuação do disposto em 1 a) da supra referida cláusula IV, se preceitua que o valor da situação líquida (valor final do contrato) será determinado com base no Balanço Proforma ajustado com base no Balanço Auditado, pelas diferenças que resultarem da comparação entre os respectivos valores, é a situação acima descrita que deverá ter-se por referência.

Tendo-se em conta os rigorosos parâmetros que as subsequentes alíneas do mesmo número estabelecem para os diversos créditos e para os stocks, resulta evidente que os valores do balanço proforma não vão assumir qualquer relevo significativo na situação líquida resultante do balanço auditado.

Tanto mais que no ponto 2 da mesma cláusula se acorda em estabelecer um tecto de cerca de quarenta e sete milhões de contos para o valor do passivo da empresa.

\*

É neste contexto que nesse mesmo nº 2 da cláusula IV se consigna que o preço líquido, a pagar em numerário, será de 400 000 contos, a variar, para mais ou para menos, em função da diferença que se verificar no activo (activos financeiros e stocks) relativamente àquele valor convencionado para o passivo.

Ou seja, fixado um plafond para o passivo e feito um cálculo para o activo, estimou-se que o diferencial seria de cerca de 400 000 contos, valor provisório a pagar pelos adquirentes e a corrigir em função dos acertos definitivos.

De resto, nem seria curial admitir que se o valor definitivo do contrato fosse, provavelmente, de quinze milhões de contos, se fixasse um valor provisório de quatrocentos mil contos, a acertar, posteriormente, para mais ou para menos.

\*

É de concluir, portanto que:

a) A letra do clausulado estabelece como valor do contrato o da situação líquida da empresa.

b) Nenhuma referência se faz a relacionar o valor do contrato com o do seu capital nominal.

c) A situação líquida duma sociedade não tem identificação possível com o montante do seu capital, pois a primeira reflecte a evolução e os resultados que se verificaram no decurso da vida da empresa.

d) No caso vertente, essa evolução verificou-se no sentido, de se acumularem prejuízos de muitas dezenas de milhões de contos.

e) Por isso se presumiu, na altura do contrato, que mesmo depois da assumpção de vultuosas dívidas pelo Estado, a situação líquida apurável andaria por uma quantificação na ordem dos 400 000 contos.

f) Foi esse, portanto, o valor estipulado no contrato, como seu valor provável.

\*

Perante o exposto, acordam os juízes da 1ª Secção deste Tribunal, em sessão plenária, em julgar procedente o recurso apresentado, fixando o montante dos emolumentos a pagar em quatrocentos mil escudos, a pagar pelos adquirentes na proporção definida no douto despacho recorrido.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 23 de Abril de 1991

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*

*Manuel António Maduro*

*Adelina de Sá Carvalho*

*Pedro Tavares do Amaral*

*Alfredo José Meneres Pimentel*

*Alfredo José de Sousa*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

## EMOLUMENTOS-PRAZOS-ACLARAÇÃO-REFORMA- RECURSOS-EXTEMPORÂNEIDADE

### SUMÁRIO:

1. Nos termos da alínea a), do nº1 do artigo 25º da Lei nº 86/89 de 8 de Setembro, podem os interessados recorrer das decisões das subsecções e das decisões tomadas em sessão diária de visto, em matéria de emolumentos.
2. Como não existe regulamentação processual de tal matéria, não está fixado prazo para a interposição do recurso, pelo que se aplicam subsidiariamente as regras do Código de Processo Civil e do Código de Custas Judiciais (8 dias, nº1 do artigo 685º e artigo 140º, respectivamente).
3. Mesmo que o pedido fosse de esclarecimento da decisão final, ou de reforma, também já há muito teria expirado o prazo (nº3 do artigo 670º do Código de Processo Civil).

Conselheiro Relator:  
Pedro Tavares do Amaral

Recurso nº1-EM/91  
Sessão de 1991.04.23

I - Em sessão diária de visto de 4 de Maio de 1990 foi visado por este Tribunal um contrato de empréstimo a médio prazo celebrado entre a Câmara Municipal de Albufeira e o Banco Pinto & Sotto Mayor, tendo sido liquidados emolumentos no montante de 250.000\$00.

II - Estes emolumentos vieram a ser pagos, pela Câmara, em 21 de Maio de 1990, conforme guia nº 13/90 cuja fotocópia se encontra junta aos autos, remetida pelo ofício nº 3398, de 13 de Julho, onde se solicitava que o Tribunal se pronunciasse sobre o problema de saber se a Câmara estaria ou não sujeita ao

pagamento de tais emolumentos e, no caso negativo, se procedesse à devolução da quantia indevidamente paga.

Em sessão diária de visto de 31 de Julho de 1990 foi decidido que se informasse a Câmara do modo como deveria proceder para, eventualmente, atingir tais objectivos.

III - Em 2 de Dezembro de 1990 a Câmara veio pedir a reforma da decisão de concessão de visto, na parte que fixou a cobrança de emolumentos, ordenando-se a repetição ao indevido na quantia de 250 000\$00, alegando, fundamentalmente que nos termos do artº. 27º., nº. 3, da Lei nº. 1/87 de 6 de Janeiro (Lei das Finanças Locais) e artº. 6º., parágrafo 3º, alínea b), da Tabela de Emolumentos anexa ao Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho, as autarquias locais estão isentas do pagamento de emolumentos pelo ‘visto’ do Tribunal de Contas.

IV - Admitido o pedido e distribuído como processo de recurso quanto a emolumentos, foi dada vista à Exma. Procuradora-Geral Adjunta que, no seu parecer de fls. 25 e 25v., entende que não deve ser tomado conhecimento do pedido por extemporaneidade.

V - Corridos os vistos cumpre decidir.

De harmonia com o disposto no artº. 25º., nº. 1, alínea a), podem os interessados recorrer das decisões das subsecções (e naturalmente das decisões tomadas em sessão diária de visto) em matéria de emolumentos.

Não existe, no entanto, qualquer regulamentação processual através do qual possa ser exercido tal direito e nem sequer, por isso, fixado o prazo em que deva ser interposto o recurso .

Aplicando, subsidiariamente, as regras do Código do Processo Civil deveria atender-se ao prazo de 8 dias fixado no artº 685º, nº 1, do Processo daquele diploma legal conjugado com o artº 140º do Código das Custas Judiciais, uma vez que o prazo de 30 dias, da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, se aplica somente aos pedidos de reapreciação de recusas de visto o que, evidentemente, não é o caso dos autos.

No entanto não será necessário tomar posição neste problema uma vez que, qualquer que seja a tese a que se adira, o recurso foi sempre interposto fora do prazo como muito bem sustenta a Exma Procuradora-Geral Adjunta.

De facto a decisão foi proferida em 4 de Maio de 1990 e comunicada à Câmara em 15 do mesmo mês e ano.

Por ofício de 13 de Julho ainda do mesmo ano (ofício nº. 3398), a Câmara “consultava” o Tribunal sobre a legalidade da fixação dos emolumentos em causa.

Pelo ofício nº 13209 de 2 de Agosto, o Tribunal oficiou à Câmara dando conta da sua posição sobre o problema (sessão diária de visto de 31 de Julho).

E somente em 2 de Dezembro de 1990, a Câmara veio interpôr recurso da decisão em causa.

Mesmo considerando que o ofício acima referenciado teria a natureza de um pedido de esclarecimento da decisão final, o prazo de interposição ou pedido de reforma já há muito teria terminado (artº. 670º, nº. 3, do Código do Processo Civil).

Nestes termos e sem necessidade de mais considerações o Tribunal de Contas decide, em sessão plenária da 1ª Secção, não conhecer do pedido determinando o arquivamento do processo por extemporaneidade.

Não são devidos emolumentos.

Comunique-se.

Lisboa. 23 de Abril de 1991

(aa) *Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

**RECURSO SRATC - AUTARQUIAS LOCAIS -  
- LUGARES DE ACESSO - QUADRO DE PESSOAL -  
- SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS**

SUMÁRIO:

1. O artigo 6º do Decreto Regulamentar nº 68/80, de 4 de Novembro, é aplicável à Região Autónoma dos Açores, por força do Decreto Regulamentar Regional nº 9/81/A, de 30 de Janeiro, assim como o artigo 28º do Decreto-Lei nº 184/89, de 4 de Novembro, que permite o recrutamento excepcional para lugares de acesso, em casos devidamente fundamentados.

2. Só que este último diploma através do nº 1 do artigo 43º diz que o mesmo "será objecto de desenvolvimento e regulamentação e entra em vigor conjuntamente com os diplomas legais de desenvolvimento relativo a matéria salarial".

3. Tem vindo a ser jurisprudência deste Tribunal que o artigo 41º do Decreto-Lei nº 353-A/85, de 16 de Outubro, deve considerar-se como desenvolvimento e regulamentação do artigo 28º do Decreto-Lei nº 184/89, exigindo o regime de estágio estabelecido no Decreto-Lei nº 265/88, de 28 de Julho.

4. No caso vertente não se realizou qualquer concurso que tenha ficado deserto e abre-se concurso directamente para engenheiro civil assessor e não para estágio.

5. Entende também o Tribunal de Contas que o quadro de Pessoal dos Serviços Municipalizados tem de ser publicado na folha oficial.

Conselheiro Relator:  
Pedro Tavares do Amaral

Recurso nº 2-SRA/91  
Sessão de 1991.05.21

I - A Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, por resolução nº 27/

90, de 7 de Novembro de 1990, recusou o visto à nomeação de DUARTE MANUEL MELO AMORIM DA CUNHA, como assessor da carreira técnica superior do quadro de pessoal dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Ponta Delgada.

Fundamentou-se esta decisão nos factos seguintes:

a) o quadro de pessoal daqueles Serviços Municipalizados não foi publicado no Diário da República, II Série;

b) o provimento mostra-se fundamentado no artº 28º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, não se indicando, no aviso de abertura do concurso as razões de natureza excepcional que fundamentam o recurso à modalidade de concurso utilizado: concurso externo para lugar de acesso;

c) como ainda não foi dado cumprimento ao disposto no artº 4º, nº 2 do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, o provimento em lugares de ingresso e acesso dos quadros de pessoal da administração local continua a ser feito com base no Decreto Regulamentar nº 68/80, de 4 de Novembro e Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho;

d) assim, na administração local o recrutamento para a categoria de acessor da carreira técnica superior, obedece às regras do artº 3º, nº1, alínea c) do Decreto-Lei nº 268/88, de 28 de Julho.

II - Não se conformando com esta decisão, o Senhor Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados veio recorrer da mesma alegando, fundamentalmente, o seguinte:

a) tem dúvidas de que os Serviços Municipalizados se encontrem no âmbito do Decreto-Lei nº 116/84, de 6 de Abril, tendo sido, por isso, que não foi publicado no Diário da República o quadro de pessoal.

Esse quadro veio, no entanto, a ser publicado na II Série do Diário da República, de 23 de Novembro de 1990;

b) o artº 28º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho permite o recrutamento excepcional, como instrumento de gestão, visando possibilitar o recrutamento de pessoal devidamente qualificado afastando o regime normal de ingresso e acesso nas carreiras.

III - Admitida a recusa foi dada vista ao Exmo. Procurador-Geral Adjunto que, no seu douto parecer que aqui se dá como reproduzido, entende que deve ser considerado improcedente o recurso e confirmada a decisão impugnada.

#### IV - Corridos os vistos cumpre decidir.

Por aviso publicado no Diário da República III Série, nº 285, de 13 de Dezembro de 1989, foi aberto concurso para provimento de um lugar de engenheiro civil assessor do quadro de pessoal técnico dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Ponta Delgada.

O concurso foi aberto nos termos do artº 6º do Decreto Regulamentar nº 68/80, de 4 de Novembro já aplicável à Região Autónoma dos Açores por força do Decreto Regulamentar Regional nº 9/81/A, de 30 de Janeiro e do artº 28º do Decreto-Lei nº 184/89, de 4 de Novembro, que permite o recrutamento excepcional para lugares de acesso em casos devidamente fundamentados, contrariando, assim as regras gerais estabelecidas no Decreto-Lei nº 265/88, de 28 de Julho designadamente -e no que se refere ao caso dos autos- a do artº 3º, nº 1, alínea b).

Simplesmente este diploma legal limita-se a estabelecer princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública e, nos termos do nº 1 do seu artº 43º "será objecto de desenvolvimento e regulamentação e entra em vigor conjuntamente com os diplomas legais de desenvolvimento relativo a matéria salarial".

Ora um destes diplomas é precisamente o Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro, que disciplina, no seu artigo 41º, a admissão em lugares de acesso em relação a pessoal técnico superior e técnico, sem prejuízo, no entanto, do regime de estágio estabelecido no Decreto-Lei nº 265/88, de 28 de Julho.

Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que aquele artigo 41º do Decreto-Lei nº 353-A/89 devia considerar-se como o desenvolvimento e regulamentação do artigo 28º do Decreto-Lei nº 184/89 (acórdão nº 148/91 tirado em sessão de 10 de Abril).

Ora no caso em apreciação não se realizou qualquer concurso que tenha ficado deserto e por outro lado o concurso foi aberto directamente para engenheiro civil assessor e não para estágio.

Mas mesmo nos termos do invocado artigo 28º do Decreto-Lei nº 184/89 a pretensão do reclamante não poderia ter êxito uma vez que aquele preceito legal exige que o recrutamento naquelas condições somente possa ser feito excepcionalmente e "em casos devidamente fundamentados" e é evidente que a simples junção ao processo da "nota cadastral" do interessado não preenche tal condicionalismo.

Quanto à não publicação no Diário da República do quadro do pessoal dos Serviços Municipalizados é também entendimento do Tribunal que o não cumprimento do artigo 11º, nº 2 do Decreto-Lei nº 116/84, de 6 de Abril, com redacção

dada pela Lei nº 44/85, de 13 de Setembro, fere de ineficácia as deliberações tomadas uma vez que aqueles diplomas legais se aplicam aos serviços municipalizados como serviços municipais que são (cf. artigos 30º, alínea c) do Decreto Regulamentar nº 68/80 e 1º, nº 1 e 41º, nº 1 do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho.

Em face do exposto e sem necessidade de mais considerações acordam os Juizes da 1ª Secção em sessão plenária, em negar provimento ao recurso confirmando a decisão recorrida.

Não são devidos emolumentos

Comunique-se

Lisboa, 21 de Maio de 1991

(aa) *Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José de Carvalho Sousa*  
*Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*

Fui presente:

(a) *Morgado Alves*

## AUTARQUIAS LOCAIS - ESTÁGIO

### SUMÁRIO:

1. O artigo 5º do Decreto-Lei nº 265/88, de 28 de Julho, atribui ao estágio carácter probatório, duração não inferior a um ano e com ordenação final em função da classificação obtida e avaliada segundo parâmetro determinados.

2. No caso vertente não houve estágio probatório com a duração mínima de um ano, nem o ordenamento final dos candidatos, não se podendo substituir-se-lhe o exercício funcional prestado pela interessada, que não revestiu estas características, pois foi nomeada para o cargo de Chefe de Divisão, tendo anteriormente estado contratada como engenheira civil de 2ª classe.

3. As funções de Chefe de Divisão, sendo mais graduadas, na hierarquia dos Serviços, do que as de técnico superior estagiário, não abarcam, necessariamente, a prática de todo o exercício funcional característico dos técnicos superiores.

Conselheiro Relator:  
Fernando José de Carvalho Sousa

Recurso I-SRA/91  
Sessão de 1991.06.11

O Exmº. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ponta Delgada veio interpor o presente pedido de reapreciação da Resolução nº. 26/90, tomada em 7 de Novembro de 1990, pela Secção Regional das Ações deste Tribunal, que recusou o visto à deliberação da Câmara Municipal supra referida, nomeando a engenheira Isabel Maria Paulo dos Santos como técnica superior de 2ª classe do quadro de pessoal da mesma Câmara.

A douda Resolução reclamada, baseou-se na seguinte fundamentação.

A nomeação da interessada ocorreu na sequência da abertura do respectivo concurso, conforme aviso publicado no nº 59-III série do D.R. de 11/3/89 e

legitimou-se no disposto no artigo 3º, nº 1, alínea d), do Decreto-Lei nº 265/80, de 28/7.

A frequência do estágio foi iniciada e 1 de Agosto de 1989, mas em 5 de Março de 1990 a interessada passou a exercer o cargo de Chefe de Divisão dos Serviços Urbanos, em comissão de serviço.

Ora o estágio corresponde a um período de aprendizagem profissional, com a duração de 1 ano e findo o qual haverá lugar a uma apreciação do aproveitamento e da aptidão demonstradas.

Analisando o artigo 5º. do citado Decreto-Lei nº.265/80, verifica-se ter o estágio carácter probatório e dever integrar, em princípio, frequência de cursos de formação relacionados directamente com as funções que vão ser exercidas.

A avaliação final terá de atender, designadamente, a classificação de serviço obtida pelos estagiários durante o período do estágio.

No caso vertente, a interessada não se submeteu a esse estágio durante aquele período de um ano exigido, passando, no seu decurso, a exercer outras funções, inerentes a cargos dirigentes, que não são nem abrangem as de estagiário da carreira de técnico superior.

Não podendo aquele tempo, em que exerceu as funções de Chefe de Divisão, ser contado para o completamento temporal do período exigido para o estágio, falta um dos pressupostos fundamentais para a nomeação agora em apreço.

Daí a recusa do visto.

\*

Por seu turno, a douda reclamação apresentada, assenta nos seguintes fundamentos.

A Câmara reclamante, debate-se com dificuldades para encontrar pessoal experiente e qualificado, designadamente, no caso concreto, para o preenchimento do lugar de Chefe de Divisão.

Ora a interessada, prestando serviço como contratada nos termos do artigo 44º do Decreto-Lei nº 247/87, de 17/6, tem revelado qualidades que a apontam para o referido lugar.

Daí que a Câmara tivesse accionado os mecanismos conducentes ao alargamento da área de recrutamento para Chefe de Divisão, referindo-se, no ofício da Secretaria Regional de Tutela, em que dá parecer favorável a essa pretensão, que o tempo de serviço e as funções exercidas hão-de relevar no lugar de estagiária e na respectiva classificação, ao abrigo do disposto no artigo 10º do Decreto-Lei nº 191 - F/79, de 26/6.

A interessada não pode considerar-se uma simples estagiária, pois antes do estágio e, sobretudo, antes da sua admissão como Chefe de Divisão, é já uma funcionária com uma experiência muito mais vasta que a inerente ao simples estágio.

De resto, continua, sem prejuízo do serviço, a frequentar vários cursos de formação profissional, que se enumeram.

A própria dificuldade dos Serviços em admitir técnicos suficientes e idóneos, condiz a que, na prática as funções de técnico sejam também incluídas nas que são exercidas pelo Chefe de Divisão, conforme enumeração exemplificativa a que também se procede.

E assim, nem do ponto de vista prático, pelas razões que vêm de ser expostas, nem do ponto de vista estritamente legal, dada a redacção inequívoca do citado artigo 10º do Decreto-Lei nº 191-F/79, atrás invocado, se justifica a manutenção da decisão reclamada.

Pelo que se termina, conseqüentemente, pelo pedido de procedência da reclamação formulada.

\*

Aberta vista ao Digº Magistrado do Ministério Público, foi emitido o seguinte douto parecer.

Começa por salientar que o concurso foi aberto expressamente para o estágio da carreira técnica superior, com o regime constante do artigo 5º do Decreto-Lei nº 265/88 e com carácter probatório.

Efectivamente, o citado artigo 5º atribui ao estágio carácter probatório, duração não inferior a um ano e com ordenação final em função da classificação obtida e avaliada segundo parâmetros determinados.

E nem se diga que o Decreto-Lei nº 265/88 não é aplicável, por se tratar de uma região autónoma, já porque os próprios serviços nem o põem em causa, já porque a interpretação conjugada dos dois números do seu artº 1º não exclui necessariamente tal aplicação.

Sendo assim, a nomeação em causa não respeitou o regime legal desse diploma - que foi afinal o próprio em que o aviso de abertura se fundamentou.

Nem houve estágio probatório com a duração mínima de um ano, nem o ordenamento final dos candidatos, face às classificações obtidas.

E não pode substituir-se-lhe o exercício funcional pela candidata, ocorrido anteriormente, que se não reveste daqueles caracteres de observação e formação, de que se reveste o estágio - cfr. também o artigo 26º, nº 9, do Decreto-Lei nº 498/

88, de 30/12, já integrado nas autarquias pelo nº 52/91, de 25/1.

Quanto à invocação do artigo 10º do Decreto-Lei nº 191-F/79, ela afigura-se inteiramente inaceitável, porque o respectivo regime pressupõe que o nomeado para o cargo dirigente já é funcionário.

E embora na economia desse preceito legal a base de recrutamento seja alargada em ordem a dispensar o vínculo à função pública, então o artigo 2º nº 4 do mesmo Decreto-Lei exige que tal seja feito por Portaria conjunta do Ministério competente e do Secretário de Estado da Administração Pública, o que não ocorreu.

E por todo o exposto, conclui o Digº Magistrado pela improcedência da reclamação.

Corridos os respectivos vistos legais, cumpre decidir.

São dois os fundamentos em que basicamente os Serviços se louvam para a alteração do decidido.

O primeiro consiste em que a interessada detém um exercício funcional que, perfeitamente, pode dispensar o estágio de um ano legalmente exercido.

De 1 de Fevereiro de 1989 a 31 de Julho de 1989, esteve, no regime do artigo 44º do Decreto-Lei nº 247/87, de 17/6, contratada como engenheira civil de 2ª classe.

A partir de 1 de Agosto de 1989 ingressou no regime de estágio para a respectiva carreira técnica superior e durante cerca de sete meses assim permaneceu.

Em 5 de Março de 1990 foi nomeada para o cargo de Chefe de Divisão dos Serviços Urbanos.

O que estaria em causa, portanto, seria o aproveitamento do tempo em que esteve contratada como engenheira civil de 2ª classe, ou como Chefe de Divisão dos Serviços Urbanos, para se considerar completado o estágio exigido por lei.

Tanto a dita decisão proferida na Secção Regional dos Açores, como o não menos douto parecer do Ministério Público, espelham o entendimento, que tem sido também sufragado por este Tribunal, de que a realização do estágio a que se referem os artigos 3º, alínea d) e 5º do Decreto-Lei nº 265/88 não pode reduzir-se a um simples exercício funcional de determinado cargo.

O estágio define-se como resulta do nº 1, alínea b), deste último preceito, pelo seu carácter probatório e ainda, em princípio, de um carácter formativo.

Durante o seu decurso, a actividade do estagiário vai sendo, por assim dizer, sujeita a uma avaliação continuada e, mais do que isso, vai-se corporizando num relatório que o estagiário tem de ir elaborando.

E quando se fala em que o serviço prestado sem ser como estagiário pode ser

equiparado, quando, além do mais, tenha sido objecto de classificação de serviço, esquece-se que se trata de duas realidades inteiramente distintas, que o nº 3, alínea b) do referido artigo 5º coloca, lado a lado, sem de qualquer modo permitir a sua confusão.

Aí se exige, com efeito, que o júri final aprecie, quer o relatório de estágio a apresentar por cada estagiário, quer a classificação de serviço obtida durante o período de estágio.

E porque tendencialmente, a alínea b) do nº 1 se refere à frequência de cursos de formação directamente relacionados com as funções a exercer, também aquela alínea b) do subsequente nº 3 manda atender, sempre que possível, aos resultados da formação profissional.

Aliás toda esta disciplina vem projectar-se numa terceira característica do estágio, que é o seu cariz selectivo e graduativo.

Desde logo a selectividade traduz-se em que só serão aprovados os estagiários com classificação não inferior a Bom (14 valores); e daí em diante a graduação efectuar-se-á mediante uma escala que vai até 20 valores.

Escalas essas, aliás, que também não são identificadas com as que inspiram as normais classificações de serviço, que são pontuadas com os factores 2, 4, 6, 8 e 10, dando lugar a quatro tipos de classificação (não satisfatório, regular, bom e muito bom), que, por tudo o que vem dito, não permitem, designadamente, a identificação entre os dois sistemas de classificação - cfr. artigo 7º e segs. do Decreto Regulamentar nº 44-B/83, de 1/6.

No caso vertente, como resulta dos autos, foram três os candidatos aprovados no concurso para o estágio de ingresso na carreira de técnico superior.

E desses três, ficaram dois, que foram sujeitos à respectiva classificação final - a ora interessada, com 18 valores e outro, com 16 valores.

A interessada, pelo exercício das funções de Chefe de Divisão, não possui classificação de serviço, o que, de qualquer forma, sempre inviabilizaria a possibilidade - que já defendemos, aliás, não ser correcta - de com essa classificação suprir a que deveria ser-lhe dada pelo período integral de um ano de estágio.

E não demonstram os autos, por outro lado, como foi possível graduar, na lista classificativa final, dois candidatos, quando a base de apreciação, para cada um deles, era diferente.

Saliente-se, ainda - e com não menos relevância - que as funções de Chefe de Divisão, sendo indiscutivelmente mais graduadas, na hierarquia dos Serviços, que as de técnico superior estagiário, não abarcam, necessariamente, a prática de todo o exercício funcional característico dos técnicos superiores.

Basta, para o verificar, que se compulsem os quadros definidores dos respec-

tivos conteúdos profissionais - cfr. quadros anexos dos Decretos-Leis nº 248/85 e 323/89.

\*

Quanto ao restante problema, que derivaria da aplicação do artigo 10º do Decreto-Lei nº 191-F/79, aditaremos às doudas considerações do Ministério Público, a de que tal preceito já se encontrava revogado.

Com efeito, essa revogação foi operada pelo Decreto-Lei nº 323/89 - artigo 26º - que entrou em vigor em 1/10/89.

E a interessada só passou a exercer o cargo de Chefe de Divisão em 5 de Março de 1990.

Nesse momento já vigorava, pois, este último diploma legal e, conforme se alcança do seu artigo 18º, o tempo de serviço prestado em cargos dirigentes conta para todos os efeitos legais, designadamente para acesso nas carreiras em que cada funcionário se encontrar integrado.

Ora, e para já, a interessada como estagiária, ainda não era funcionária.

E, por outro lado, o que nunca pode olvidar-se, é que não está em causa, pura e simplesmente, o decurso de um certo período a exercer um certo cargo (e é esse o único campo de aplicação do artigo 18º acabado de mencionar).

Na frequência do estágio, como resulta de tudo o que atrás foi ponderado, existem outros factores de atendimento que não se esgotam na simples decorrência de um determinado período a exercer (mesmo que bem) uma determinada função.

Os estagiários não são ainda funcionários, têm à sua frente condicionalismos de demonstração de aptidões, de submissão a critérios de classificação, selecção e graduação, que constituem parâmetros situados muito para além daquele "tempo de serviço" a que alude o nº 1 do artigo 18º do Decreto-Lei nº 323/89 e a que aludia o artigo 10º do Decreto-Lei nº 191-F/79.

Por isso nunca estas normas poderiam sustentar o entendimento do douto reclamante nem de fundamentar a existência do estágio legalmente exigido.

\*

Por todo o exposto, acórdam os juízes deste Tribunal<sup>1</sup>, em sessão plenária da 1ª Secção, em julgar improcedente a douda reclamação formulada, assim confirmando a decisão de recusa de visto à nomeação atrás identificada.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 11 de Junho de 1991

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*  
*Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*  
*Alfredo José de Sousa*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

# AUTOS DE RECLAMAÇÃO



## DIRECTOR DE HOSPITAL - ADMINISTRADOR DELEGADO - ACUMULAÇÕES - FUNÇÕES DOCENTES - INSTITUTOS PÚBLICOS

### \* SUMÁRIO:

1. Os hospitais estatais são pessoas colectivas de direito público, dotados de autonomia administrativa e financeira e, no entendimento pacífico da doutrina e da jurisprudência, institutos públicos.

2. Os seus gestores não estão abrangidos pelo Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro, mas sim pela Lei nº 9/90, de 1 de Março. O Director do Hospital poderá integrar-se na categoria de "presidente de instituto público autónomo".

3. Sendo assim, o director do hospital, que é o presidente do seu conselho de administração, nos termos do artigo 3º, nº 1, alínea a), do Decreto Regulamentar nº 3/88, de 22 de Janeiro, está abrangido pelos artigos 1º e 4º da Lei nº 9/90, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 56/90. Por isso, poderá acumular aquelas funções com as de docente universitário, na medida em que o artigo 7º, nº 2, daquele Decreto Regulamentar se encontra revogado.

Conselheiro Relator:  
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação nº 23/91  
Sessão de 1991.04.16

1 - Em sessão da Subsecção, de 27 de Novembro de 1990, este Tribunal analisou o despacho ministerial da nomeação do Dr. António Coelho Marinho como Director do Hospital Distrital de Estarreja, assumindo também as competências próprias do cargo de Administrador Delegado, e decidiu recusar-lhe o visto por entender, em resumo, que as normas dos artigos 7º, nº 2, e 9º, nº 2, do

---

\* Reapreciação dos processo nº 101499/90

Decreto Regulamentar nº 3/88, de 22 de Janeiro, se encontram em vigor e obstatam à nomeação, uma vez que o interessado exerce funções docentes no Instituto Superior de Contabilidade Pública e Administração do Porto.

2 - Inconformado, reclamou o Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, nos termos seguintes:

É certo que o artigo 7º, nº 2, acima citado estatuiu a incompatibilidade entre o exercício das funções, a que se refere o provimento ora em causa, com quaisquer outras de natureza pública ou privada, mas tal doutrina foi alterada com a entrada em vigor da Lei nº 9/90, de 1 de Março, conformadora do regime das incompatibilidades de cargos políticos e altos cargos públicos.

Efectivamente, de acordo com o artigo 2º, nº 1, do Decreto-Lei nº 19/88, de 21 de Janeiro, os Hospitais são pessoas colectivas de direito público, dotados de autonomia administrativa e financeira e, assim, a alegada incompatibilidade sempre teria de encontrar o seu fundamento na garantia da incompatibilidade e isenção que os respectivos cargos de gestor pressupõem. Simplesmente tal "desideratum" não seria, no caso, posto em causa: ao contrário, a formação de docente do interessado projectar-se-ia favoravelmente no exercício das funções públicas, ora em consideração.

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Dezembro, vem consagrar as regras da inadmissibilidade de acumulação de funções dirigentes com quaisquer outras mas ressalva, entre várias, as funções docentes.

Assim, deve entender-se o intuito reivindicado pelo Decreto Regulamentar nº 3/88, de 22 de Janeiro, de organizar e administrar os Hospitais em termos empresariais, apenas com o sentido de justificar a implementação de novos modelos estruturais na sua organização e funcionamento; e considerar revogado artigo 7º, nº 2, na parte em que é contrariado pela Lei nº 36/90.

A Exma. Procuradora-Geral-Adjunta pugna, doutamente, pela improcedência da reclamação, para o que alega o seguinte:

o interessado é Presidente da Assembleia Municipal do concelho de Celorico de Basto; faz parte do Quadro Directivo do Banco Nacional Ultramarino - DAPE (Departamento de Análise de Empresas e Projectos); é monitor convidado do Instituto de Formação Bancária; lecciona Matemáticas em Escola não identificada e é Administrador de uma empresa metalomecânica em representação do B.N.U.. Por isso, ainda que ele estivesse sujeito à disciplina das incompatibilidades previstas na Lei 9/90, toda esta actividade o impedia de exercer o cargo para que foi nomeado.

Mas mesmo que ele não desenvolvesse outras actividades além da docência no

Instituto Superior de Contabilidade, sempre a recusa se justificava pelas razões indicadas na decisão recorrida.

Decidindo, após os vistos legais.

3 - Factos com relevo para a solução da questão:

o licenciado António Coelho Marinho foi nomeado Director do Hospital Distrital de Estarreja com as competências próprias, também, de Administrador Delegado, por despacho do Ministro da Saúde de 27 de Junho de 1990. Exercia, e continua a exercer, funções docentes no ensino superior e do documento - aliás não assinado - junto ao processo inicial, verifica-se que desenvolveu várias outras actividades profissionais, ignorando-se se persiste nalguma delas.

4 - Seu tratamento jurídico:

Como imediatamente ressalta do apanhado que se fez do processo, a questão que se nos põe é a de saber se o cargo de Director de um Hospital estatal é passível de acumulação com funções docentes. Sustentou a decisão recorrida, apoiada pelo Digno Representante do Ministério Público que não; pensa o contrário o Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde. Vejamos então:

I - O Decreto-Lei nº 19/88, de 21 de Janeiro, surgiu com o intuito, assumido, de imprimir uma nova dinâmica à gestão do sistema hospitalar e, nesta perspectiva, anunciou mesmo, no seu preâmbulo, como nota das mais significativas, o intuito de consagrar o princípio de que os hospitais se devem organizar e ser administrados em termos empresariais. E, de facto, o seu artigo 7º dispõe que os hospitais se devem organizar e ser administrados em termos de gestão empresarial, "garantindo-se à colectividade o mínimo custo no seu funcionamento, para o que dela utilizarão as regras e os métodos compatíveis com a sua natureza e fins"; que com vista à obtenção da apontada finalidade, deverão elaborar planos de administração anuais e plurianuais, a submeter à aprovação ministerial juntamente com os respectivos orçamentos; e que, tais orçamentos aprovados, compete ao Ministro da Saúde, ou aos órgãos de administração dos hospitais, em tudo quanto se situe dentro do limite da sua competência própria, a prática de todos os actos necessários à sua execução.

Na mesma linha segue, naturalmente, o seu diploma regulamentar - o Decreto Regulamentar nº 3/88, de 22 de Janeiro. Assim, e designadamente, a par das várias disposições de atribuição de competências aos vários

órgãos de administração dos hospitais, define, genericamente, o seu conselho de administração como "o órgão responsável pela definição dos princípios fundamentais que devem enformar a organização e funcionamento do hospital, pelo acompanhamento da sua execução e pela respectiva avaliação periódica - seu artigo 4º; confere amplo poder discricionário ao Ministro da Saúde na nomeação do director, e do director delegado, mas vincula-o a um critério rigoroso na escolha, pois que o director deve ser recrutado entre individualidades de reconhecido mérito, experiência e perfil adequados às respectivas funções e o director delegado de entre gestores de reconhecido mérito e com currículo adequado às funções a exercer - artigos 7º, nº 1 e 10º, nº 1; enfim, estabelece que qualquer destes dois cargos é incompatível com o exercício de outras funções, públicas ou privadas, para além das que o próprio diploma preveja - ainda seus artigos 7º e 10º, nºs 2.

II - No quadro do Decreto Regulamentar nº 3/88 afigura-se, pois, evidente que o Dr. Coelho Marinho não podia acumular as funções para que foi nomeado com a docência e tanto os Serviços como o Senhor Secretário de Estado reclamante parecem convergir neste entendimento.

Só que tanto um como outro pretenderam fazer valer a sua pretensão por outros caminhos.

Efectivamente, ainda durante a instrução do processo que conduziu à recusa, o Hospital Distrital de Estarreja defendeu a ilegalidade - e consequente inaplicação ao caso em apreço - do Decreto Regulamentar nº 3/88, por afrontar diploma mais graduado na escala da hierarquia das leis, precisamente o Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro, cujo artigo 9º, nº 2, alínea c), permite, expressamente ao pessoal dirigente da função pública, a acumulação com funções docentes em instituições de ensino superior. Mas decerto, sem razão.

É que aquele Decreto Regulamentar apresenta-se, obviamente, como regulamento da execução do Decreto-Lei nº 19/88 e, por isso, a sua legalidade, ou ilegalidade, tem de compaginar-se, antes de mais, é com a sua lei habilitadora. Ora, nesta perspectiva, não se lhe descortina qualquer ilegalidade formal ou material - veja-se nomeadamente, o artigo 20º do Decreto-Lei acabado de citar. O que podia era questionar-se se o Decreto-Lei 323/89 - o teria revogado na parte que ora interessa.

Mas crê-se que, também aqui, a resposta é, provavelmente, negativa.

Na verdade, este diploma aplica-se apenas ao pessoal dirigente dos

serviços e organismos da administração central, local do Estado e regional bem como, com as necessárias adaptações, aos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos (seu artigo 1º).

Por outro lado, os hospitais estatais são pessoas colectivas de direito público, dotados de autonomia administrativa e financeira (artigo 2º, nº 1, do Decreto-Lei nº 19/88) e no entendimento pacífico da doutrina e da jurisprudência, institutos públicos - a título exemplificativo ver Marcelo Caetano in "Manual de Direito Administrativo", II vol., 10ª edição, pág. 1093; Freitas do Amaral, in "Curso de Direito Administrativo", vol I, pág 324, nota; e acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10/XI/88, in "Boletim do Ministério da Justiça", nº 381, pág 384.

Mas resta saber de que tipo de "instituto público" se trata.

III-Efectivamente, o avolumar de atribuições públicas que tem vindo a ocorrer progressivamente em todos os Estados, designadamente naqueles que se situam no espaço geográfico e cultural em que nos inserimos, tem impulsionado o desenvolvimento de novas fórmulas organizativas da própria Administração, de molde a torná-la mais dinâmica e mais eficiente.

Neste quadro tem-se assistido ao desenvolvimento dos institutos públicos, em quantidade, e em diversidade, e em termos de alguns, nas suas finalidades e modos de actuação não passaram de "departamentos do tipo Direcção-Geral, aos quais a lei dá personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, só para que possam desempenhar melhor as suas funções" enquanto que outros, no dizer de Prosper Weil in "O Direito Administrativo", 1977, pág 45, se encontram já no limite extremo da administração propriamente dita, não apresentando substancial diferença em relação ao organismo privado situado do outro lado da fronteira.

Como é sabido, a doutrina tradicional entre nós tem-os ordenado nas modalidades de "serviços públicos personalizados" e "fundações públicas e empresas públicas"; mas o Prof. Freitas do Amaral, na obra citada, a páginas 315, e seguintes, acrescenta-lhe outra, a dos "estabelecimentos públicos".

Onde arrumar estão os Hospitais? Para Freitas do Amaral, ainda na obra citada, nos estabelecimentos públicos, enquanto Marcello Caetano parecia inclinado a considerá-los serviços públicos personalizados.

Crê-se que não importa à economia desta decisão tomar partido definitivo

no problema, mas sempre se dirá que cumpre tomar em conta, a evolução doutrinal, a qual fornece ao intérprete uma gama de alternativas de catalogação dos institutos públicos mais vasta do que a que era proporcionada pelo entendimento clássico, o que pode levar a retirar, da categoria de serviços públicos personalizados, organismos que nela figuravam como que por exclusão de partes. Isto é, que teriam de enquadrar-se porque, manifestamente, não podiam considerar-se fundações públicas nem empresas públicas. Como seria o caso dos hospitais. E considerar ainda os mais recentes desenvolvimentos legislativos, a acentuar os traços que diferenciam os hospitais dos serviços personalizados: pelo seu esquema organizativo, ao menos a nível da sua supraestrutura, pelas suas atribuições e modos de actuação, pelos modos e filosofia da gestão. Por isso não parece que os respectivos gestores tivessem sido abrangidos pelo Decreto-Lei nº 323/89, artigo 1º, nº 1, diploma aliás revogado, ao menos em parte, no que ora nos ocupa, pela Lei nº 9/90, de 1 de Março.

IV- Resta saber, porém, se a lei acabada de citar não dá razão ao reclamante. Efectivamente, este diploma versa sobre as incompatibilidades de cargos políticos e altos cargos públicos e logo no artigo 1º, na redacção que lhe foi dada pela Lei 56/90, de 5 de Setembro, define o seu âmbito de aplicação, abrangendo nele designadamente os presidentes de instituto público autónomo ou de empresa pública, os gestores públicos e os vogais de direcção do instituto público autónomo desde que exerça funções executivas, e os directores-gerais e subdirectores-gerais, ou equiparados. Em qualquer destes casos, segundo o artigo 4º, nº 2, também na sua redacção actual, o exercício de tais cargos não obsta ao exercício de funções docentes no ensino superior ou de investigador científico ou similar.

Perguntar-se-á então: o cargo de director do hospital pertence a alguma destas categorias?

Parece certo, antes de mais, que não poderá considerar-se gestor público, atenta a definição que de gestor público dá o artigo 1º, nº 1, do Decreto-Lei nº 464/82, de 9 de Dezembro, já que segundo esta disposição, gestores públicos são indivíduos incumbidos de certos tipos de funções em empresas públicas ou equiparadas. Ora os hospitais não serão empresas públicas e por isso aquele qualificativo, não quadra às pessoas incumbidas da respectiva gestão.

Mas crê-se que poderá integrar-se na categoria de presidentes dos

institutos públicos autónomos, embora a questão se mostre agora menos clara.

Na verdade afiguram-se legítimas as dúvidas quanto ao significado que o legislador pretendeu evidenciar com o qualificativo de "autónomos" que após aos institutos públicos. É que, como se sublinha nomeadamente no parecer da Procuradoria-Geral da República, de 22 de Março de 1990, publicado no Diário da República, IIª Série, de 5 de Setembro do mesmo ano, a autonomia administrativa é um dos traços caracterizadores da figura do instituto público em geral e por isso todos gozam dela em maior ou menor grau. E normalmente dispõem também de autonomia financeira. Por isso não se vê que a referência à autonomia, sem mais, vise marcar qualquer diferença específica.

Por outro lado a doutrina corrente não tipifica o "instituto público autónomo" como espécie dentro do género de instituto público.

Enfim os trabalhos preparatórios que conduziram à Lei 9/90, e depois à Lei 56/90, não fornecem subsídios válidos para a dilucidação da dúvida. De facto, na discussão da Assembleia da República travada a propósito daquele primeiro diploma, nenhuma referência se encontra à exacta caracterização da figura em causa. Falou-se normalmente, e "en passant", de "instituto público autónomo" mas um deputado houve, pelo menos, o senhor deputado Maria Nunes de Almeida, do grupo parlamentar do Partido Comunista Português, referiu-se tão só a presidente do instituto público, sem mais, e em termos de não fazer supor qualquer divergência conceitual, relativamente àquela outra designação - Diário da Assembleia da República de 25/X/89, pág. 178.

Por outro lado, no Projecto de Lei 524/v, que veio a dar origem a Lei 56/90, fala-se em "institutos públicos" sem outro qualificativo, no preâmbulo e em "instituto público autónomo" no articulado, a pensar sempre, parece, numa mesma e única realidade. E, também agora, a discussão parlamentar foi inócua no aspecto que ora importa.

Por isso é de crer, que a adjectivação usada pelo legislador não visou diferenciar entre institutos públicos, que não revistam a natureza de empresas públicas já que estas são expressamente mencionadas a par dos institutos públicos. Foi pleonástica e não mais.

De resto não se descortina razão da substância para qualquer diferenciação.

Pois se a lei abarca, inquestionavelmente, na previsão (artigo 1º) e na excepção que agora particularmente interessa (artigo 4º, nº 2) cargos

fortemente "integrados" na Administração, como são os directores-gerais e os subdirectores-gerais ou equiparados e, no outro extremo, cargos de grande autonomia como os gestores de empresas públicas; se já o Decreto-Lei nº 323/89, equiparava, ainda nesta perspectiva, o pessoal dirigente dos institutos públicos, que revestissem a natureza de serviços públicos personalizados, ao pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Central, é caso para perguntar que institutos públicos teria querido a lei em apreço afastar do seu campo de actuação, e porquê? Repete-se: não se descortinam motivos para diferenciar.

Em suma - e revertendo ao caso do processo - parece que o director do hospital, que é o presidente do seu conselho de administração nos termos do artigo 3º, nº 1, alínea a), do Decreto Regulamentar nº 3/88, está abrangido pelos artigos 1º e 4º da Lei 9/90, na redacção que lhe foi dada pela Lei 56/90. Por isso poderá acumular aquelas funções com as de docente universitário, na medida em que o artigo 7º, nº 2, daquele Decreto Regulamentar se encontra revogado.

V- Dir-se-á, porventura, que esta conclusão vai de encontro à regra do artigo 7º do Código Civil, da aplicação genérica enquanto expressão de um princípio geral de direito, do que a lei geral posterior não revoga a lei especial. Mas sem razão. Tal regra cede sempre que outra for a intenção inequívoca do legislador. E isso é o que acontece sempre que se possa concluir que, com a lei nova, o legislador pretendeu regular totalmente a matéria em causa.

É o caso. O legislador quis tomar toda a matéria das incompatibilidades ligadas aos casos de que se ocupou de molde a dar-lhe uma disciplina uniforme. Por outro lado, se não há na gestão hospitalar razões de especialidade substancial que justifiquem uma solução diferente da que foi adoptada para os demais institutos públicos, como parece que não há, dados os modos e a filosofia da gestão introduzidos pelo Decreto-Lei nº 19/88 e Decreto Regulamentar nº 3/88, então esse regime é afastado pela lei geral. Como refere o Prof. Oliveira Ascensão in "O Direito - Introdução e Teoria Geral", 4ª ed, 1987, pág. 494, quando o legislador se decide a alterar um regime geral, e no regime especial não há razões de substância que o justifiquem, então esse regime deve considerar-se atingido pela lei geral.

VI- É certo que toda esta construção parece oscilar diante do Decreto

Regulamentar nº 14/90, de 6 de Junho.

Efectivamente este diploma veio dar nova redacção a algumas das disposições do Decreto Regulamentar nº 3/88, e a verdade é que na nova formulação continua a afirmar-se que o cargo de director é incompatível com o exercício de quaisquer outras funções, públicas ou privadas, para além das previstas no próprio diploma.

Como acontece com os cargos de director delegado e director clínico e de enfermeiro director, estaria aqui a prova, dir-se-ia, de que o legislador não pretendeu absorver na lei das incompatibilidades todas as situações especiais anteriores. Concretamente a situação que ora nos ocupa.

Pensa-se, porém, que se trata de mera aparência.

Na verdade, o Decreto Regulamentar 14/90 apresenta-se com o intuito de adaptar as regras de recrutamento dos titulares destes cargos, assentes no Decreto-Lei nº 191-F/79, de 26 de Junho, às do Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro, que revogou aquele. Mada mais. No resto limitou-se a reproduzir a anterior formulação e, tudo leva a crer, sem nova reponderação sobre o sentido do articulado que transitou do antecedente.

Se assim não fosse teria de entender-se que tal diploma teria revogado, também, o Decreto Regulamentar nº 35/88, de 17 de Outubro, que, como se sabe, autoriza os médicos, membros dos Conselhos de Administração, a acumular as suas funções com o exercício de medicina privada, já que, também aqui, se deveria entender que se estaria na presença de "outras funções" não previstas naquele Decreto Regulamentar nº 14/90.

Ora parece claro que não foi esta a intenção, nem a convicção do legislador. Ao contrário do Decreto Regulamentar nº 42/90 pressupõe-o vigente, alterando-o apenas em parte.

Diferentem ente se passam as coisas, porém, com o Decreto Regulamentar nº 42/90, de 13 de Dezembro, já que agora o legislador reafirmou expressamente, no preâmbulo do diploma, a sua convicção de que se mantinha o regime da exclusividade de funções nos termos daquele Decreto Regulamentar nº 3/88.

Simplesmente, nos tempos que correm, cada vez mais se toma consciência de que o processo de produção legislativa se torna anónimo e plural, no sentido de que as normas jurídicas são, muitas vezes, produto de órgãos colegiais ou preparadas por pessoas ou organismos técnicos de apoio diferentes de quem vem a subscrevê-las. Por isso se admite que "o objecto da actividade do intérprete não seja a descoberta da vontade do legislador enquanto pessoa física, mas a vontade, o espírito, o conteúdo

objectivo da norma em si considerada; assim quando falamos de vontade do legislador, o legislador é referido de maneira abstrata e quase que como personificação da norma" - Mário Rotondi in "Novíssimo Digesto Italiano", VIII vol., pág. 896.

Nestas condições o juízo a formular acerca da revogação (ou não) do Decreto Regulamentar nº 3/88, na parte que ora nos ocupa, pela lei das incompatibilidades, tem a ver com a "mens legis" e não com a "mens legislatoris". Isto é, o sentido a atribuir à lei acabada de referir, na perspectiva ora em consideração, tem a ver com o sentido objectivo que dela se desprende e não com a intenção histórico-concreta que a tenha determinado.

Por isso não tem especial relevo, para o nosso problema, a convicção que o sector da Administração de que o Decreto Regulamentar nº 3/88 proveio tenha a este respeito.

Até porque sempre se poderia dizer que a fonte normativa dos diplomas, ora em confronto, são distintos.

VII-A Exma. Representante do Ministério Público tem como certo que o Dr. Coelho Marinho vem desenvolvendo outras actividades profissionais além da docência e aqui encontrar-se-ia dobrada razão para a recusa do visto.

Salvo o devido respeito não se pode ter essa situação como comprovada, nem ela fundamentou a recusa. Tudo o que há no processo a este respeito é um documento, aliás não assinado, contendo o "curriculum" do interessado. Mas, repete-se, trata-se de situação indemonstrada, que não foi sequer considerada no processo de concessão de visto e que parece em contradição com a declaração por aquele subscrita, junta no processo, em que apenas refere actividade docente.

Pelo exposto acordam em julgar a reclamação procedente e conceder o visto, nos termos referidos.

Emolumentos pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 16 de Abril de 1991

(aa) *Manuel António Maduro*

*Adelina de Sá Carvalho*

*Pedro Tavares do Amaral*

*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*

*Alfredo José de Sousa* (**vencido**, conforme declaração de voto anexa)

*Fernando José de Carvalho Sousa* (**vencido**, conforme declaração anexa)

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

## DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

Julgava improcedente a reclamação e mantinha a recusa de visto pelas seguintes razões:

- a) não é inequívoco quer que o Director do Hospital esteja abrangido pelos artigo 1, nº 1 j) e artigo 4º, nº 2 da Lei nº 9/90, na redacção da Lei nº 56/90 de 5 de Setembro e muito menos que estes normativos hajam revogado o artigo 7º, nº 2 do Decreto Regulamentar nº 3/88 de 22 de Janeiro, na redacção do Decreto Regulamentar nº 14/90 de 6 de Junho, na parte que se refere à exclusividade de funções;
- b) da compaginação entre a redacção da alínea j) nº 1 do artigo 1º da Lei nº 9/90 de 1 de Março e a redacção que ao mesmo normativo foi dada pelas alíneas j) e l) do nº 1 da Lei nº 56/90 de 5 de Setembro, resulta que se pretendeu contemplar apenas os presidentes e gestores das empresas públicas em sentido amplo, na sua vertente de institutos públicos autónomos que são as empresas públicas com regime especial de direito público e prerrogativas de autoridade previstas no nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 260/76 de 8 de Abril (cfr. Cabral Moncada, Direito Económico, pág. 168) e na sua vertente de empresas públicas "tout court" cuja actividade se rege pelo direito privado, ao lado das sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos;
- c) o que a lei das incompatibilidades visou, nesta área, foi pois contemplar os titulares da gestão das unidades económicas do sector empresarial do estado, onde manifestamente não entram os hospitais que sendo catalogáveis como institutos públicos só podem pertencer à espécie serviços públicos personalizados (Marcelo Caetano) ou estabelecimentos públicos (Freitas do Amaral), pertencendo ao sector público administrativo;
- d) a lei das incompatibilidades é na sua versão inicial (1/3/90) anterior ao Decreto Regulamentar nº 14/90 de 6 de Junho, que pretendendo ajustar o

Decreto Regulamentar nº 3/88 ao Decreto-Lei nº 323/89 de 26 de Setembro, quanto aos dirigentes dos hospitais, manteve a respectiva exclusividade de funções, quando é o próprio artigo 9º nº 2 c) do Decreto-Lei nº 323/89 que excepciona dessa exclusividade a actividade docente em tempo parcial no ensino superior para os dirigentes nele contemplados;

- e) torna-se claro que se o legislador quisesse essa excepção também para os dirigentes dos hospitais tê-lo-ia dito no Decreto Regulamentar nº 14/90;
- f) a lei das incompatibilidades na segunda versão (5/9/90) é anterior ao Decreto Regulamentar nº 42/90 de 13 de Dezembro, que veio reafirmar exclusividade de funções e exceptuar dela os médicos membros do conselho de administração quanto ao exercício da respectiva actividade profissional nas instalações do hospital;
- g) impõe-se pois concluir com segurança que todo o regime de exclusividade dos dirigentes hospitalares é especial e pressupõe a implicabilidade do artigo 1º, nº 1 g) do artigo 4º da Lei nº 9/90, na sua versão actual, quer porque não são gestores das unidades do sector empresarial do Estado quer porque não são directores-gerais e subdirectores-gerais ou como tal legalmente equiparados.

## DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO JOSÉ DE CARVALHO SOUSA

O artigo 4º, nº 2 da Lei 9/90, de 1 de Março, com a redacção da Lei nº 56/80, de 5 de Setembro, é expresso em condicionar a acumulação dos cargos previstos no seu artigo 1º, aos "termos previstos à data da entrada em vigor da presente lei".

É inequívoco, porquanto, que é ao regime vigente à data da entrada em vigor dessa Lei, para cada um dos casos nela previsto, que deverá fazer-se recurso para a disciplina da possível acumulação.

No caso vertente, o regime vigente no momento em referência, era o da absoluta impossibilidade de acumulação.

Logo, por força da Lei supracitada, é esse o regime que se mantêm, pois eram esses os "termos previstos à data da entrada em vigor da presente lei".

\*

Mesmo que não houvesse - e, como acabou de ver-se, há - lei expressa a legitimar a manutenção da decisão recorrida - as regras gerais de interpretação, conduziriam, sempre, a essa mesma confirmação.

É que, salvo o devido e muito respeito pela opinião expressa no acórdão, é totalmente gratuita a afirmação de que não há na gestão hospitalar razões de especialidade substancial que justifiquem uma solução diferente da que foi adoptada para os demais institutos públicos.

Para já sabendo-se que, pelo menos desde Julho de 1979 o regime para os cargos dirigentes sempre comportou a acumulação com funções docentes - artigo 9º da Lei nº 191-F/79, de 26 de Junho e artigo 9º do Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro - só assacando grave incorrência ao legislador levaria a concluir-se não se ter ele movimentado por determinada motivação para estabelecer regime tão radical nos artigos 7º e 9º do Decreto-Lei nº 3/88.

Tanto mais que, ao fazê-lo, não poderia deixar de ter presente o quadro referencial de funções que se enunciaram nos artigos 8º e 10º do mesmo diploma - quadro esse onde poderia pensar-se não haver diferenciação de funções em relação aos cargos dirigentes que comportam a compatibilização em causa.

Como resulta da análise dos relatórios que precedem, quer o Decreto-Lei nº 19/88, quer o Decreto Regulamentar nº 3/88, os Hospitais são considerados organizações ímpares relativamente aos restantes serviços públicos, na medida em que a interligação entre os problemas organizacionais, financeiros e tecnológicos, por um lado e a essencialidade do serviço prestado, o da saúde, por outro, impõem à gestão hospitalar uma disponibilização total que não tem paralelo com a dos restantes serviços públicos.

Daí a razão de ser da exclusividade aqui em causa ter um alcance mais vasto do que a que foi acolhida nos restantes diplomas invocados na decisão.

## EMOLUMENTOS - VISTO - PRODUÇÃO DE EFEITOS - REALIZAÇÃO DE DESPESAS

### SUMÁRIO:

1. A tabela emolumentar anexa ao Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho, no seu artigo 5º prevê exclusivamente, em matéria de fiscalização prévia, a fixação de emolumentos para os casos de concessão de visto.
2. Sendo assim, se o visto chegou a ser concedido, estava preenchido o pressuposto para a imputação do correspondente emolumento, mas a sua exequibilidade está ligada necessariamente à remuneração atribuída pelo serviço, que o acto visado legítimou.
3. Não se tendo verificado o início de efeitos dos contratos celebrados, ou seja, a atribuição de quaisquer abonos, claudica um dos pressupostos legais com base nos quais se legitimaria a efectivação do desconto dos emolumentos devidos - o que aliás se coaduna com a finalidade da fiscalização prévia, sempre relacionada com a realização de despesas (alínea c), do artigo 8º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro).

Conselheiro Relator:  
Fernando José de Carvalho Sousa

Autos de Reclamação nº 113/90  
Sessão de 1991.04.23

Por Acórdão de 13 de Dezembro de 1990, este Tribunal, em Plenário da 1ª Secção, julgando procedente um pedido de reapreciação formulado pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santarém, concedeu os necessários vistos aos contratos de trabalho a prazo certo celebrados entre este Organismo e Paulo Alexandre da Conceição Branco, Inácio do Rosário Branco, Jorge Oliveira Barros, Vítor Manuel dos Santos Oliveira e António Manuel Pestana Tomás.

Decretou-se, na parte final da decisão, que seriam devidos os emolumentos respeitantes aos vistos concedidos.

E sobre tal ponto veio a Câmara em referência expor e requerer o seguinte.

Os contratos supra identificados expiraram em 31 de Dezembro findo, sem que os trabalhadores tivessem chegado a assumir as correspondentes funções, por se ter ficado a aguardar a decisão deste Tribunal.

Por isso os Serviços são de entendimento de não haver lugar ao pagamento de emolumentos, do que pedem a confirmação do Tribunal.

\*

Seguindo os autos com vista ao Dign<sup>o</sup> Magistrado do Ministério Público, foi emitido o seguinte douto parecer.

O disposto nos artigos n<sup>os</sup> 15<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 4 e 61<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 86/89 conjuntamente com o artigo 1<sup>o</sup> do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 356/73, vai no sentido de que os emolumentos são devidos apenas pela concessão do visto e não pela sua denegação.

É, aliás, o que consta expressamente do artigo 5<sup>o</sup> da respectiva tabela anexa, acrescentando o seu . 2 que tal emolumento será pago por desconto a efectuar pela estação processadora no primeiro abono em que se comporte, resultante do acto a que o visto respeita.

Parece fluir deste regime que o emolumento dependerá do abono que deriva do acto visado, o que de novo mostra não haver lugar a emolumentos no caso de recusa.

Não há também, neste domínio, legislação equivalente à que existe em processo civil, no sentido de imputar as custas à parte que lhe deu causa, ou, não havendo vencido, a quem tenha cabido o proveito.

É, pois, de concluir, no caso vertente, que, não tendo chegado a haver posse ou aceitação do cargo, nem conseqüentemente, lugar a qualquer abono ou remuneração, não deverá haver lugar ao pagamento de emolumentos.

\*

Corridos os restantes vistos legais, cumpre decidir.

Do princípio contido no artigo 1<sup>o</sup> do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 356/73 e no artigo 61<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 86/89, afigura-se-nos resultar que os emolumentos devidos ao Tribunal em sede de fiscalização prévia, tanto poderiam corresponder à concessão do visto, como à sua recusa.

Com efeito, não se destingue entre as duas hipóteses, nos citados preceitos, o que, aliás, é conforme à circunstância de que a actividade do Tribunal, que nesses emolumentos encontra correspondência, tanto se exerceu no caso do visto ser

concedido, como no de ser recusado.

Todavia o regime emolumentar é regulado pela tabela anexa a que se refere o citado artigo 1º do Decreto-Lei nº 356/73 e aí as coisas passam-se de modo mais restrito.

Com efeito, embora no seu artigo 1º haja também a consagração do nexo entre a prestação dos serviços e a imputação dos emolumentos, logo se acrescenta que estes serão os fixados na tabela anexa.

E nessa tabela, para que o citado preceito nos remete, é o artigo 5º que rege em sede de fiscalização prévia, prevendo-se, exclusivamente, a situação de concessão de visto.

E, como bem aponta a Digmª Magistrada do Ministério Público, o nº 2º deste preceito mais reforça tal situação, ao referir o modo de efectivação dos emolumentos, criando um regime segundo o qual é dos abonos que irão resultar das actividades exercidas ao abrigo dos actos visados que sairá, por desconto, a importância devida pelo correspondente visto.

\*

Afigura-se-nos pois, que partindo dum princípio legal genérico, fazendo corresponder um emolumento a uma prestação de serviço, se chega a um regime concreto em que a aplicação de tal princípio se circunscreve por mais duma vertente.

Circunscreve-se, porque se remete para uma tabela emolumentar que alude expressamente aos casos de concessão.

Circunscreve-se porque a quantificação dos emolumentos devidos é feita apenas para tal hipótese.

E circunscreve-se porque o modo da sua efectivação implica necessariamente que tenha havido uma actividade "abonada" que se abrigue no acto visado para que do respectivo abono saia, por desconto, a importância devida.

É esta última vertente que se mostra relevante para a solução do problema em apreço.

Com efeito poderia argumentar-se que se o visto chegou a ser concedido, estava preenchido o pressuposto para a imputação do correspondente emolumento.

Acontece, porém, que a sua exequibilidade está ligada, necessariamente, à remuneração atribuída pelo Serviço que o acto visado legitimou.

Não tendo chegado, no caso vertente, a verificar-se o início de efeitos dos contratos celebrados, nem havendo lugar, correspondentemente, à atribuição de quaisquer abonos, claudica um dos pressupostos legais com base nos quais se

legitimaria a efectivação do desconto dos emolumentos devidos - o que aliás se coaduna com a finalidade da fiscalização prévia, sempre relacionada com a realização de despesas (cfr. artigo 8º, alínea c), da Lei nº 86/89).

\*

Em face do exposto acordam os Juizes deste Tribunal, em plenário da 1ª Secção, em julgar não haver lugar ao pagamento de emolumentos pelas concessões de visto decididas pelo Acórdão atrás identificado, assim rectificando, nesse ponto, a decisão proferida.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 23 de Abril de 1991

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*  
*Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*  
*Alfredo José de Sousa*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

# INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL - - TRANSIÇÃO - QUADROS DE EFECTIVOS INTERDEPARTAMENTAIS

## \* SUMÁRIO:

1. O Decreto-Lei nº 206/89, de 27 de Junho, aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Indústria e Energia, contemplando o artigo 27º a transição dos funcionários e agentes, com mais de 3 anos de serviço "em regime de subordinação hierárquica e exercendo funções que satisfaçam necessidades permanentes dos serviços com continuidade e em regime de tempo completo", para os novos quadros.

2. Os nºs 5 e 6 deste artigo previram a transição dos funcionários e agentes excedentes para os quadros de efectivos interdepartamentais através da "publicação das listas nominativas no "Diário da República" e independentemente de quaisquer outras formalidades".

3. O novo quadro do Instituto Nacional da Propriedade Industrial veio a ser publicado pelo Decreto Regulamentar nº 17/90, de 30 de Junho, e só a partir da entrada em vigor deste diploma é que passou a ser exequível a transição de funcionários e agentes, nos termos do artigo 17º do Decreto-Lei nº 206/89, por força do artigo 26º do Decreto Regulamentar.

Conselheiro Relator:  
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº 5/91  
Sessão de 91/04/23

1 - O Senhor Secretário de Estado da Indústria vem ao abrigo da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, pedir a reapreciação do acórdão nº 409/90 que nos processos em

---

\* Reapreciação dos processos nºs 113064/90 e 113066/90

epígrafe recusou o visto às nomeações de Célia do Carmo Gomes Santos e Maria Celeste Gonçalves como auxiliares administrativos do Instituto Nacional da Propriedade Industrial.

No referido acórdão a recusa baseou-se, em síntese, nas seguintes razões:

a) as interessadas ficaram classificadas em 3º e 4º lugares no concurso aberto por aviso publicado na Ordem de Serviço nº 2/90, daquele Instituto;

b) por inexistência de vagas foram integradas no Q.E.I., nos termos do nº 5 do artigo 38º do Decreto-Lei nº 427/89 (D.R. II Série de 22 de Setembro de 1990);

c) pretende-se agora a sua integração no quadro do Instituto (Decreto Regulamentar nº 17/90, de 30 de Junho) de acordo com o artigo 9º, nº 1, alínea a), do Decreto-Lei nº 43/84, de 3 de Fevereiro;

d) no entanto aquela integração no Q.E.I., que não foi sujeita a fiscalização deste Tribunal, estava ferida de nulidade porquanto, não obstante resultar de um concurso interno geral, o respectivo aviso de abertura não foi publicado no Diário da República como exige o artigo 15º, nº 1, do Decreto-Lei nº 498/88, já que não se trata de um concurso interno condicionado (nº 3 do mesmo artigo 15º);

e) esta falta de publicidade pode ter impedido potenciais candidatos possuidores das habilitações legais a apresentarem-se ao citado concurso;

f) consequentemente aquela irregularidade feriu de nulidade o despacho de nomeação.

2 - O reclamante alega, em síntese, que:

a) as interessadas tinham contrato administrativo de provimento nos termos do nº 1, do artigo 37º, do Decreto-Lei nº 427/89, devidamente visados por este Tribunal;

b) foi aberto concurso interno condicionado, a que foram opositoras obrigatórias;

c) relativamente às nomeações das candidatas para que existiam vagas, (1ªs e 2ªs classificadas) foram remetidos os processos nºs 87449 e 87450/90, os quais foram abandonados, por tal concurso ser inadequado à situação, na sequência da devolução feita por este Tribunal onde tal questão era levantada;

d) entretanto em relação às ora interessadas, 3ª e 4ª classificadas, por inexistência de vagas no quadro então em vigor, providenciou-se pela sua integração no Q.E.I. conforme o nº 5 do artigo 38º do Decreto-Lei nº 427/89, tendo o respectivo despacho sido publicado no Diário da República, 2ª Série, de 22 de Setembro de 1990;

e) tal despacho não foi remetido a este Tribunal para a anotação prevista no artigo 5º do Decreto-Lei nº 43/84, de 3 de Fevereiro, por se entender que este

instituto desapareceu "ex-vi" artigo 13º da Lei nº 86/89;

f) no decurso de todo este processo é publicado o Decreto Regulamentar nº 17/90, de 30 de Junho, que reestrutura o I.N.P.I. e o respectivo quadro de pessoal, que além de ter como consequência a existência de vagas para integração das interessadas, trouxe também um mecanismo legal específico destinado à integração de agentes;

g) com efeito, o artigo 27º do Decreto-Lei nº 206/89, de 27 de Junho, visa a integração nos quadros dos agentes que, prosseguindo funções de carácter permanente, se mantivessem ao serviço há mais de 3 anos continuados, com subordinação hierárquica e em regime de tempo completo;

h) pressupostos que foram depois previstos no Decreto-Lei nº 427/89, para toda a Administração Pública, só que com precedência de concurso, exigência que não é prevista na integração do artigo 27º do citado Decreto-Lei nº 206/89;

i) acontece que a aplicabilidade deste último dispositivo só se consumou com a publicação do Decreto Regulamentar nº 17/90 que o regulamentou nesta parte, razão porque só após ele se ponderou a integração das interessadas com base naquela disposição transitória;

j) donde a referência nos presentes processos ao concurso interno condicionado que já se havia abandonado mas que agora se anulou formalmente, conforme documentos juntos, bem como à integração no Q.E.I.;

l) tais referências destinaram-se tão só a dar conta ao Tribunal de todos os passos dados com relação à regularização de situações contravertidas;

m) o que se pretendeu foi iniciar um novo processo com base no artigo 27º, nº 1, do Decreto-Lei nº 206/89, para integração das interessadas nos novos quadros.

3 - Admitido liminarmente o pedido foi dada vista ao representante do Ministério Público que emitiu parecer no sentido da improcedência da reclamação, basicamente, porque o Decreto-Lei nº 427/89, por força do seu artigo 43º, tem prevalência sobre o Decreto Regulamentar nº 17/90.

Corridos os vistos legais cumpre decidir.

É a seguinte a factualidade comprovada, segundo a ordem cronológica, com interesse para a decisão:

a) em 22/12/89, as interessadas celebraram contratos administrativos de provimento ao abrigo do nº 1, do artigo 37º, do Decreto-Lei nº 427/89, visados por este Tribunal (apensos);

b) em 12/7/90, os serviços elaboraram as informações D.S.G. 50/90 e 51/90, em que propõem a sua integração no quadro do I.N.P.I. constante do mapa I anexo ao Decreto Regulamentar nº 17/90, de 30 de Junho "de acordo com os nºs 1 e 3,

do artigo 27º, do Decreto-Lei nº 206/89, de 27 de Junho, o nº 2 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro e nº 4, do artigo 27º, do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho", sobre que recaiu o despacho autorizador da mesma data do presidente do I.N.P.I. (fls. 9);

c) nas mesmas informações depois de se afirmar que as interessadas foram classificadas no concurso interno ao abrigo do nº 3 do artigo 38º do Decreto-Lei nº 427/89 e que foi solicitada de acordo com o nº 5 daquele normativo a sua integração no Q.E.I. e posterior requisição, conclui-se pela referida proposta por "entretanto" ter sido publicada a legislação citada que estabelece a nova orgânica do I.N.P.I.;

d) por despacho conjunto dos Ministro das Finanças e Ministro da Indústria e Energia, datado de 11/9/90, e publicado no Diário da República, II Série, de 22 de Setembro de 1990, as interessadas foram integradas no Q.E.I. com efeitos desde 14/5/90 nos termos do nº 5, do artigo 38º, do Decreto-Lei nº 427/89, por terem sido aprovadas no concurso para a respectiva categoria e não terem tido vagas;

e) o concurso a que se refere o despacho anterior, foi o concurso interno aberto pela Ordem de Serviço nº 2/90, do I.N.P.I.; e a lista classificativa das interessadas foi homologada por despacho de 2 de Maio de 1990 (fls. 21);

f) datado de 18/10/90 foi produzido pelos serviços um anexo às informações nº D.S.G. 50/90 e 51/90 em que, depois de se afirmar que a integração no Q.E.I. foi publicada no Diário da República, IIª Série de 22 de Setembro de 1990, se conclui "que a presente integração no quadro do I.N.P.I. é feita de acordo com o que dispõe o artigo 9º, do Decreto-Lei nº 43/84, de 3 de Fevereiro" (fls. 13);

g) sobre o anexo antecedente recaiu o seguinte despacho da mesma data do presidente do I.N.P.I.: "confirmo o meu despacho de 90.07.12" (fls. 13);

h) em 3 de Dezembro de 1990, é produzida a informação D.S.G. 81/90, na qual se afirma que, após a remessa para visto do Tribunal de Contas dos candidatos aprovados em 1º e 2º lugares (proc. 87449 e 87450) e o pedido de integração no Q.E.I. dos aprovados em 3º e 4º lugares, se verificou que o respectivo concurso aberto pela Ordem de Serviço nº 2/90 não podia ter sido interno condicionado e por isso era de anular;

i) sobre tal informação recaiu o despacho do presidente do I.N.P.I. a anular o concurso.

#### 4 - "Quid juris?"

Antes de mais há que vincar que o reclamante afirma na respectiva petição (nº 16) que o que se pretendeu foi um processo de integração dos interessados com base no artigo 27º, nº 1, do Decreto-Lei nº 206/89.

Efectivamente, o despacho autorizador das nomeações de 12/7/90 não se alicerça no artigo 38º do Decreto-Lei nº 427/89, já que, só faz referência àquela disposição legal, ao Decreto Regulamentar nº 17/90, ao Decreto-Lei nº 323/89 e ao Decreto-Lei nº 248/85.

Todavia a alusão ao artigo 9º, do Decreto-Lei nº 43/84, no anexo de 18 de Outubro de 1990, às informações nºs D.S.G. 50/90 e 51/90 sobre as quais aquele despacho recaiu, é susceptível de lançar algumas dúvidas sobre a exclusividade do artigo 27º, nº 1, do Decreto-Lei nº 206/89 para fundamentar a pretendida integração no quadro.

Com efeito, tal alusão poderia articular-se com o nº 5 do artigo 38º do Decreto-Lei nº 427/89, que manda aplicar o Decreto-Lei nº 43/84 aos interessados que ingressaram no Q.E.I. por falta de vagas.

Todavia, dado o teor do despacho confirmativo de 18 de Outubro de 1990, que recaiu sobre o referido anexo, sem qualquer menção do conteúdo deste, impõe-se concluir que o despacho autorizador das nomeações (12/7/90) não sofreu qualquer alteração quanto à sua fundamentação legal.

Cumprе pois aferir a pretendida integração das interessadas no I.N.P.I. apenas face ao quadro legal que expressamente suportou o respectivo despacho autorizador: Decreto-Lei nº 206/89, Decreto Regulamentar nº 17/90, Decreto-Lei nº 323/89 e Decreto-Lei nº 248/85.

Isto porque este despacho foi proferido (12 de Julho de 1990), durante a pendência do procedimento tendente à integração das interessadas no Q.E.I., ao abrigo do nº 5 do artigo 38º do Decreto-Lei nº 427/89, que ao tempo aguardava o necessário despacho autorizador do Ministro das Finanças (artigo 5º, nº 1 do Decreto-Lei nº 43/84).

É o que claramente decorre do teor das informações da D.S.G. 50/90 e 51/90, da data do despacho homologador da lista classificativa (2/5/90) e do teor do Despacho conjunto publicado no Diário da República, IIª Série, de 22 de Setembro de 1990, designadamente ao reportar as integrações no Q.E.I. a 14 de Maio de 1990.

Em suma: os Serviços, porque a integração das interessadas no Q.E.I. ainda não fora concretizada, porque os processos respeitantes às nomeações das 1ª e 2ª classificadas suscitaram dúvidas, quanto à legalidade do respectivo concurso, pelo Tribunal de Contas (nº 3 da petição) e porque entretanto foram publicados o Decreto-Lei nº 206/89 e o Decreto Regulamentar nº 17/90, em 12 de Julho de 1990, promoveram a integração das interessadas no I.N.P.I. ao abrigo deste novo quadro legal.

A integração das interessadas no Q. E. I. por despacho posterior àquele (11 de

Setembro de 1990) está assim ferida de ilegalidade, por erro nos pressupostos, na medida em que embora o despacho do Ministro da Tutela já tenha sido proferido na data em que tinha sido autorizada a integração no quadro do I.N.P.I. (12 de Julho de 1990) ainda não tinha sido proferido o necessário despacho do Ministro das Finanças.

5 - O Decreto-Lei nº 206/89, de 27 de Junho, aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Indústria e da Energia.

O artigo 26º, nº 1, previu a respectiva regulamentação através de Decreto Regulamentar para a fixação, além do mais, dos quadros do pessoal dos serviços e organismos.

O artigo 27º contemplou a transição dos funcionários, e dos agentes com mais de três anos de serviço "em regime de subordinação hierárquica e exercendo funções que satisfaçam necessidades permanentes dos serviços, com continuidade e em regime de tempo completo", para os novos quadros.

Os nºs 5 e 6 deste último normativo previram a transição dos funcionários e agentes excedentes para os quadros de efectivos interdepartamentais através da "publicação das listas nominativas no Diário da República e independentemente de quaisquer outras formalidades".

Entretanto o novo quadro do I.N.P.I. só veio a ser publicado pelo Decreto Regulamentar nº 17/90 de 30 de Junho.

Só a partir da entrada em vigor deste diploma é que passou a ser executável a transição dos funcionários e agentes nos termos do artigo 27º do Decreto-Lei nº 206/89, por força do artigo 26º do referido Decreto Regulamentar.

Ora, nesta data, já as interessadas tinham celebrado um contrato administrativo de provimento nos termos do artigo 37º, nº 1, do Decreto-Lei nº 427/89, na categoria de auxiliares administrativos de 2ª classe por estarem a prestar serviço no I.N.P.I. há mais de 3 anos, sujeitas ao regime de tempo completo e a respectiva hierarquia e disciplina e terem as necessárias habilitações literárias.

Eram pois agentes em condições de serem integradas nos lugares do quadro criado por aquele Decreto Regulamentar nº 17/90, por força das disposições conjugadas do artº 24º, nº 2, deste diploma e do artigo 27º, nº 1, alínea b), do Decreto-Lei nº 206/89.

É certo que o preenchimento de lugares com base na alínea b) do nº 1, e nº2, deste último normativo, está condicionado por força do seu nº 3 a "proposta do Director-Geral ou equiparado", o que pressupunha que o acto autorizador competia ao membro do Governo competente.

A verdade porém é que posteriormente ao Decreto-Lei nº 206/89, foi publica-

do o Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro, cujo artigo 11º, nº 2, e respectivo mapa anexo, atribui ao Director-Geral competência para nomeação de pessoal para o respectivo quadro.

Ora, por força do artigo 4º do Decreto Regulamentar nº 17/90, o presidente do I.N.P.I. tem as competências de Director-Geral.

Foi precisamente o artigo 11º, nº 2, do Decreto-Lei nº 323/89, que o despacho de 12 de Julho de 1990, do presidente do I.N.P.I., invocou para autorizar as presentes integrações no respectivo quadro ao abrigo do regime do Decreto-Lei nº 206/89 e do Decreto Regulamentar nº 17/90.

Tais integrações, que não têm qualquer relação causal com o concurso aberto pela Ordem de Serviço nº 2/90, e subsequente integração das interessadas no Q.E.I., não podem ser afectadas pelas eventuais ilegalidades destes actos administrativos.

Por isso não merecem qualquer censura legal, sendo válidas e conformes às leis em que se fundamentaram.

6 - Pelos fundamentos expostos acordam os juízes da 1ª Secção em julgar procedente a reclamação e conceder o visto às nomeações em apreço.

Emolumentos só pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 23 de Abril de 1991

(aa) *Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José de Carvalho Sousa*  
*Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

# GUARDA FISCAL - ESTATUTO DA CONDIÇÃO MILITAR - ESTATUTO MILITAR DA GUARDA FISCAL - ACUMULA- ÇÕES - OFICIAIS NA RESERVA - ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO

## SUMÁRIO:

1. O artigo 16º da Lei nº 11/89, de 1 de Junho, que aprovou as bases gerais do Estatuto da Condição Militar, preceitua a sua aplicação aos militares da Guarda Fiscal, pelo que as suas disposições se aplicarão supletivamente, quando não haja regulamentação específica no Estatuto Militar da Guarda Fiscal.
2. Para os militares da Guarda Fiscal, há possibilidade de acumulação com outra função, ou cargo público, desde que respeitadas as restrições constantes dos nºs 24, 25 e 26 do artigo 3º do Estatuto Militar da Guarda Fiscal e obtida a autorização da entidade competente.
3. Aos reservistas da Guarda Fiscal, fora da efectividade de serviço, não pode deixar de se lhes aplicar o regime dos artigos 78º e 79º do Estatuto da Aposentação.

Conselheiro Relator:  
Fernando José de Carvalho Sousa

Autos de Reclamação nº 157/90  
Sessão de 1991.04.30

O Exmo. Senhor Ministro da Educação veio apresentar este pedido de reapreciação do acórdão deste Tribunal nº 407/90, proferido em Subsecção da 1ª Secção que recusou o visto ao contrato administrativo de provimento celebrado entre o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e o capitão António Pedro Ribeiro dos Santos, para o exercício do cargo de professor auxiliar, como convidado, além do quadro.

Baseou-se a decisão ora reclamada nos seguintes fundamentos.

O contratado é oficial da Guarda Fiscal, na situação de reserva, auferindo por isso a correspondente pensão mensal e, como não se encontra vinculado à função pública, o processo desta contratação está sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas - cfr. artigo 13º, alínea c), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

A circunstância de não necessitar de autorização militar para exercer estas funções nos termos do artigo 58º do Decreto-Lei nº 374/85, de 20 de Setembro, não isenta da sujeição ao regime estabelecido nos artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação, na sua actual redacção.

Acontecendo que tais disposições não foram observadas no caso vertente, o provimento configura-se como ilegal.

Daí a recusa do visto.

\*

Por seu turno a douta reclamação apresentada, assenta na seguinte fundamentação.

O Capitão Ribeiro dos Santos, embora oficial na situação de reserva, encontra-se em efectividade de serviço, o que o coloca na situação prevista pelo artigo 79º, nº 2, do Estatuto de Aposentação, na redacção do Decreto-Lei nº 215/87, de 29 de Maio, a entender-se que este preceito lhe é aplicável.

Acontece, porém, que os oficiais da Guarda Fiscal têm um estatuto próprio, distinto do das Forças Armadas, como resulta do Decreto-Lei nº 374/85, de 20 de Setembro, o que implica não se lhes aplicar os referidos artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação.

Esses oficiais, pertencentes, como é o caso do ora interessado, ao quadro privativo dos oficiais da Guarda Fiscal pertencem, na verdade, a um quadro de pessoal do Ministério das Finanças e do Plano, como deriva do Decreto-Lei nº 373/85, de 20 de Setembro.

É em face desta situação que o douto reclamante conclui pela procedência da reclamação.

\*

Seguindo os autos com vista à Dig<sup>a</sup>. Magistrada do Ministério Público, foi emitido o seguinte douto parecer.

Começa por salientar a contradição existente no processo quanto à situação do interessado - capitão na situação de reserva - se encontrar em efectividade de

serviço, ou fora dessa efectividade, já que nos documentos que instruíram o processo de visto constava encontrar-se fora da efectividade de serviço enquanto dos documentos juntos à reclamação resultara que o interessado se encontra na efectividade de serviço.

É, porém, de admitir que tenha passado de uma para a outra situação, mas que, na data de recusa de visto o interessado se encontrava fora da efectividade de serviço.

Salienta, seguidamente, que embora os oficiais da Guarda Fiscal se integrem no quadro de pessoal do Ministério das Finanças, estão também na dependência do Ministério da Defesa, como resulta do artigo 3º, alínea b), do Decreto-Lei nº 373/85, de 20 de Setembro.

O Estatuto de Aposentação que não previa, na anterior redacção, a sua aplicação aos reservistas, prevê-a na redacção actual, ao referir-se aos aposentados ou reservistas das Forças Armadas, sendo que estas Forças, em tal contexto, assumem um significado amplo, abrangendo as tropas especiais ou militarizadas, como é o caso da Guarda Fiscal.

Já do preâmbulo do Decreto-Lei nº 374/85, que aprova o Estatuto do Militar da Guarda Fiscal, como do seu artigo 2º, resulta expressamente a necessidade de coordenação com os Estatutos da Condição Militar e Geral do Militar.

E o artigo 16º da Lei nº 11/89, de 1 de Junho, que aprovou as bases gerais do Estatuto da Condição Militar, preceitua a sua aplicação aos militares da Guarda Fiscal, contemplando-se, ainda, no seu artigo 14º, a passagem à situação de reserva e a sua disponibilidade para o serviço.

Por tudo isto conclui que, independentemente de alterações fácticas ocorridas posteriormente - e que só poderiam fundamentar a existência de um novo processo - o artigo 78º do Estatuto de Aposentação exige um condicionalismo que não se mostra preenchido, pelo que deve ser confirmada a decisão reclamada.

\*

Face à incerteza que dos autos resultava, quanto à situação concreta do interessado à data da contratação, provocou-se o respectivo esclarecimento junto do Exmo. Sr. Comandante Geral da Guarda Fiscal, tendo-se apurado que passou à situação de efectividade do serviço em 1 de Outubro do ano findo.

Voltaram então os autos ao Ministério Público, que manteve o seu parecer anterior, entendendo que os requisitos exigidos pelo artigo 78º do Estatuto de Aposentação se aplicam a todos os oficiais de reserva, quer na efectividade do serviço, quer fora dela.

\*

Corridos os restantes vistos legais, cumpre decidir.

O primeiro problema será o de saber se os invocados artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação, ao referirem-se aos aposentados, ou reservistas das Forças Armadas, estarão a abranger, também directamente, os aposentados ou reservistas da Guarda Fiscal.

Das disposições legais pertinentes parece resultar inequivocamente que o conceito de Forças Armadas não integra as forças da Guarda Fiscal.

Para já é isso que resulta expressamente do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, que estabelece os princípios gerais em matéria de emprego público.

Assim, e por um lado, o seu artigo 3º, nº 2, ao estatuir que as disposições do diploma são aplicáveis às forças armadas e às forças de segurança, desde logo separa claramente essas duas situações.

Por outro lado, o artigo 16º, nº 2, enquadra-se na mesma orientação quando, para a definição dos corpos especiais, situa numa alínea os militares dos três ramos das forças armadas e, noutra, as forças e serviços de segurança.

\*

Passando agora mais especificamente à Guarda Fiscal, verificamos, desde logo, que o cap. I da sua Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei nº 373/85, de 20 de Setembro, contendo a definição, as missões, a dependência e as competências dessa Corporação, a integra claramente nas Forças de Segurança.

O seu artigo 9º designadamente reportando-se à cooperação a estabelecer entre a Guarda Fiscal e as Forças Armadas (seu nº 1) e à orientação que, em certos domínios, deve receber das Forças Armadas, (seu nº 2), evidencia com elevado grau a separação, ou distinção a que nos vimos reportando.

E o mesmo resulta, também, do seu artigo 17º, nº 3, alínea m), que permite ao Comandante Geral requisitar, aos ramos das Forças Armadas, o pessoal militar que julgar necessário.

Afigura-se-nos, todavia, que nem este enquadramento global seria preciso invocar, pois há preceito expresso, na Lei Orgânica da Guarda Fiscal, a formalizar essa distinção.

Referimo-nos ao seu artigo 21º que separa em duas alíneas o pessoal da Guarda Fiscal: os oficiais, sargentos e praças do seu quadro privativo, na alínea a) e os militares das Forças Armadas Adidos ou em diligência, na alínea b).

Consequentemente, podemos concluir que a Guarda Fiscal não pertence às

Forças Armadas a que se referem os artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação.

\*

Todavia, mesmo resolvida a questão acabada de tratar, coloca-se um outro problema, que é o de saber se o regime de pessoal das Forças Armadas, tratado pelos artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação, não poderá estender-se a uma força de segurança como a Guarda Fiscal, por força da adequada modalidade de interpretação desses preceitos.

Dispõe o artigo 12º, nº 1, da citada Lei Orgânica que aos militares da Guarda Fiscal se aplicam "nos termos da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, as restrições ao exercício de direitos por militares".

E o artigo 16º da Lei nº 11/89, de 1 de Junho, que aprovou as bases gerais do Estatuto da Condição Militar, preceitua a sua aplicação aos militares da Guarda Fiscal.

Afigura-se-nos, portanto, que os princípios que regem a disciplina a que se encontram submetidas as Forças Armadas e relativos ao Estatuto da Condição Militar, se aplicarão supletivamente nos pontos em que não haja regulamentação específica, relativa ao Estatuto do Militar da Guarda Fiscal.

No mesmo sentido milita, aliás, o preâmbulo do Decreto-Lei nº 374/85, onde se escreve:

"Impõe-se, assim, a necessidade de dotar a Guarda Fiscal de regulamentação estatutária actualizada, sem prejuízo de a adequar aos princípios que vierem a ser definidos nos Estatutos da Condição Militar e Geral do Militar".

\*

Vejamos, então, qual o regime específico do pessoal da Guarda Fiscal, à luz da sua Lei Orgânica, cujo artigo 22º dispõe que "os deveres, direitos e carreiras do pessoal da Guarda Fiscal constarão de estatutos próprios para as diversas categorias hierárquicas".

Na sequência desta regra foi publicado o Decreto-Lei nº 374/85, de 20 de Setembro, que aprova o Estatuto do Militar da Guarda Fiscal e os Estatutos do Oficial, do Sargento e do Praça, da mesma Corporação.

Será, pois, nesse enquadramento, que primeiramente se deverá buscar o regime que disciplinará o caso "sub judice", tanto mais que, nos termos do artigo 1º daquele Estatuto Militar, ele se aplica aos oficiais, sargentos e praças do quadro

privativo da Guarda Fiscal, situação essa a do ora interessado, enquanto que aos oficiais das Forças Armadas em serviço na Guarda Fiscal se aplicarão os seus próprios Estatutos.

\*

O artigo 3º do Estatuto Militar da Guarda Fiscal dispõe, no seu artigo 24º, que o respectivo pessoal não pode aceitar nomeação ou provimento em qualquer cargo, comissão, função ou cargo público ou privado sem prévia autorização da entidade competente podendo essa autorização ser cancelada quando julgado conveniente.

Para além desse condicionamento, os nºs 25º e 26º do mesmo artigo 3º especificam que tais actividades nem podem colidir com a missão da Guarda Fiscal, nem apresentarem incompatibilidade com o grau hierárquico, com o decoro militar ou com a respeitabilidade e dignidade inerentes à situação em causa.

Portanto, quanto aos militares da Guarda Fiscal, há possibilidade de acumulação com outra função ou cargo público, desde que respeitadas aquelas restrições e obtida a autorização da entidade competente.

Tal entidade é o respectivo Comandante Geral, a quem compete, especificamente, "administrar o pessoal da Guarda Fiscal, propondo às entidades superiores o que não for da sua competência" - cfr. artigo 17º, nº 3, alínea b), da Lei Orgânica da Corporação".

Como, aliás, é a mesma entidade que exerce o "comando completo sobre todos os elementos da Guarda Fiscal, que preside às suas promoções, que faz executar toda a actividade respeitante à respectiva organização e que dirige a sua administração financeira - cfr. alíneas a), b), d) e e) do mesmo artigo 17º, nº 3".

\*

Todavia, para os elementos na situação de reserva, desde que fora da efectividade do serviço, ou na reforma, há regime específico, na sede do nosso problema.

Referimo-nos ao artigo 58º do Estatuto do Militar da Guarda Fiscal, nos termos do qual o pessoal nas situações descritas" não carece de autorização militar para ser provido em cargo ou lugar da Administração Pública Central, Regional ou Local" - isto desde que tal nomeação não seja feita em função da sua específica qualidade de militar, e desde que seja dado conhecimento ao Comando Geral.

Da circunstância deste regime especial só abranger os reservistas fora de

actividade do serviço, e de se exigir que as nomeações não sejam feitas em função da sua específica qualidade de militar, resulta que o oficial de reserva que se encontra na efectividade de serviço deve considerar-se para efeitos de acumulações, sujeito ao regime dos oficiais do activo.

Sob pena, aliás, de criar-se um "tertius genus" para o qual não haveria regulamentação na matéria.

\*

Aliás, o artigo 53º do Estatuto em referência é também elucidativo a esse respeito.

Aí se preceitua que "o regresso à efectividade de serviço do militar na situação de reserva deverá ser precedido de parecer do Conselho Superior da Guarda Fiscal quando o Comandante Geral entenda poder haver incompatibilidade entre o serviço da Guarda Fiscal e as actividades por ele até então desempenhadas, tenham estas tido carácter público ou privado".

Donde se conclui que num dos termos desse binómio se integram os militares na reserva fora da efectividade do serviço que podem desempenhar actividades que revistam aquele carácter de incompatibilidade e no outro termo se incluem os que, por estarem na efectividade do serviço se equiparam aos militares do serviço activo, para sujeição aos mesmos princípios de compatibilização entre o serviço da Guarda Fiscal e o exercício de outras funções.

De concluir é, portanto, que o oficial da reserva que se encontra na efectividade de serviço, se encontra sujeito, em sede de acumulações, ao regime assinalado atrás para os oficiais do activo pelo que lhes é inaplicável o regime do artigo 78º do Estatuto de Aposentação.

\*

Diferente é o caso dos oficiais na reserva fora da efectividade de serviço.

Já vimos que, para esta situação, o invocado artigo 58º do Estatuto dispensa "autorização militar".

Esta expressão desde logo inculca que outro tipo de autorização, não militar, poderá encontrar-se em causa.

Ora, como resulta do Estatuto de Aposentação, os reservistas das Forças Armadas, para além das situações específicas contempladas nas alíneas a) e b), do artigo 78º, só podem acumular mediante autorização do Primeiro Ministro, autorização que deverá definir o regime de remuneração a atribuir, dentro dos

parâmetros estabelecidos pelo subsequente artigo 79º.

Todavia esse regime remuneratório específico já não terá lugar se o militar reservista regressou, ou regressar, à efectividade do serviço - cfr artigo 8º do Decreto-Lei nº 215/87, de 29 de maio, que conferiu aos artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação a sua actual redacção.

O que só pode explicar-se por os reservistas em efectividade do serviço passarem a reger-se por um regime diferente - que será o dos militares do activo, já porque não há mais nenhum outro regime aplicável, já porque a isso conduz a identificação entre os militares no activo e os reservistas na efectividade do serviço.

\*

Resulta, assim, de todo este quadro que, quanto aos reservistas da Guarda Fiscal fora da efectividade de serviço, não pode deixar de se lhes aplicar o regime dos referidos artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação, até sob pena de se criar um vazio legislativo quanto ao condicionamento, para os elementos em tal situação, da acumulação de funções.

Foi, seguramente, porque tinha em vista a aplicação de tal regime, que o supracitado artigo 58º isentou esses militares de autorização "militar", nenhuma outra disciplina estatuindo em sua substituição.

O que seria, de todo, inaceitável, atenta a paridade de razões que impõem para estes reservistas da Guarda Fiscal os mesmos condicionamentos que são preceituados para os militares das Forças Armadas em idêntica situação.

\*

O interessado, capitão Ribeiro dos Santos, encontrou-se na situação de fora da efectividade de serviço até 1 de Outubro de 1990.

O contrato a que foi recusado o visto foi celebrado em 22 de Agosto anterior, pelo que se impunha a verificação do condicionalismo do artigo 78º do Estatuto de Aposentação, nos termos acabados de analisar - o que não sucedeu.

De resto, embora tal fundamento não tenha sido invocado na decisão de recusa do visto, verifica-se que o contrato foi celebrado em momento muito anterior ao do respectivo despacho autorizador - proferido a 25 de Setembro - o que seria também motivo de inviabilização do visto, dada a irretroactividade de tal acto administrativo.

\*

Perante o exposto, acordam os juizes deste Tribunal em plenário da 1ª Secção, em julgar improcedente a aliás douta reclamação formulada, assim confirmando a recusa de visto ao contrato administrativo de provimento inicialmente identificado.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 30 de Abril de 1991

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*  
*Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*  
*Alfredo José de Sousa*

Fui presente

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

## CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - CONTRATO DE AVENÇA - CONTRATO DE TRABALHO

### SUMÁRIO:

1. O contrato de prestação de serviço é definido pelo artigo 1154º do Código Civil, como aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição.

2. O contrato de trabalho é definido no artigo 1152º do mesmo Código, como aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual, ou manual a outra pessoa, sob a autoridade e direcção desta.

3. O critério incontroversamente diferenciador entre o contrato de trabalho e o contrato de prestação de serviços reside na subordinação jurídica, típica do contrato de trabalho.

4. O nº 3, do artigo 17º, do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 299/85, de 29 de Julho, caracteriza o contrato de avença pelo seu objecto - prestações sucessivas no exercício da profissão liberal - e estabelece que os serviços apenas podem lançar mão dele quando, no seu próprio serviço, não existam funcionários, ou agentes, com as qualificações adequadas ao exercício das funções em causa.

Conselheiro Relator:  
Manuel António Maduro

Auto de Reclamação nº 150/90  
Sessão de 1991.05.14

1 - Em sessão diária de 31 de Agosto de 1990 este Tribunal examinou o contrato pelas partes denominado de avença celebrado entre a Maternidade Dr. Alfredo da Costa e António Valente Ludovico e decidiu recusar-lhe o visto por entender que o contrato, pelas suas cláusulas, não se enquadra naquele tipo legal.

Efectivamente, ainda segundo a decisão reclamada, o objecto do contrato de avença, enquanto contrato de prestação de Serviços, é o resultado de "prestações

sucessivas no exercício de profissão liberal" em que o prestador imprime, com autonomia de horário e local, o sentido e a metodologia, de acordo com as respectivas "legis artes", adequadas à obtenção de tal resultado, sem subordinação à autoridade e direcção da outra parte.

Ora no caso vertente não se está em face de uma profissão liberal mas antes de trabalho subordinado, a exercer em condições idênticas às dos funcionários da carreira técnica superior, tanto mais que a contratação do interessado visa substituir o único funcionário habilitado, que entretanto se reformou.

E acresce que, como se pretende a produção de efeitos após a passagem do interessado à reserva, o contrato de trabalho - que seria o adequado no caso - só seria possível se observado o disposto no artigo 78º, alínea c), do Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 215/87, de 29 de Maio.

Inconformado, reclamou atempadamente o Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Saúde, pelas razões que assim sintetizou:

- Os serviços a prestar pelo contratado enquadram-se no exercício de mera profissão liberal, tal como aparece definido no artigo 1154 do Código Civil.

- A assessoria técnica e de gestão, o controlo de qualidade e a inspecção de instalações e equipamento são serviços normais prestados por uma profissão assim qualificada como é a de eng. técnico; e se é certo que o interessado não possui este título profissional, a verdade é que possui habilitação académica suficiente, face ao disposto nos nºs 1 e 4 do artigo 145º, nº 5, do artigo 243º, e alínea c) do artigo 257º, "in fine", do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, anexo ao Decreto-Lei nº 34-A/90, de 24 de Janeiro.

De resto, o contrato de trabalho a termo certo é inadequado à relação jurídica que se visa regular, dadas as suas exigências de prazo certo ou determinável que lhe é inerente, e que não se verificam na relação jurídica subjacente.

2 - Em seu douto parecer de fls. 10 v., e seguintes, o Exmo. Procurador-Geral-Adjunto pugna pela procedência da reclamação, fundamentalmente por entender que as obrigações constantes das cláusulas a) e d), inclusive, do nº 1 do contrato, completadas pelas informações complementares dos Serviços, são compatíveis com o exercício de trabalho independente, não obstando a tal conclusão o dispositivo do artigo 3º do Código do I.R.S., na medida em que não é em sede da Lei Fiscal que deve ser feita a qualificação de profissão liberal; e que é compatível o exercício das funções ora em causa com a situação de reservista das Forças Armadas, sem necessidade de autorização, por força do disposto no artigo 78º, nº 1, alínea a), do Estatuto da Aposentação.

Dicidindo, após os vistos legais.

3 - O essencial do contrato consta da sua cláusula primeira, e dela se vê que o outorgante Ludovico se obrigou a assessorar o Eng<sup>o</sup>. Chefe na implementação da reorganização do serviço de instalações e equipamentos da Maternidade Dr. Alfredo da Costa e zelar pela qualidade dos serviços técnicos executados pelo seu pessoal operário; inspeccionar instalações e equipamentos com vista a assegurar a sua manutenção eficaz; e realizar a gestão dos recursos humanos dependentes do S.I.E., na perspectiva da optimização do seu rendimento.

No texto escrito nada mais consta do significativo relativamente a outros aspectos relevantes para a caracterização do contrato, como sejam referências ao modo de prestação dos serviços - horários, local, grau da autonomia, etc.

Por outro lado, não está no processo o despacho autorizador nem a informação sobre que o mesmo recaiu; e tudo o mais que se conhece, além do texto do contrato, figura no ofício dirigido ao Tribunal a solicitar o visto, onde se diz que "a necessidade da presente contratação deriva do facto de não existir nesta maternidade funcionário ou agente com as qualificações adequadas ao desempenho das tarefas definidas no contrato, uma vez que o único funcionário hipoteticamente habilitado se reformou, tendo o seu lugar sido extinto com a vacatura".

4 - Como se sabe, o artigo 17<sup>o</sup>, nº 3, do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 299/85, de 29 de Julho, caracteriza o contrato de avença pelo seu objecto - prestações sucessivas no exercício da profissão liberal - e estabelece que os serviços apenas podem lançar mão dele quando no próprio serviço não existam funcionários ou agentes com as qualificações adequadas ao exercício das funções em causa.

Ainda segundo o nº 4 daquele artigo os serviços prestados em regime de contrato de avença serão objecto de remuneração certa mensal.

Trata-se, pois, de uma modalidade de contrato de prestação de serviços, definido pelo artigo 1154<sup>o</sup> do Código Civil como aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição.

Por outro lado, o contrato de trabalho, na definição do artigo 1152<sup>o</sup> do mesmo diploma, reproduzida no artigo 1<sup>o</sup> do Decreto-Lei nº 49408, de 24 de Outubro de 1969, (L.C.T.) é aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual ou manual a outra pessoa, sob a autoridade e direcção desta.

Contrato de prestação de serviços e contrato de trabalho são, pois, as figuras

correspondentes às tradicionais "locatio operis" e "locatio operarum". Além o prestador obriga-se à obtenção de certo resultado de uma actividade, manual ou intelectual, desenvolvida com autonomia; aqui obriga-se «a uma prestação de "facere" heterodeterminada» para usar a expressão do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14 de Novembro de 1990, in "Acórdãos Doutriniais", nº 350, pág. 261 e seguintes.

Os traços distintivos entre as duas figuras são, assim essencialmente, dois: a natureza da obrigação antes do mais - um resultado num caso e uma actividade no outro - o que tem levado alguns autores a aproximar esta distinção daquela que por vezes também se faz entre obrigações de meios e obrigações de resultados: e o modo - autónomo ou subordinado - por que o prestador vai desenvolver a sua obrigação.

A doutrina e a jurisprudência estão também de acordo em que a subordinação, que caracteriza o contrato de trabalho, é o contraponto de num poder jurídico complexo - o poder direcção - o qual, na síntese do parecer da Procuradoria-Geral da República de 25 de Julho de 1984, no "Boletim do Ministério da Justiça", nº 342, pág. 138 se desdobra em:

- a) Um poder determinativo da função, consistente na atribuição ao trabalhador de um certo posto na categoria na organização concreta da empresa;
- b) um poder conformativo da prestação, traduzido na possibilidade de dar ordens e fazê-las obedecer;
- c) um poder regulamentar, referido à organização em globo mas projectado também necessariamente sobre todos e cada um dos trabalhadores;
- d) um poder disciplinar, traduzido na possibilidade de aplicar sanções aos trabalhadores cujo comportamento seja desconforme ao ordenamento da empresa.

À subordinação jurídica acrescenta-se, por vezes, a subordinação económica, mas neste ponto as coisas apresentam-se mais incertas; e assim é que enquanto o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, atrás citado, considera a subordinação económica como elemento diferenciador ambíguo, Galvão Telles, no Boletim do Ministério da Justiça nº 83, pág. 166 têm-a decididamente, por inoperante. E o acórdão da Relação de Coimbra de 24 de Janeiro de 1989, in "Colectânea de Jurisprudência", Ano XIV, Tomo I, pág. 98, sentenciou que o único critério incontroversamente diferenciador entre o contrato de trabalho e o contrato de prestação de serviços reside na subordinação jurídica, típica do contrato de trabalho.

No plano conceitual a distinção entre estas figuras contratuais em confronto

apresenta-se, pois, clara; mas na prática há situações tão difusas e (ou) tão lacunosas que se torna, por vezes, difícil fazer a separação das águas. Por isso se lança, então, mão de índices externos através dos quais o interprete possa captar o que nelas há de essencial e de verdadeiramente diferenciador. São conhecidos e não importa repeti-los aqui - conf., por exemplo, Monteiro Fernandes in "O Direito do Trabalho", 6ª ed., pág. 72 e seguintes e acórdãos citados.

5 - Neste enquadramento, que pensar da situação concreta que se nos depara?

Antes de mais que se trata de uma situação muito lacunosa, o que torna difícil qualquer trabalho de subsunção jurídica minimamente fundamentado. O objecto do contrato está delimitado em termos muito genéricos e faltam dados importantes relativos ao modo como mesmo vai ser desenvolvido - v.g. local, horário de trabalho (ou ausência dele), subordinação ou independência do contratado no desempenho das suas funções, e outras.

Assim parece que podem ser tomados em conta as informações complementares trazidas com o ofício-requerimento em que se deduziu a reclamação. Aí se salientou, designadamente, que o trabalho da assessoria ajustado se traduz, "tão só, na elaboração de estudos, pareceres e recomendações que habilitem, no caso concreto, o Engenheiro-Chefe a tomar as decisões ou a propô-las à Administração, no que a reorganização do Serviço de Instalações e Equipamento diz respeito", e que o contratado realiza este "seu trabalho à medida que as tarefas lhe são solicitadas, sem obrigatoriedade de presença na Maternidade, ou horário pré-determinado"; e que outro tanto acontece, salvo no que concerne ao local, com os serviços contratados no domínio do controlo da qualidade e fiscalização das instalações e equipamentos. Mas aqui, obviamente - continua ainda o Exmo. Reclamante - porque é a própria natureza do serviço que exige que ele seja realizado no local onde se encontram as pessoas e as coisas fiscalizadas".

Com estas achegas parece de concluir que o primeiro tenente Ludovico goza de amplo espaço de autonomia no exercício das funções para que foi contratado. Efectivamente não lhe cabe escolher tarefas, mas parece que lhe cabe determinar conteúdo essencial da sua prestação e definir como, em grande parte quando, onde e com que meios a vai executar; e - índice particularmente significativo - não vai desempenhar funções especiais de em qualquer lugar previsto por organigrama do pessoal da Maternidade, como se deduz da informação oportunamente prestada pela Maternidade de que não tem funcionário, ou agente, com as qualificações adequadas ao desempenho das tarefas definidas no contrato, uma vez que o único funcionário hipoteticamente habilitado se reformou tendo o seu lugar sido extinto com a vacatura (sublinhado agora).

Não vai, pois, integrar-se na organização da sua co-contratante: colabora na realização dos fins desta mas permanece "fora" dela, o que parece tornar adequada à situação a fórmula contratual utilizada.

Contra este entendimento não vale o argumento de que o contrato de avença sempre seria inadequado em virtude das funções de que se ocupou não se enquadrarem no elenco das profissões a que se refere o artigo 3º, nº 2, do Código do I.R.S. já que esta é uma norma de natureza fiscal e é, naturalmente, moldada pelas finalidades específicas que serve. Por isso não pode ser tida por fonte de um conceito válido por todos os ramos de direito e para todos os efeitos. Tem, decerto, valor indiciário; mas não mais do que isso.

De resto não parece que a douta decisão recorrida a tivesse invocado como argumento fundamental, mas antes como um apoio lateral e complementar.

Finalmente, e sempre ressalvada a consideração devida a entendimento contrário, parece dever reconhecer-se que ao caso não se adequa melhor o contrato de trabalho a prazo certo.

É que o artigo 18º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, concebeu-o apenas para situações transitórias, sejam elas derivadas do carácter conjuntural ou temporário das necessidades a satisfazer, ou derivem antes de falta temporária nos quadros normais dos serviços, para ocorrer a necessidade com vocação para permanecer.

Ora não parece que seja este o caso em apreço. As necessidades visadas pelo contrato são persistentes e os quadros normais do pessoal da Maternidade não prevêm lugar que as tome a seu cargo.

Termos em que acordam em revogar a douta decisão reclamada e conceder o visto ao contrato em referência.

Lisboa, 14 de Maio de 1991

(aa) *Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José de Carvalho Sousa*

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

## **REGIÃO DE TURISMO - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CENTRAL - ADMINISTRAÇÃO LOCAL - CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO - OFERTA DE EMPREGO**

### **SUMÁRIO:**

1. É entendimento do Tribunal de Contas que as Regiões de Turismo estão sujeitas à disciplina legal em vigor para a Administração Pública Central, por força da remissão operada pelo nº 2, do artigo 17º, do Decreto-Lei nº 327/82, de 16 de Agosto.

2. Não integrando as Regiões de Turismo a Administração Local, estas têm de respeitar os procedimentos legalmente previstos, para a celebração de contratos de trabalho a termo certo, no Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, com relevância para a autorização do Ministério das Finanças e para a publicidade da oferta de emprego.

Conselheira Relatora:  
Adelina de Sá Carvalho

Autos de Reclamação nº 31/91  
Sessão de 1991.05.28

1 - A Região de Turismo da Rota da Luz submeteu a visto um contrato de trabalho a termo certo que celebrou com ADÉLIA REGINA MARTINS CORREIA, no cargo de técnico auxiliar de turismo de 2ª classe, mas este Tribunal recusou-lho, em sessão da Subsecção de 19 de Dezembro do ano findo, com o fundamento de que o pessoal das Regiões de Turismo se rege pelo regime geral da função pública, nos termos do artigo 17º do Decreto-Lei nº 327/82, de 26 de Agosto, pelo que lhes é aplicável o Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro. Ora o artigo 43º, nº 1, deste diploma veda a constituição de relações de emprego com carácter subordinado por formas diferentes das nele previstas, pelo que o contrato em causa tinha de ser celebrado (e não foi) com observância das regras substantivas e objectivas dos seus artigos 18º e 21º.

E se é certo que o presente contrato veio na sequência de um outro celebrado entre as também ora outorgantes, em 5 de Fevereiro de 1988, verdade é também que nos encontramos agora perante um novo contrato, acrescentando a circunstância de o anterior só poder ter sido celebrado ao abrigo do Decreto-Lei nº 280/85, de 25 de Julho, o que o feria de inexistência jurídica.

2 - Inconformado, reclamou o Senhor Presidente da Comissão Regional com fundamentos que assim se podem resumir:

As Regiões de Turismo são associações públicas sujeitas ao regime jurídico dos institutos públicos com as necessárias adaptações e uma delas será a de incluir o seu regime jurídico na dos institutos públicos da administração local. Assim a remissão do artigo 17º do Decreto-Lei nº 327/82, de 16 de Agosto, para o regime geral da função pública tem de entender-se como reportado ao regime de pessoal da administração local. Como este Tribunal entendeu em decisões que identifica.

Consequentemente, o Decreto-Lei nº 280/85 não se lhes aplicava: e os contratos não eram enviados a "visto" por tal diligência só se ter tornado obrigatória com a entrada em vigor da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

3 - O Exmo. Procurador-Geral Adjunto pronunciou-se, doutamente no sentido da improcedência da reclamação.

Para tanto considerou em resumo, que, estipulando a lei que o recrutamento de pessoal fica sujeito ao regime geral da função pública... sendo ainda aplicável ao mesmo pessoal "o regime legal de destacamento ou de requisição dos funcionários públicos - artigo 17º, nº 2 e 4 do Decreto-Lei nº 327/82, de 16 de Agosto - não é minimamente crível que o legislador de 1982 se não houvesse apercebido da diversa conceitualização ao nível do pessoal autárquico, do funcionalismo público ou, menos ainda, que o tivesse confundido.

Por isso, não poderá colher a interpretação do reclamante no sentido de o sistema de recrutamento e provimento do pessoal das Comissões Regionais de Turismo dever ser o da administração local. Ao contrário, é-se remetido para a disciplina do Decreto-Lei nº 427/89 e, nesse quadro, a oferta de emprego deveria ter sido adequadamente publicitada e elaborada acta de onde constassem os fundamentos - critérios de decisão - seus artigos 3º, 13º, 14º, 18º e 19º.

Nestas circunstâncias desinteressa mesmo tomar partido quanto à qualificação jurídica das Regiões de Turismo.

4 - Decidindo, após os vistos legais.

Os factos a considerar são estes: após publicitação de emprego, e prestação de

provas escritas e orais de inglês e francês pelos concorrentes, a Região de Turismo da Rota da Luz celebrou contrato de trabalho a prazo com Adélia Regina Martins Correia, em 5 de Fevereiro de 1988, para o desempenho de funções de auxiliar técnica de turismo de 2ª classe, invocando no acto, como fundamento jurídico, genericamente e apenas, o Decreto-Lei nº 781/76, de 28 de Outubro.

Até final de 1989, era prática da Região de Turismo da Rota da Luz, quando desejava contratar pessoal para os postos de turismo dos concelhos da sua área, que não o de Aveiro, solicitar às Câmaras Municipais respectivas que procedessem à abertura do concurso, publicitando-o e, quando eram muitos os candidatos, efectuando provas de inglês e francês.

Assim sucedeu em 1988 em Sever do Vouga, na sequência do que, e após a realização de provas orais, foi contratada a Adélia Correia, a prazo (6 meses sucessivamente renováveis por igual período), com a categoria de auxiliar técnica de turismo de 2ª classe; o contrato era regulado pelo Decreto-Lei nº 781/76, de 28 de Outubro.

Em Maio de 1990, a Comissão Regional de Turismo da Rota da Luz, na sequência de pedido da interessada, deliberou celebrar novo contrato com esta última, atribuindo-lhe a categoria de técnica auxiliar de turismo de 2ª classe visto ter obtido a equivalência das suas habilitações às exigidas para o nível 3 da carreira técnico-profissional e por a nova categoria ser a adequada às funções efectivamente exercidas.

Nesse contrato, celebrado em 8 de Agosto de 1990 e intitulado "contrato de trabalho a prazo", foi citada como base legal a alínea e) do nº 1 do artigo 41º do Decreto-Lei nº 64-A/89, de 27 de Fevereiro, dado não existir ainda quadro de pessoal naquela Região de Turismo e ser indispensável garantir o atendimento de turistas em Sever do Vouga.

Remetido o processo ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia, desde logo se apurou não ter sido antecedido este contrato da publicação a que se refere o artigo 19º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro. Instados os Serviços a esclarecer esta omissão, vieram a esclarecer ter sido dado cumprimento ao artigo 19º no contrato celebrado em 1988, "o que naturalmente agora se manteve, face à sua reclassificação...".

Conclui então a Região de Turismo da Rota da Luz pelo pedido de relevação das "anomalias cometidas um pouco baseadas no Acórdão nº 210/90" deste Tribunal.

5 - O entendimento fixado por este Tribunal no que respeita à sujeição das Regiões de Turismo à disciplina legal em vigor para a Administração Pública

Central, por força da remissão operada pelo artigo 16º, nº 2, do Decreto-Lei nº 327/82, de 16 de Agosto, foi objecto de amplo desenvolvimento no Acordão nº 124/91, de 19 de Março, do qual se salientam os aspectos essenciais:

- o artigo 1º do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho, circunscreve com precisão as entidades a que se aplica: câmaras municipais, serviços municipalizados, federações e associações de municípios, assembleias distritais e juntas de freguesias;
- não é possível integrar as regiões de turismo em nenhuma destas entidades, nem mesmo nas federações de municípios (constituídas exclusivamente por câmaras municipais com objectivos delimitados legalmente, em que não cabe a área do turismo) ou nas associações de municípios (que, tal como se encontram definidas no Decreto-Lei 266/81, de 15 de Setembro, são circunscritas aos municípios associados, formadas por sua exclusiva iniciativa, regidas por órgãos de que exclusivamente emanam e apoiadas por pessoal das próprias autarquias ou da associação, mas neste caso sujeito ao regime do pessoal da Administração Local);
- a constituição das Regiões de Turismo efectiva-se por acto do Governo e não por decisão das autarquias;
- de acto do Governo depende ainda a alteração da respectiva composição;
- as suas atribuições encontram-se subordinadas às orientações e directivas da política de Turismo definida pelo Governo;
- da sua composição fazem parte órgãos quer provenientes da Administração Central, quer da Local;
- a aprovação dos quadros de pessoal é competência do Governo e os respectivos recrutamento e provimento encontram-se sujeitos ao regime geral da Função Pública.

Assim sendo, surge inequívoca a aplicabilidade do Decreto-Lei nº. 427/89, de 7 de Dezembro, às Regiões do Turismo, já que, estando apenas excluída do seu âmbito a Administração Local, aquelas forçosamente se encontram por ele abrangidos.

6 - E que é assim o reconheceu o Senhor Presidente da Comissão Regional quando, em Setembro de 1990 - ofício 2217 - e na sequência de questão suscitada por este Tribunal, veio esclarecer que "foi dado cumprimento ao artigo 19º. . . no contrato inicialmente efectuado em 05.02.988, o que naturalmente agora se manteve, face à sua reclassificação . . .", invocando mesmo, como atrás se assina-

lou, terem-se verificado anomalias ainda que "um pouco baseadas no Acórdão nº. 290/90 .. ", Acórdão este, contudo, exclusivamente destinado Administração Local.

Só que, na reclamação, o Senhor Presidente da Região de Turismo da Rota da Luz vem defender serem as Regiões de Turismo inclusíveis, não na Administração Central, mas no regime jurídico dos institutos públicos da Administração Local. É uma opinião respeitável mas sem qualquer apoio legal como se deixou atrás explanado.

Invoca ainda, a favor da aplicabilidade do regime da Administração Local a circunstância de esta ter o mesmo regime da Função Pública. Porém, se no que se refere aos princípios básicos assim vem sendo, certo é que vigoram vários diplomas com normativos específicos para a Administração Local e mesmo a extensão de diplomas da Administração Central à Local é feita sempre com as necessárias adaptações (veja-se o regime de carreiras, onde se reconhece um longo elenco de categorias e carreiras próprias da Administração Local e, mais recentemente, o regime do recrutamento e selecção, que, tendo passado a ser a do Decreto-Lei nº. 498/88, introduziu contudo normativos privativos da Administração Local). Daí também que o Decreto-Lei nº. 427/89 (emprego público) aguarde ainda a sua extensão à Administração Local.

Em conclusão, não integrando as Regiões de Turismo a Administração Local, o que está em causa, no caso em apreço, o respeito devido aos procedimentos legalmente previstos para a celebração de contratos de trabalho a termo certo, como o que foi objecto do Acórdão reclamado.

7 - Não é sequer invocável como parece pretender o reclamante, estar-se perante o mesmo contrato, no qual apenas foi alterada a categoria da interessada por reclassificação.

Com efeito:

Por um lado, a reclassificação profissional, que tem a sua sede legal no artigo 30º. do Decreto-Lei n. 41/84, de 3 de Fevereiro, cujo nº. 1 exige como condição prévia a reorganização ou reestruturação do serviço (o que não é o caso), destina-se apenas a funcionários e agentes, enquanto a interessada, quer pelo contrato de 1988, quer no que foi objecto de recusa de visto em 1990, não possui a qualidade de agente.

Por outro, o contrato celebrado em 1990 consubstanciou um novo contrato, como aliás resulta claramente quer do seu conteúdo e forma, quer da Acta nº. 184

da Comissão Executiva da Região de Turismo da Rota da Luz, atrás reproduzida, que expressamente refere: "Foi deliberado deferir o solicitado, celebrando novo contrato de trabalho a prazo ...".

8 - Em resumo, o novo contrato celebrado em 1990 entre a Região de Turismo da Rota da Luz e Adélia Regina Martins Correia, tratando-se de um contrato de trabalho a termo certo, porque celebrado na vigência do Decreto-Lei n. 427/89 - aplicável, como se concluiu, às Regiões de Turismo - haveria de sujeitar-se aos procedimentos previstos naquele diploma, com relevância para a autorização do Ministério das Finanças e para a publicitação da oferta de emprego.

Por conseguinte, bem andou o Acórdão n.º 504/90 em recusar o visto com os fundamentos com que o fez, atendendo ao disposto nos artigos 18.º, a 21.º, e 43.º, n.º 1, do mencionado diploma legal.

9 - Face ao que acordam os Juizes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, por maioria, em julgar a reclamação improcedente e em confirmar o Acórdão reclamado.

Sem emolumentos.  
Comunicações habituais.

Lisboa 28 de Maio de 1991

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José de Carvalho Sousa*  
*Manuel António Maduro* (Vencido conforme declaração anexa)

Fui presente

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

## DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO MANUEL ANTÓNIO MADURO

A questão central a que o processo nos conduz - a do regime jurídico do pessoal das Regiões de Turismo - não é de resposta indiscutível e tanto que este Tribunal tem hesitado no seu tratamento. Por isso se compreendem também as hesitações dos Organismos interessados. E no caso se a ora reclamante tivesse enviado para visto o contrato de 1988 tê-lo-ia recebido de volta, porventura, com a indicação de que aquele acto não era devido em virtude de não ser aplicável à espécie a legislação respeitante à Administração Central.

Por outro lado, tal contrato foi precedido de publicitação da respectiva oferta de emprego através de uma rádio local e por ocasião de serviço religioso dominical da região, o que é mais do que exigia o Decreto-Lei nº 247/87 de Agosto de 1987 e porventura suficiente para o que mais tarde veio a impor o artº 19º do Decreto-Lei nº. 427/89, de 7 d Dezembro. E foi também precedido de provas escritas e orais, de inglês e francês, com a dupla finalidade de seleccionar e de ordenar os candidatos, sendo os respectivos resultados igualmente publicitados.

É certo que o contrato de 1990 constitui de facto, em termos técnico-jurídicos, um novo contrato. Simplesmente, no plano substancial, não se traduz numa nova arrumação de interesses mas, tão só e apenas, na alteração da categoria (e consequente alteração ao nível remuneratório) da interessada. Tudo o mais se mantém.

Do exposto podem extrair-se, assim, duas conclusões. A primeira é a de que ao constituir a relação de trabalho com a interessada em 1988, a Região de Turismo agiu de forma transparente e em termos juridicamente viáveis. Porventura os tidos por mais correctos por este Tribunal se na altura tivesse submetido o contrato a visto; a segunda é a de que, aquando da celebração desse contrato, a ora reclamante usou de cautelas, ao nível da publicitação do emprego e do recrutamento dos interessados, que satisfazem ao essencial do que se exige, hoje, no artº. 19º do Decreto-Lei nº. 427/89. E assim, sendo o contrato de 1990, no essencial, uma mera renovação do contrato anterior - este sim o verdadeiro criador da relação contratual em apreço - parece que se devem ter por alcançados os objectivos que

a lei hoje define como essenciais.

Visando o contrato respeita-se a legítima confiança dos outorgantes quanto à persistência da relação de trabalho, evita-se todo um conjunto de formalidades burocráticas preparatórias de um novo contrato, porventura a celebrar entre os mesmos outorgantes e com o mesmo conteúdo.

Em nome dos princípios da confiança e do aproveitamento dos actos jurídicos.

Pelo exposto julgaria a reclamação procedente.

## **AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO - TERCEIROS OFICIAIS - QUOTAS - HABILITAÇÕES LEGALMENTE EXÍGIVEIS - CONCURSO DE HABILITAÇÃO**

### **SUMÁRIO :**

1. A lei exige certas condições a descrever no aviso de abertura de concurso e se, lhe fixa um prazo para atendimento pelos destinatários, não podem as condições, que forem tomadas por exigência legal, sobre futuras alterações.

2. Nos termos do nº 5 do artigo 17º, do Decreto-Lei n 248/85, de 17 de Julho e artigo 4º do Decreto Regulamentar nº 32/87, de 18 de Maio, resulta para os Serviços a obrigatoriedade de, ao abrirem concursos abrangendo candidatos em concurso de habilitação, fixarem uma quota para a sua admissão. Resulta daqui que os concursos para terceiros oficiais não podem destinar-se apenas a tais candidatos, mas podem ser abertos somente para os candidatos com as habilitações legalmente exigíveis.

Conselheiro Relator:  
Fernando José de Carvalho Sousa

Autos de Reclamação nº 56/91  
Sessão de 1991.05.28

O Exmo, Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas veio intentar o presente pedido de reapreciação do Acórdão deste Tribunal nº. 59/91 proferido em Subsecção da 1ª Secção na sessão de 5 de Fevereiro do ano corrente, que recusa o visto aos despachos do Presidente da Junta Autónoma das Estradas, nomeando os seguintes terceiros oficiais:

- 1 - Natércia da Conceição Leitão Barata Bom Cardoso
- 2 - Maria de Fátima de Sousa Mendes de Almeida

- 3 - Maria Teresa Bernardo Pereira Rodrigues
- 4 - José António Fernandes
- 5 - Armando Augusto de Castro
- 6 - Domingos Martins da Cunha Infante
- 7 - Felismina de Jesus Rodrigues de Matos Cardoso Laranjeiro
- 8 - Maria de Lurdes Ferreira Oleiro Esteves
- 9 - Flávio de Almeida
- 10 - Camila Ruth da Fonseca e Silva Ferreira
- 11 - Maria dos Santos Trijoso Bacai
- 12 - Elisa Noémia Esteves Gonçalves
- 13 - José Tomás Rodrigues
- 14 - Maria Rosa da Silva Mendes
- 15 - Fernando Morado Antunes
- 16 - Maria Teresa da Silva Valente Oliveira Rocha
- 17 - Irene Corona Rodrigues Lima Vestias
- 18 - Orlanda Manuela Loureiro Teixeira
- 19 - Artur Augusto Guerra Cardoso
- 20 - Arlete Ramos Valente Pimenta
- 21 - Inocência Fragoso Miranda Pinto Reis

22 - Maria Alexandrina de Jesus Monteiro Gonçalves

23 - Ana Paula Micou Rodrigues Gonçalves

24 - Maria de Fátima Moutinho

25 - Belmira da Luz da Conceição Mota Xavier

26 - Maria da Conceição Pedro

27 - Ilda Maria Paulino

A decisão reclamada baseou-se na seguinte fundamentação.

As nomeações foram precedidas de concurso para preenchimento, tão somente, de vinte vagas e foi condição de admissão estarem os candidatos aprovados em concurso de habilitação.

Sendo esse Aviso publicado em 14 de Abril de 1990, um novo Aviso publicado depois de terminado o prazo para a apresentação das candidaturas (Diário da República de 27 de Junho subsequente), aumentou o número de vagas para trinta três.

Ora dos artºs. 17º, nº 5, do Decreto-Lei. 248/85, de 15 de Julho e 4º do Decreto Regulamentar nº 32/87, de 18 de Maio, resulta a necessidade de fixação de uma quota, em cada concurso, para os candidatos em tais condições, tendo-se, com esse regime, procurado não prejudicar os candidatos possuidores da habilitação legal exigida.

No caso vertente, embora com alusão verbal à quota de opositores com concurso de habilitação, a verdade é que o referido concurso se lhes destinou integralmente, mediante um redacção capaz de induzir nessa convicção os possuidores das habilitações legalmente exigidas.

Nem há prova atendível da argumentação dos Serviços de que as vagas que ficaram por preencher num concurso diferente, aberto em 30 de Novembro de 1989, foram as que se consideraram agora cativas para os candidatos aprovados em concurso de habilitação.

Por tudo isso, a recusa do visto.

A douta reclamação apresentada assenta, por seu turno, nos seguintes fundamentos.

A circunstância de um segundo Aviso ter aumentado o número de vagas resulta das vagas que restaram de um anterior concurso (o de 30 de Novembro,

acima referido) que se destinara a candidatos com as habilitações legalmente exigidas, pelo que, assim se considerou que já tinham sido acautelados os interesses dos interessados nesta última situação.

Como no caso vertente não se previu a admissão das duas categorias de candidatos, no houve lugar, como é óbvio, à correspondente dualidade de listas classificativas finais.

Mas caso este Tribunal mantenha os pontos de vista constantes da decisão recorrida, então sempre parecerá possível, pelo menos, visar as nomeações dos primeiros vinte candidatos admitidos, que são os que correspondem às vagas previstas no primeiro Aviso de Abertura,

E assim se conclui pela procedência total, ou pelo menos parcial, do pedido de reapreciação.

Feitos os autos com vista ao Digmº. Magistrado do Ministério Público, foi emitido o seguinte douto parecer.

Conforme resulta inequivocamente dos Avisos de Abertura relativos ao concurso em causa, este destinou-se, exclusivamente, aos candidatos aprovados em concurso de habilitação, ocorrendo, aliás, na decorrência lógica de tal situação que as vagas preenchidas o foram, também, exclusivamente, por tais candidatos.

Ora o regime derivado dos artºs supra referenciados do Decreto-Lei nº . 248/85 e Decreto Regulamentar nº 32/87, se motivado pela intenção de facultar uma maior intercomunicabilidade vertical, com a inerente melhoria de situação funcional, a candidatos que, sem as habilitações legais exigidas foram aprovados em sucedâneos concursos de habilitação, não quis, no entanto, negligenciar os interesses daquela outra categoria de candidatos.

Assim embora assegurando um maior aproveitamento dos recursos humanos da Administração, com a admissão daqueles candidatos sem as habilitações legalmente exigidas, estatuiu-se que se fixasse, em cada Aviso, a quota dos candidatos a admitir em tal situação.

Ora a forma como o Aviso inicial deste concurso foi aberto, levava os candidatos detentores das habilitações legalmente exigidas a concluir não se lhes destinar o mesmo.

Toda a caracterização da situação em causa foi ponderada no Acórdão reclamado não havendo na reclamação apresentada novos elementos que naquela decisão não tivessem já sido considerados.

E essas mesmas razões, determinantes da recusa, mostram-se válidas para todos os candidatos já providos e não apenas para aqueles que ocuparam as primeiras vinte vagas correspondentes ao primeiro dos Avisos.

Por todo o exposto se conclui, conseqüentemente, pela improcedência da reclamação.

Corridos os restantes vistos legais cumpre decidir.

O aviso inicial do concurso agora em causa (Diário da República de 14 de Abril de 1990), consignou, textualmente, que se tratava de um "concurso geral de ingresso para preenchimento de 20 lugares na categoria de terceiro oficial..." e que "o concurso termina com o preenchimento da quota de 20 lugares".

Tal concurso foi aberto pelo prazo de 15 dias a contar da citada publicação, pelo que encerrou em 24 do mesmo mês.

Optou-se, dessa forma, pela modalidade prevista na primeira parte da alínea a), do nº. 1, do artº. 11º, do Decreto-Lei nº. 498/88, fixando um número de vagas, com rigidez e com cabimento nos lugares vagos a que se refere o mesmo preceito.

Com o decurso do prazo de abertura, esgotou-se qualquer liberdade da Administração em ampliar o âmbito do mesmo concurso.

Não só não há preceito legal que o autorize, como a norma em referência obedece a padrões jurídicos de certeza e de segurança que seriam gravemente postos em causa, se outro procedimento fosse admitido nos termos em que operou o Serviço quando veio, pelo Aviso Publicado em 27 de Junho subsequente, anunciar que foi aumentado em 13 o número de lugares a prover.

Daí um dos fundamentos pelos quais este concurso não pode ser admitido como suporte aos provimentos em causa, já que, por definição, a lei exige certas condições a descrever no aviso de abertura e se lhe fixa um prazo para atendimento pelos destinatários, não podem aquelas condições, que foram tomadas por exigência legal, sofrer futuras alterações.

Por outro lado, dispôs-se no mesmo Aviso de abertura inicial, que seria condição de candidatura que os candidatos, com determinadas categorias funcionais aí descritas, tivessem aprovação em concurso de habilitação; e estes são dos previstos no artºs. 17º do Decreto-Lei nº 248/85 e 4º do Decreto Regulamentar nº 32/87.

Ou seja, este concurso destinou-se, integralmente, a funcionários não possuidores dos requisitos habilitacionais legalmente exigidos, mas que se tivessem habilitado com o "concurso de habilitação regulado pelo nº 4 daquele artº 17º, e pelo Decreto Regulamentar nº 32/87".

Ora do preceituado no nº 5, do mesmo artº 17º e no artº 4º, deste Decreto Regulamentar, resulta a obrigatoriedade, para os serviços, de, ao abrirem concursos abrangendo candidatos nesta situação, fixarem uma quota para tal espécie de admissões.

Resulta daqui que os concursos não podem destinar-se, apenas, a tais candi-

datos.

Ou são abertos, pura e simplesmente, para os candidatos com as habilitações legalmente exigíveis - e é essa a regra geral prevista na alínea c), do artigo 22º, do Decreto-Lei nº 498/88.

Ou são abertos, não só para esses candidatos, mas também para os que se encontram sujeitos ao recorte previsto pelo citado nº 4, do art . 17º .

O que nunca podem, conseqüentemente, é serem abertos, exclusivamente, para os candidatos nestas últimas condições.

Os Serviços invocaram, como aliás já o tinham feito nos processos onde os vistos foram recusados, que o condicionalismo legal acabado de referir fora ressalvado do seguinte modo.

Em 30 de Novembro de 1989, havendo 43 vagas para terceiros oficiais , abriram concurso, destinado tão somente para candidatos com as habilitações legais exigíveis, apenas para 23 vagas, pelo que a restantes 20 foram conservadas para os candidatos com concurso de habilitação.

A abertura de tal concurso encontra-se, de facto, documentada nos autos.

O que não é possível, porém, é admitir que a Administração passe a adoptar tal modo de procedimento.

Da lei resulta expressamente, como atrás foi salientado, que é em cada concurso aberto que têm de ser fixadas as quotas para as duas espécies de candidatos, sob pena de se correr o risco de os fins pretendidos pelo legislador não serem alcançados.

No caso vertente, designadamente, seria preciso atender a concursos abertos com um intervalo de tempo da ordem dos quatro meses e meio, para, através da sua conjugação, se poder alcançar se foi respeitado o regime legal.

Acreditando, sem quaisquer reservas, na boa fé, neste caso, da Junta Autónoma das Estradas, temos que convir que a admissão de tal procedimento constituiria uma porta aberta permanentemente para a defraudação do regime legal em vigor.

Mais, não teria havido, sequer, a determinação de uma quota fixa, no conjunto dos concursos realizados, uma vez que o segundo concurso iniciou-se com uma destinação a 23 candidatos, para dois meses mais tarde passar para 36.

E já nem se considera a circunstância de o concurso aberto em 30 de Novembro de 1989, se destinar tanto às 23 vagas referidas, como a todas mais que viessem a verificar-se até ao termo do prazo de validade.

Não sendo conseqüentemente possível, pelos dois fundamentos expostos, visar os provimentos em causa, vem o reclamante pedir, em alternativa, que se visem os provimentos dos primeiros vinte candidatos aprovados.

Mas também isso se não afigura possível.

Para já, pela liminar consideração de que se o acto enferma de duas ilegalidades, nos termos atrás analisados, a circunstância de se circunscrever o concurso, apenas, ao âmbito do primeiro Aviso, destinar-se-ia, tão somente, a superar a impossibilidade de ampliação dos candidatos a admitir, mas deixava intacto o vício motivado pela falta de fixação de uma quota.

Depois, porque o que se pretendia, basicamente, era operar uma reforma do acto praticado.

Com efeito, na definição corrente, a reforma, que vem prevista nos artigos 83º, 357º e 411º do Código Administrativo é o acto administrativo pelo qual se conserva de um acto anterior a parte não afectada de ilegalidade - cfr. Prof. Sérvulo Correia, in "Noções", fls. 509.

Como e', porém, pacífico, mesmo que verificados todos os requisitos para que tal acto pudesse praticar-se (v.g. tratar-se de um acto simplesmente anulável, não ter decorrido o prazo da sua sanção), só o próprio autor - ou a entidade da Administração que for competente para na sua prática - pode operar a reforma do acto viciado - cfr. Prof. Marcelo Caetano, in "Manual", vol. I, fl. 560.

Fora de causa estaria sempre que fosse uma entidade totalmente estranha à própria Administração, a fazê-lo, mormente um Tribunal, em sede de recurso ou situação equiparada, a quem cabe, tão somente, a apreciação dos actos que à sua jurisdição são submetidos.

Por todo o exposto, acordam os juízes da 1ª Secção deste Tribunal, em sessão plenária, em julgar improcedente a aliás douta reclamação apresentada, mantendo assim a recusa de visto aos provimentos inicialmente identificados.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 28 de Maio de 1991

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*

*Manuel António Maduro*

*Adelina de Sá Carvalho*

*Pedro Tavares do Amaral*

*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*

*Alfredo José de Sousa*

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

## SERVIÇO ININTERRUPTO - REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES - CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO

### \*SUMÁRIO:

1. O artigo 37º, nº 1, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, visando regularizar situações precárias de pessoal, previu a sua contratação em regime de contrato administrativo de provimento desde que, à data da entrada em vigor do diploma, esse pessoal contasse mais de três anos de exercício de funções, com sujeição à disciplina e hierarquia e com horário de trabalho completo.

2. Só a ininterruptibilidade de funções durante aquele período é susceptível de conferir ao interessado a expectativa de lhe ser reconhecida a qualidade de agente por se encontrar a desempenhar funções públicas em condições idênticas àquelas que têm título jurídico adequado.

3. O legislador somente quis regularizar a situação desse pessoal, considerando-o agente para efeitos de poder ingressar nos quadros, não obstante a irregularidade genética da sua vinculação.

Conselheiro Relator:  
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº 99/90  
Sessão de 1991.06.04

1 - O Senhor Secretário de Estado da Agricultura vem ao abrigo do artigo 1º, nº 1 e artigo 2º, nºs 1 e 2, da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, pedir a reapreciação da decisão nº 1825/90, que nos processos em epígrafe recusou o visto aos contratos administrativos de provimento, entre Maria Luisa Ferreira Gomes, Silvério José Alves de Carvalho, Maria Helena Alves Pereira da Fonseca, Albano da Silva

---

\* Reapreciação dos processos nºs 34404, 34438, 34452, 34453, 34455 e 34463/90

Gonçalves, Sérgio Helder da Costa Miranda Pereira, Fernando Guia de Oliveira Paulo e a Direcção Regional de Agricultura de Entre-Douro e Minho.

Para tanto, e em síntese, alega que, ao contrário do que entende a decisão reclamada, o artº 37º, nº 1, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, "não exige a ininterruptabilidade de funções" para a regularização do pessoal impropriamente designado como tarefeiro. Apesar disso "como consta das notas explicativas anexas", por lapso dos serviços não foi feita menção de parte do tempo prestado.

Admitida liminarmente a reclamação, o Representante do Ministério Público pronuncia-se pela improcedência do pedido, quanto ao contrato do interessado Sérgio Helder, por não estar comprovado o período de 3 anos de serviço ininterrupto, e pela procedência quanto aos restantes.

Corridos os visto legais, cumpre decidir.

2 - No preâmbulo do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, reconhece-se que "ao longo dos últimos anos foram surgindo formas de vinculação precária, de raiz irregular, que se institucionalizara como verdadeiras relações de trabalho subordinado".

Daí que o artigo 37º, nº 1, visando regularizar a situação desse pessoal, previsse a sua contratação em regime de contrato administrativo de provimento desde que à data da entrada em vigor do respectivo diploma "conte mais de três anos de exercício de funções [...] com sujeição à disciplina e hierarquia e com horário de trabalho completo".

É certo que "expressis verbis" não se exige que aqueles três anos de exercício de funções sejam ininterruptos.

A verdade porém é que tal contratação, além de reconhecer aos interessados a qualidade de agente (cfr. artº 14º, nº 2), visa a sua ulterior integração nos quadros (cfr. artigo 38º).

Ora se um agente, mesmo com título jurídico adequado à atribuição de tal qualidade, só pode ser opositor a concursos internos ou ser integrado directamente nos quadros se tiver mais de três anos de serviço ininterrupto (cfr. artigo 6º, alínea b), do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Dezembro; artigo 4º, nº 2, do Decreto-Lei nº 43/84, de 3 de Fevereiro; artigo 7º, nº 2, do Decreto-Lei nº 44/84; artº 6º, nº 4, do Decreto-Lei 498/88, de 30 de Dezembro, seria incompreensível que o legislador não pressupusesse igual exigência para o pessoal em situação irregular, sob pena de flagrante violação do princípio constitucional da igualdade.

Só a ininterruptibilidade de funções durante aquele período é susceptível de conferir ao interessado a expectativa de lhe ser reconhecida a qualidade de agente por se encontrar a desempenhar funções públicas em condições idênticas àquelas

que tem título jurídico adequado.

Só nessas condições é que o legislador se vê compelido regularizar a situação desse pessoal, considerando agente para efeitos de poder ingressar nos quadros, não obstante a irregularidade genética da sua vinculação.

De resto foi esta a lógica jurídica que presidiu a primeira tentativa de regularização da situação do pessoal "dito tarefeiro" levada a cabo pelo artº 16º do Decreto-Lei nº 100-A/87, de 5 de Setembro.

É esta a jurisprudência firme deste Tribunal (cfr. Autos de Reclamação nºs. 49/90 e 112/90, entre outros), que de resto está em conformidade com os parâmetros da interpretação das leis vertidas no artigo 9º do Código Civil, designadamente "a unidade do sistema jurídico".

Se o legislador tivesse querido quebrar esta unidade, no que concerne a integração dos agentes nos quadros teria sido claro nos seus propósitos.

Bem andou pois a decisão sob a reapreciação em ter recusado o visto aos contratos administrativos de provimento por os interessados face às respectivas notas biográficas não possuírem mais de 3 anos de exercício de funções ininterruptamente.

3 - Vem agora o reclamante alegar que aquelas notas biográficas dos interessados não continham por lapso todo o tempo de serviço prestado, juntando novas notas biográficas comprovativas, da ininterruptabilidade dos 3 anos de serviço.

Secundando a posição do Representante do Ministério Público, face à credibilidade da explicação fornecida - os trabalhadores estavam sediados nos serviços periféricos da Direcção Regional e houve erro na transmissão dos dados-, aceita-se como comprovado aquele período de tempo de serviço ininterrupto à data do Decreto-Lei nº 427/89, excepto quanto ao interessado Sérgio Helder.

Com efeito da nova nota biográfica ressalta que este interessado entre 20/8/86 e 7/3/87 encontrava-se simultaneamente em 3 situações distintas - "tarefeiro" na Junta de Freguesia de Ferreiros, no C.R.S.S. de Braga e em serviço militar obrigatório - o que desde logo põe em crise que observasse horário completo, como exige o nº 1 do artigo 37º do Decreto-Lei nº 427/89.

Ainda que tal sucedesse, o que se rejeita, apenas poderá considerar-se relevante o início de funções como "tarefeiro" no C.R.S.S. de Braga em 2/2/87 (altura em que já cumpria serviço militar obrigatório) e não o início de funções como "tarefeiro" na Junta de Freguesia de Ferreiros em 16/7/86.

É que, face ao disposto no nº 1 do artigo 37º do Decreto-Lei nº 427/89 só o "exercício de funções nos serviços e organismos referidos no artigo 2º (Administração Central) é susceptível de ser considerado para regularização da situação do

pessoal dito "tarefeiro".

Deste modo, o interessado Sérgio Helder não tinha 3 anos de serviço em organismos da Administração Central, pelo que o respectivo contrato administrativo de provimento é ilegal.

É pois de manter quanto a ele a recusa do visto.

4 - Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em julgar improcedente a reclamação quanto ao contrato de Sérgio Helder da Costa Miranda Pereira, mas procedente quanto aos demais, concedendo-lhes visto.

Emolumentos só pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 4 de Junho de 1991

(aa) *Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José de Carvalho Sousa*  
*Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

## AUTARQUIAS LOCAIS - CONCURSOS - FORMALIDADES - AVISO DE ABERTURA DE CONCURSOS

### \* SUMÁRIO:

1. A inclusão no aviso de abertura do concurso dos elementos informativos elencados no artigo 14º do Decreto Regulamentar nº 68/80, de 4 de Novembro, é uma formalidade essencial.

2. A omissão desses elementos impede a realização da finalidade que o legislador visou - informar em condições de igualdade os potenciais candidatos do objecto do concurso de molde a obter o maior número de candidaturas e a poder seleccionar os mais aptos, nomeando-os subsequentemente para os lugares anunciados.

Conselheiro Relator:  
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº 49/91  
Sessão de 1991.06.18

1 - O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Aveiro vem, ao abrigo da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, pedir a reapreciação da decisão nº 227/91 que, nos processos em epígrafe, recusou o visto às nomeações de Artur Manuel Almeida Alves, Guilhermino Augusto Silva e Francisco Martins da Cruz como operários não qualificado e qualificado.

Tal recusa, em síntese, baseou-se nas seguintes razões:

a) foram omitidas (ou incorrectamente efectuadas) formalidades essenciais à correcta publicitação de concurso, pois que do respectivo aviso publicado no Diário da República, 3ª Série, de 10 de Fevereiro de 1990, consta apenas a indicação dos cargos e número de lugares a concurso;

---

\* Reapreciação dos processos nº 100 012, 100 405 e 108 362/90

b) não se mostra que o recrutamento tenha sido anunciado de acordo com o artigo 14º, nº 3, do Decreto Regulamentar nº 68/80, de 4 de Novembro.

2 - O reclamante alega basicamente o seguinte:

a) o rigoroso cumprimento do artigo 14º, do Decreto Regulamentar nº 68/80, designadamente a publicação do aviso no Diário da República, acarreta custos consideráveis para a administração local de mais de uma dezena de contos que importa por todos os meios evitar, diversamente do que sucede na administração central em que aquela publicação é gratuita;

b) a orientação seguida há bastante tempo é útil e económica e não desvirtuava os fins daquele normativo, já que o aviso pormenorizado era afixado nos lugares do estilo e enviado para os locais de trabalho dos eventuais concorrentes;

c) processo idêntico (procº nº 100 011) cujo aviso foi publicado nas mesmas condições foi visado.

3 - Admitida liminarmente a reclamação o Representante do Ministério Público pronunciou-se pela sua procedência porque, em síntese, a não publicação no Diário da República de parte do conteúdo do aviso de abertura constitui preterição de formalidade não essencial, implicando "irregularidade (ou ilegalidade)" que se deve considerar sanada por já ter decorrido o prazo para a impugnação e não ser do conhecimento oficioso do Tribunal.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

É a seguinte a factualidade a considerar:

a) no Diário da República, 3ª Série, de 28 de Agosto de 1989, pág. 15 083, foi publicado um aviso do seguinte teor: "faz-se público que, na reunião ordinária desta Câmara Municipal de 7 de Agosto corrente, foi deliberado abrir, pelo prazo de quinze dias, os seguintes concursos de ingresso:

a).....

b) operário qualificado de 3ª classe - 18 lugares:

c) operário não qualificado de 2ª classe - 13 lugares".

b) no Diário da República, 3ª Série, de 10 de Dezembro de 1990, págs. 2 106 e 2 107, foram publicadas as listas dos candidatos admitidos, a composição do júri, o método de selecção adoptado (entrevista) e a data e local das provas.

4 - Quid juris?

Preceitua o artigo 14º, nº 1, do Decreto Regulamentar nº 68/80 de 4 de

Novembro, que "do anúncio do concurso, a publicar no Diário da República. deve constar....."

Dentre os elementos que devem ser publicitados, destacam-se naturalmente pela sua importância, "a indicação dos requisitos exigidos, gerais e especiais, para a admissão" (alínea d).

Isto porque, conforme dispõe o nº 4 do mesmo normativo, "só podem ser admitidos a concurso os candidatos que satisfaçam os requisitos gerais para o provimento em funções públicas e aos requisitos especiais para provimento nos lugares para que foi aberto concurso".

Por outro lado, as alíneas c) e d) do nº 1 daquele artigo, estabelecem que do aviso deve constar "se o concurso é documental ou se há lugar à prestação de provas", bem como "a discriminação dos documentos que devem instruir o requerimento de admissão".

Estes e todos os restantes elementos do aviso do concurso destinam-se a garantir a igualdade de condições e de oportunidades para todos os interessados, propiciando o exercício livre e informado do direito de acesso à função pública que é garantido a todos os cidadãos (cfr. artigo 47º, nº 2, da Constituição).

5 - A omissão de qualquer das informações, destinadas aos potenciais candidatos, que por força do normativo em apreço devem constar do aviso a publicar no Diário da República, constitui ao contrário do que pretende o Representante do Ministério Público, "preterição de formalidades essenciais" no procedimento administrativo que há-de culminar com a nomeação do candidato aprovado.

A forma do acto administrativo é não só o modo por que se exteriorisa ou se manifesta a vontade do seu autor ou autores, mas também "o modo ou o processo - formalidades - através do qual essa vontade se forma" (Esteves de Oliveira, "Direito Administrativo", vol. I, pág. 457).

Mesmo sem sufragar o princípio geral definido por via doutrinal e jurisprudencial de que "toda a formalidade exigida por lei é essencial, pelo que a sua inobservância acarreta a invalidade do acto administrativo" (Sérvulo Correia, "Noções de Direito Administrativo", pág 386; cfr. ainda Marcelo Caetano, "Manual", vol. I, 10ª ed., pág. 471), entendemos que a inclusão no aviso de abertura do concurso dos elementos informativos elencados no artigo 14º, do Decreto Regulamentar nº 68/80, é uma formalidade essencial.

Com efeito a omissão desses elementos impede a realização da finalidade que o legislador visou: informar em condições de igualdade os potenciais candidatos do objecto do concurso de molde a obter o maior número de candidaturas e a poder

seleccionar os mais aptos, nomeando-os subsequentemente para os lugares anunciados.

Finalidade simultaneamente de "defesa e garantia de particulares" e da realização do interesse público da Administração, para cuja concretização não é indiferente a formalidade ou a extensão das formalidades a adoptar: só as previstas na lei são aptas àquele objectivo.

6 - Deste modo face ao disposto no artigo 88º, nº 1, alínea f), do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, as nomeações em apreço porque precedidas de concurso com preterição de formalidades essenciais são insanavelmente nulas.

Ficam pois prejudicadas as restantes razões aduzidas pelo reclamante que, de resto, só têm relevância extra-jurídica.

Bem andou pois a decisão sob reapreciação em recusar o visto às nomeações em causa.

É esta de resto a jurisprudência deste Tribunal firmada em casos iguais da mesma Câmara Municipal conforme se vê dos Autos de Reclamação, nº 1/91.

7 - Pelos fundamentos expostos acordam os juizes da 1ª Secção em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 18 de Junho de 1991

(aa) *Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José de Carvalho Sousa*  
*Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Meneres Barbosa*

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

## AUTARQUIAS LOCAIS - CONCURSOS - CONCURSO EXTERNO - CONCURSO INTERNO - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - ADMINISTRAÇÃO LOCAL

### \* SUMÁRIO:

1. Concurso externo, e interno, são categorias diversas sem qualquer relação de generalidade / especialidade entre si, que encerram realidades diversas decorrentes da diversidade das respectivas bases de recrutamento e da natureza dos lugares a prover.
2. Do facto do concurso externo não ser o regime geral e efectivamente utilizado na Administração Central, não se pode extrair que o mesmo deverá acontecer na Administração Local.
3. O regime de recrutamento e selecção de funcionários nas autarquias locais, tal como na Administração Central, é um regime estatutário, fortemente vertido no princípio de igualdade, que não pode deixar de ver definido por lei formal, por força da Constituição da República Portuguesa. Daí a inviabilidade da sua definição inovadora pela via regulamentar, de autarquia para autarquia, com risco de frustração daqueles princípios constitucionais.

Conselheiro Relator:  
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº 52/91  
Sessão de 1991.07.09

1 - O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lisboa vem, nos termos da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, solicitar a reapreciação da decisão nº 233/91 que no processo em epígrafe recusou o visto à nomeação de Rui Jorge de Almeida Cassaque de Melo, como engenheiro civil de 2ª classe.

---

\* Reapreciação do processo nº 136 167/90

Esta recusa de visto fundamentou-se basicamente no facto de a nomeação haver sido precedida de concurso interno "sendo certo que tal tipo de concurso só pode utilizar-se para o preenchimento de lugares de acesso (que não é o caso) conforme resulta das disposições conjugadas dos artigos 6º e 26º do Decreto Regulamentar nº 68/80, de 4 de Novembro".

2 - Para fundar a pretendida concessão do visto à nomeação em apreço, o reclamante remete para as alegações produzidas no pedido de reapreciação da decisão nº 3 920/90, cuja cópia junta.

Depois de desenvolvido arrazoado, são formuladas as seguintes conclusões:

a) não é possível extrair-se do Decreto Regulamentar nº 68/80, designadamente dos princípios gerais de recrutamento e promoção - artºs 4º e seguintes - a ideia de que a modalidade do concurso externo seja uma regra geral de provimento;

b) o artº 6º do Decreto Regulamentar nº 68/80 estabelece apenas requisitos gerais, ou seja, observáveis tanto em concurso externo como em concurso interno. Não prevê, nem deveria prever, os requisitos de classificação de serviço, ou tempo de serviço, pois esses são requisitos especiais, isto é: devem verificar-se apenas nos concursos com o fim de preenchimento de lugares de acesso;

c) o artº 26º do Decreto Regulamentar nº 68/80 não pode ser interpretado a contrário. Disciplina uma situação que surge como meramente especial na lógica sistemática do diploma;

d) as disposições do Decreto Regulamentar nº 68/80 têm carácter supletivo. A injuntividade restringe-se aos princípios ínsitos no diploma, que devem ser respeitados nos regulamentos internos que as câmaras são autorizadas a produzir. Esta estratégia de autonomia regulamentar mostra-se de harmonia com o princípio constitucional na descentralização autárquica e com as competências conferidas pela lei aos órgãos municipais para fixarem o regime jurídico do pessoal ao serviço do município;

e) o alegado princípio de universalidade nos concursos para ingresso não é vigente, nem efectivo, na Administração Central.

Tanto a presente e pretérita legislação, como a prática seguida, demonstram que a regra geral é a do concurso interno para ingresso;

f) o novo diploma relativo a recrutamento de pessoal na Administração Local - Decreto-Lei nº 52/91, de 25 de Janeiro - veio tornar explícita e inequívoca, a possibilidade de abertura de concursos internos para ingresso, que já estava prevista no nº 4, do artº 6º, do Decreto-Lei nº 498/88;

g) através dos concursos internos para ingresso nos quadros da Administração Central visa-se o controlo das admissões de pessoal não vinculado, visando a satisfação dum interesse público de descongestionamento de efectivos;

h) de igual modo, deve admitir-se a possibilidade de as autarquias locais controlarem a admissão de pessoal, se essa for uma correcta medida de gestão de recursos humanos, porque a necessidade de boa administração, e o princípio de prossecução do interesse público, vinculam tanto a Administração Central como a Administração Local;

i) acresce que, desde 1982, a Constituição consagra a existência, no município, de quadros próprios, autónomos, relativamente aos do Estado e cuja aprovação e gestão compete, nos termos da lei, à Assembleia Municipal e à Câmara Municipal;

j) a integração dos agentes administrativos no quadro, mediante a realização de concursos, corresponde a um imperativo de bom ordenamento dos recursos humanos preconizado pelo Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho;

l) a abertura de concursos internos para ingresso, desde que constitua uma correcta medida de gestão de recursos humanos, harmoniza-se com o necessário respeito dos direitos subjectivos e dos particulares, designadamente, o direito de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade em regra por via de concurso (artº 47º nº 2 da Constituição), tanto no Estado, como nas autarquias;

m) o alcance perceptivo da norma constante do nº 2 do artº 47º da Constituição não pode ser o de vincular as entidades públicas a prosseguirem uma política de emprego expansionista;

n) este entendimento não prejudica a garantia de que em qualquer concurso, de ingresso ou de acesso, sejam eles externos ou internos, devam ser observados os princípios de liberdade e igualdade das candidaturas;

o) o nº 2 do artº 4º do Regulamento de Concursos do Pessoal do Município de Lisboa não ofende a Constituição.

3 - Recebida liminarmente a reclamação, o representante do Ministério Público pronunciou-se pela procedência da reclamação pelas razões constantes do seu parecer junto aos Autos de Reclamação nº 18/91, de que junta cópia.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

É a seguinte a factualidade a considerar:

a) por aviso publicado no Diário Municipal de 14/4/88, foi aberto concurso interno para provimento de lugares de ingresso nas vagas existentes na categoria de engenheiro civil de 2ª classe "e ainda daquelas que tiverem a verificar-se no prazo de validade" fixado em dois anos;

b) desde logo no aviso se consideraram "provisoriamente admitidos ao abrigo da alínea c), do nº 3, do Despacho nº 260/9/87 independentemente de requerimento" os candidatos a seguir mencionados, entre os quais o interessado;

c) no mesmo aviso explicitou-se que "poderão igualmente ser admitidos sob requerimento, aqueles que reúnam condições de admissão e não se encontrem mencionados, designadamente trabalhadores do quadro com as habilitações necessárias";

d) a lista classificativa foi publicada no Diário Municipal de 20/8/89 e dela se vê que foram admitidos e graduados candidatos que não mostravam do aviso de abertura;

e) o interessado prestava serviço, além do quadro, como engenheiro civil de 2ª classe desde 31/12/86.

4 - Antes de mais impõe-se vincar que, atento o teor do aviso de abertura, o concurso não se restringiu ao pessoal que presta serviço na Câmara, quer como funcionário quer por contrato além do quadro.

Na verdade, o concurso, não obstante para lugares de ingresso, foi aberto também "a todos aqueles que reúnam condições de admissão".

Ora no quadro de Decreto Regulamentar nº 68/80, de 4 de Novembro, o concurso interno é uma modalidade de concurso apenas prevista quando haja vagas em lugares de acesso e de funcionários "em condições legais de ascenderem à categoria imediatamente superior", os quais são obrigatoriamente candidatos sem necessidade de requerimento (artigo 26º, nºs 1 e 2).

Só quando "não haja funcionários nos serviços em condições legais de serem promovidos", é que será aberto "novo concurso para os efeitos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 35/80, de 14 de Março".

Este normativo, consagra o regime da mobilidade de efectivos na Administração Central "sempre que num quadro de pessoal existam lugares vagos e não haja funcionários com os requisitos legais de provimento", admitindo ao respectivo concurso funcionários de qualquer quadro ou agentes que "no mesmo ou noutros serviços exerçam funções correspondentes às do lugar a prover".

O nº 7 desse artigo 7º torna extensivo este regime à Administração Local.

5 - Preceitua o artigo 3º, nº 1, do Regulamento da Câmara Municipal de Lisboa que, "o concurso poderá ser público ou interno consoante a área de recrutamento se alargue a todos os indivíduos que preenchem os requisitos legais e regulamentares de admissão, independentemente de qualquer vínculo, ou se restrinja àqueles que, preenchendo esses requisitos, se encontrem providos em lugar do quadro de pessoal de município.

Depois do artigo 4º, nº 1 ter estabelecido, e bem, a regra de que "será público o concurso destinado ao provimento de lugares de ingresso", o nº 2 veio atribuir

à Câmara a possibilidade de abertura de concurso interno para o provimento de tais lugares desde que, além do mais, existam "funcionários do município nas condições de admissão".

Por seu turno, já o nº 2 do artº 3º previa que, até à entrada em vigor do regulamento de selecção do pessoal contratado a prazo e em regime de prestação eventual de serviço, "serão admitidos a concurso interno para categoria de ingresso os agentes contratados a prazo e em regime de assalariamento eventual com pelo menos um ano de serviço continuado".

Perante este quadro normativo temos de concluir que, embora sem invocação expressa, o presente concurso se abrigou ao mesmo tempo em todo o seu regime geral e excepcional.

Com efeito foi um concurso público, na medida em que admitiu todos "aqueles que reúnam condições de admissão", foi interno como se de promoção se tratasse, na medida em que considerou obrigatoriamente admitidos sem requerimento certos candidatos (artº 26º nº 2 do Decreto Regulamentar nº 68/80), e foi interno excepcional na medida em que foram admitidos porventura compulsivamente, contratados a prazo, além do quadro, como o ora interessado, com mais de um ano de serviço (artº 3º, nº 2 do Regulamento).

Por mais louváveis que sejam os propósitos gestionários da administração a verdade é que, num Estado de Direito Democrático, os actos administrativos que os concretizem tem que ser suportados por um claro "bloco de legalidade".

Não havendo, como não há (nem no Decreto Regulamentar nº 68/80 nem no Regulamento) norma que permita a utilização simultânea no mesmo concurso para lugares de ingresso do regime de concurso "público", do concurso interno comum, (artigo 26º, nº 2, do Decreto Regulamentar nº 68/80) e do concurso interno excepcional (artigo 3º, nº 2, do Regulamento), é o mesmo ilegal.

6 - Para observar todos os parâmetros legais o presente concurso porque para lugares de ingresso da carreira técnica superior (engenheiro civil de 2ª classe) deveria ter sido público, "abrangendo todos os indivíduos que preenchem os requisitos legais e regulamentares de admissão, independentemente de qualquer vínculo à Função Pública" (artigos 3º, nº 1 e 4º, nº 1, do Regulamento), aberto por aviso publicado no Diário da República (artigos 14º, nº 1, do Decreto Regulamentar nº 68/80).

Por seu turno para que a subsequente nomeação do interessado fosse legal, tornando-se necessário, uma vez que se trata de uma admissão para lugar do quadro a prévia observância do disposto no artigo 10º do Decreto-Lei nº 43/84, de 3 de Fevereiro - consulta à Direcção-Geral de Administração Pública sobre a

existência de excedentes na respectiva categoria.

7 - A primeira questão a abordar é a da admissibilidade de concursos internos para lugares de ingresso, restritos àqueles que "se encontram providos em lugar do quadro de pessoal do Município" apenas, ou também aos "contratados a prazo (o artigo 44º, do Decreto-Lei nº 247/87, não lhes confere a qualidade de agentes) e em regime de assalariamento (este regime extinguiu-se por força dos artigos 43º e 65º, alínea d), do mesmo diploma) com pelo menos um ano de serviço continuado".

Melhor dito, a questão da legalidade dos artigos 3º, nº 2 e 4º, nº 2, do Regulamento.

Conforme entendimento, deste Tribunal, expresso nos Autos de Reclamação nº 41/91, cujos passos significativos a seguir se transcrevem, aquelas normas regulamentares são ilegais:

"Com efeito, os regulamentos, tal como os actos administrativos, estão subordinados ao "bloco de legalidade", (cfr. artigos 115º, nº 5 e 242º da Constituição) e não podem nomeadamente modificar, suspender, derrogar ou revogar as normas e princípios constitucionais, as normas e princípios de direito internacional vigentes na ordem interna, os actos legislativos e os princípios jurídicos" (Coutinho de Abreu, "Sobre os regulamentos administrativos", Almedina, pág 175).

É neste sentido que se impõe entender o artigo 2º do Decreto Regulamentar nº 68/80, ao habilitar as Câmaras Municipais a elaborar regulamentos internos - delegados, não autónomos - "de acordo com os princípios estabelecidos no presente diploma" para o provimento dos lugares de ingresso e acesso dos respectivos quadros.

Ora da compaginação do artigo 6º com o artigo 26º daquele diploma resulta claro o princípio de que os concursos para lugares de ingresso são abertos a todos os que possuem os "requisitos gerais para a admissão e provimento" enunciados no primeiro normativo e só os concursos para lugares de acesso - promoção - e que são internos, isto é, se circunscrevem aos "funcionários" do próprio serviço.

Este mesmo princípio encontra-se precisamente densificado no nº 1 do artigo 1º do Regulamento do Município quando preceitua, depois no artigo 3º, nº 1, discernir entre concurso público e concurso interno, que "será público o concurso destinado ao provimento em lugares de ingresso do quadro do pessoal".

O princípio geral a extrair do articulado do Decreto Regulamentar nº 60/82, mais tarde sedimentado pelo nº 2, do artigo 47º, da Constituição (revisão de 1982), é a de que os concursos de ingresso na função pública autárquica são abertos a

todos quantos preenchem os requisitos legais de provimento na respectiva carreira sejam ou não funcionários ou agentes da Administração Local ou Central.

Tanto assim que os artigos 14º, 20º e 24º do mesmo diploma exigem a publicação, no Diário da República, do aviso de abertura do concurso, da lista dos candidatos admitidos e excluídos e da lista classificativa.

O facto de o candidato "estar ao serviço da entidade em cujo quadro ocorra a vaga" é apenas o 3º factor de preferência para a graduação em caso de igualdade de classificação no termo do processo de selecção (artigo 25º, nº 1, alínea c))".

8 - Não se diga que esta tese assenta na interpretação "a contrário" do artigo 26º do Decreto Regulamentar nº 68/80, configurado como norma especial.

É que, concurso público (ou externo na terminologia actual) e concurso interno são categorias diversas sem qualquer relação de generalidade/especialidade entre si, que encerram realidades diversas decorrentes da diversidade das respectivas bases de recrutamento e da natureza dos lugares a prover.

Foi este precisamente o sentido que o artigo 3º, nº 1 e 4º, nº 1, do Regulamento surpreendeu da conjugação daquele normativo com o artigo 6º do mesmo diploma.

Do facto do concurso externo não ser o regime geral e efectivamente utilizado na Administração Central, não se pode extrair que o mesmo deverá acontecer na Administração Local.

É que ali há um regime legal que, densificado o artigo 47º, nº 2 da Constituição, controla a admissão de pessoal não vinculado à função pública, que não existe na Administração Local.

Regime que claramente se contém nos artigos 11º a 16º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, nos artigos 6º, nº 2, alínea a) e 16º, alínea j), do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro (cfr. ainda artigo 11º do Decreto-Lei nº 44/84, de 3 de Fevereiro), e que por disposição legal expressa (artigo 1º, nº 2, do Decreto-Lei nº 41/84 e artigo 6º do Decreto-Lei nº 116/84, de 6 de Abril, articulado com o nº 7 do respectivo preâmbulo), não é aplicável à Administração Local.

O que, obviamente, faz emergir em toda a plenitude o princípio do artigo 47º, nº 2, da Constituição no que concerne à admissão em lugares de ingresso nos quadros das autarquias, de todos quantos possuam os requisitos legais, estejam ou não vinculados à Administração Pública.

9 - Mas noutra perspectiva os artigos 3º, nº 2 e 4º, nº 2, do Regulamento, bem como todas as normas deste que sejam inovadoras, ou modificativas do regime legal são inconstitucionais.

Com efeito, após a revisão de 1982, a Constituição no seu artigo 168º, alínea m), (alínea s) após a revisão de 1989), preceitua que é da competência exclusiva (reserva relativa) da Assembleia da República legislar sobre o "Estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais".

Ora o estatuto das autarquias locais "abrange seguramente a sua organização, as suas atribuições e a competência dos seus órgãos, a estrutura dos seus serviços, o regime dos seus funcionários, etc., ou seja, a generalidade das matérias tradicionalmente incluídas no chamado código administrativo" - Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição", anotada, 2ª ed., 2º vol. pág. 202.

Por outro lado, o artigo 115º, nº 5 (revisão de 1982) estabelece que "nenhuma lei pode criar outras categorias de actos legislativos ou conferir a actos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos".

Ora o Regulamento em apreço foi publicado em 1983, já no domínio daqueles preceitos constitucionais.

Daí que os seus artigos 3º, nº 2 e 4º, nº 2, na medida em que, integram e modificam os artigos 6º e 26º do Decreto Regulamentar nº 68/80 quanto ao regime do concurso para lugares de ingresso sejam formal e organicamente inconstitucionais, por violação do citado artigo 115º, nº 5 e do artigo 168º, alínea m) [hoje alínea s)].

E nem se diga que tais normas regulamentares estão inconstitucionalmente credenciadas no artigo 242º, uma vez que a autonomia normativa nele prevista "só pode incidir sobre matérias ou interesses próprios das autarquias, estando-lhe vedadas as matérias que constitucionalmente são reserva da lei" (Gomes Canotilho e Vital Moreira, op. cit., pág. 392).

É que a regulamentação do recrutamento e selecção dos funcionários, não se inscreve no "exercício de uma competência permanente para a pressecução de atribuições próprias (exclusivas) de uma comunidade" (Casalta Nabais, "A Autonomia Local", pág. 82; cfr. artigo 2º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março), mas sim numa área que vai gerar "relações especiais de poder" entre a autarquia e o respectivo funcionário (cfr. Esteves de Oliveira, "Direito Administrativo", vol. I, pág. 119).

O regime de recrutamento e selecção de funcionários nas autarquias locais, tal como na Administração Central (cfr. artigo 244º, nº 2, da Constituição) é um regime estatutário, fortemente vertido no princípio da igualdade, que não pode deixar de ser definido por lei formal pelas razões constitucionais atrás aduzidas.

Daí a inviabilidade da sua definição inovadora pela via regulamentar, de autarquia para autarquia, com risco de frustração daqueles princípios constitui-

onais.

Daí que o artigo 39º, nº 2, alínea f), do Decreto-Lei nº 100/82, condicione aos termos da lei, a competência da assembleia municipal para fixar "o regime jurídico e a remuneração dos seus funcionários".

Foi seguidamente por isso que o poder regulamentar que nesta matéria decorria do artigo 2º do Decreto Regulamentar nº 68/80, desapareceu no novo regime de concursos do Decreto-Lei nº 52/91, de 25 de Janeiro.

10 - Bem andou pois a decisão ora reclamada em recusar o visto à nomeação do interessado por ter sido precedida de concurso interno e não de concurso público (externo no sentido actual).

Mas ainda que assim não se entendesse, o que se rejeita, a nomeação em apreço era ilegal por violação do artigo 14º, nº 1, do Decreto Regulamentar nº 68/80 - falta de publicação do anúncio de abertura no Diário da República - e do artigo 10º, do Decreto-Lei nº 43/84, de 3 de Fevereiro.

Mesmo no concurso interno a necessidade da publicação do aviso de abertura resulta do nº 5, do artigo 26º, do Decreto Regulamentar nº 68/80.

Daí a ilegalidade do artigo 21º, nº 1, alínea b) do Regulamento na matéria em que se basta com a publicação do aviso no Diário Municipal.

Finalmente tratando-se como se trata de uma admissão no quadro de pessoal não vinculado em lugar de ingresso, era indispensável a consulta à Direcção-Geral da Administração Pública sobre a existência de excedentes na mesma categoria, sob pena de inexistência jurídica.

11 - Pelos fundamentos expostos acordam os juízes da 1ª secção em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 9 de Julho de 1991

(aa) *Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José de Carvalho Sousa*  
*Manuel António Maduro*  
*Adelina de Sá Carvalho*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Alfredo Jaime Maneres Barbosa*

Fui presente

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*



# FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

(2.ª SECÇÃO)



## ACÓRDÃOS DE CONTAS

# AUDITORIA AO CONJUNTO MONUMENTAL DE BELÉM - PROGRAMA PIDDAC - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - IRREGULARIDADES FINANCEIRAS

## \* SUMÁRIO:

1. A responsabilidade pela gestão das fases programática e de projecto do Conjunto Monumental de Belém cabe à Secretaria de Estado da Cultura, por intermédio do IPPC.
2. A responsabilidade pela gestão dos concursos e contratos, obras e instalação, cabe ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, através da CCB-SGII, SA. .
3. Não foi celebrado qualquer contrato de seguro profissional.
4. O projecto inicial veio a sofrer duas significativas alterações: a inclusão da valência Ópera no Centro de Espectáculos e a alteração na Praça dos Museus.
5. Não foi criada contabilidade autónoma para o Programa "**Conjunto Monumental de Belém**", o qual foi integrado na contabilidade do IPPC.
6. Foram cometidas, entre outras, as seguintes irregularidades : errada classificação de despesas, gastos de promoção, encargos sem precedência de concursos, ou consultas, sem forma legal.
7. A Sociedade "CCB-SGII, SA", não estando sujeita a prestação de contas ao Tribunal, deve facultar-lhe todos os elementos necessários à fiscalização da execução de um projecto/programa plurianual do Orçamento do Estado (PIDDAC) e à fiscalização e tomada de contas dos gerentes do IPPC, como serviço autónomo.

Conselheiro Relator:  
António Luciano de Sousa Franco

Acórdão nº 61/91  
Sessão de 1991.04.11

---

\* Publicado no "Diário da República", nº 134, II.ª Série, de 14 de Junho de 1991

O Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção, reunida em 11 de Abril de 1991, apreciou os relatórios dos inquéritos de auditoria efectuados ao "IPPC-Conjunto Monumental de Belém", elaborados por uma equipa de auditores da Contadoria competente, sob a orientação do Conselheiro Relator respectivo, com datas de conclusão de 7/12/1990 e 18/1/1991. Os relatórios foram elaborados em execução do Programa de Acção do Tribunal para 1990, aprovado pelo Plenário Geral, em 5.1.90, por via da alteração introduzida pelo plenário da 2ª Secção, em 12 de Junho de 1990.

Os relatórios elaborados ao abrigo dos artigos 16º, nºs 2 e 4, 17º (cf. *a fortiori*, o artº 17º, nº 3), 21º, nº 1, 24º, al. c), 26º, nº 2, al. e) (por paridade de razão) e 29º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, bem como os respectivos documentos anexos, foram devidamente analisados pelo Tribunal, que os considera merecedores de concordância genérica, sobre eles formulando os juízos e decisões verificativos e instrutórios constantes do presente acórdão e deliberado sobre o respectivo envio aos Serviços. Tem-se por seguro que deficiências generalizadas de funcionamento, como as aqui indicadas e, nos casos constantes da presente decisão, verificadas, somente através de uma actuação global, generalizada e sistemática dos responsáveis poderão, tanto quanto possível, ser prevenidos, no futuro, quanto a alguns dos seus efeitos negativos, ou, pelo menos, minimizados na emergente violação da legalidade, referida no artº 216º da Constituição, e nos critérios pelos quais deve pautar-se o comportamento da Administração - a que se refere o artigo 266º, nº 2 da Constituição - e o do Governo, como seu órgão supremo, nos termos do artigo 185º da Constituição.

Porque sobre os relatórios poderia proferir-se um juízo público, nos termos do artigo 30º, nº 2, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, ou mesmo, efectivar-se responsabilidade, nos termos do artigo 51º - de qualquer dos modos, sempre uma apreciação do Tribunal, ao abrigo do artigo 30º, nº 1 da mesma Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, - foi determinada essa audição, conforme orientação uniforme definida pelo Tribunal, em 2ª Secção e aplicada por despacho do Relator DP. 51/91, de 31/1/1991.

Em execução deste despacho foi expedido officio nº 2407, enviado em 31/1/1991, à Direcção do IPPC, que não teve resposta. Novo prazo foi concedido, por despacho do Conselheiro Relator, em 26/2/1991, ao qual o Presidente do Instituto Português do Património Cultural (IPPC), em officio datado de 12/3/1991, respondeu nos seguintes termos:

"Em resposta ao v/ officio nº 4928, de 90.02.28, cumpre-me informar V. Exª de que não nos é possível dar uma resposta cabal ao mesmo, no prazo estipulado".

"Mais se informa que estão a ser recolhidos o elementos necessários à mesma,

pelo que muito breve, apresentaremos a essa Direcção-Geral uma explicação, tanto quanto possível exaustiva sobre o assunto".

Efectivada, assim, a audição dos responsáveis e porque esta auditoria releva para a preparação do Parecer pendente sobre a Conta Geral do Estado, deu-se conhecimento do processo aos Exmos Conselheiros Adjuntos e ao Exmo Procurador-Geral Adjunto, lamentando a falta de esclarecimento cabal e oportuno por parte dos Serviços, da qual, no momento presente, se não tira qualquer consequência além da mera verificação do ocorrido.

Importa sublinhar que o Projecto / Programa designado por "Conjunto Monumental de Belém" tem uma estrutura complexa quanto aos agentes responsáveis pela respectiva execução, a qual, designadamente, tem reflexos na sua relação com a jurisdição e competência deste Tribunal, porque um dos responsáveis pela sua execução é o Instituto Português do Património Cultural - IPPC, por via do qual se iniciou esta investigação e, outro, é uma empresa formalmente privada - o Centro Cultural de Belém, SGII, SA, a qual se integra no sector empresarial do Estado, como empresa de capitais (exclusivamente) públicos que é, embora não estando directamente sujeita ao exercício da jurisdição do Tribunal de Contas. Ela deve, pelo menos, sem dúvida, cumprir as obrigações que impendem sobre a generalidade das entidades privadas relativamente à colaboração com a justiça, desde logo por via do artigo 31º, nº 1 da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, que define o dever de colaboração com a justiça de qualquer entidade pública ou privada; sem curar de indagar agora se se aplica a todas as entidades públicas o disposto no artigo 205º, nº 3 da Constituição, que, ao menos literalmente, parece referir-se apenas às entidades públicas que mereçam a qualificação de "autoridades".

Todavia e por ora, trata-se nuclearmente de apreciar o comportamento do IPPC, cuja sujeição à jurisdição do Tribunal, nomeadamente na sua forma central, que é a do julgamento das contas (artºs 1º, 8º, 16º e 17º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro e artº 216º da Constituição), não está em causa. Não obstante, a apreciação a fazer, tem de incidir, à partida, sobre todo o conjunto, porque o Projecto, depois transformado em Programa, "Conjunto Monumental de Belém" constitui um todo, sem cuja apreciação não seria possível entender a parte da respectiva execução por que é responsável o IPPC, e, ainda, porque o inquérito em causa encontra justificação no facto de se dirigir, por um lado, à utilização de verbas oriundas do Orçamento do Estado (artº 10º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro) e, por outro, as actividades financeiras conexas com o julgamento de contas que são da competência deste Tribunal (artº 16º, nºs 2 e 4 da lei nº 86/89, de 8 de Setembro). Isto sem curar, agora, de saber se é curial estender o inquérito directamente a qualquer caso de utilização de dinheiros públicos (conforme já

sucedida, muito exemplarmente, no Decreto nº 18962, de 25/10/1930, para não falar já de idêntico entendimento na vigência do Regimento de 1915: cf. E. Trindade Pereira, O Tribunal de Contas, I, 1962, pp. 125.126), pois o limite da fiscalização sucessiva não depende da natureza das entidades mas do seu objecto - a obtenção, gestão e aplicação do património e de dinheiros públicos.

As diligências feitas - cujos objectivos, programa, verificações, conclusões e recomendações constam dos relatórios apreciados e que, por isso, se não referem nem apreciam - implicaram o estudo do enquadramento legislativo e organizacional, a análise da parte dos sistemas acessíveis, em razão da documentação obtida, à investigação documental, a análise dos circuitos financeiros e verificações "in loco" no IPPC, na Secretaria de Estado da Cultura (Direcção-Geral dos Serviços Centrais) SEC/DGSC e na 14ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP). A equipa deslocou-se, ainda, por indicação da DGSC da SEC, à empresa privada de capitais públicos que é principal responsável pela execução do Projecto - a CCB-SGII, S.A., (Segundo Relatório, doravante designado por 2º Rel.. fls. 2).

As principais limitações da investigação realizada, que cumprirá prosseguir e aprofundar, encontram-se bem referidas no Primeiro Relatório (doravante citado como 1º Rel.), a fls. 2-3 (nº 3), sem curar, por ora, de decidir sobre as questões de aplicação da lei aí referidas.

A presente decisão louva-se, nestes termos, nos dois referido Relatórios de Auditoria, para os quais remete e que frequentes vezes segue de perto.

Corrido os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## **I. Síntese das verificações**

### **1.1 Caracterização do Projecto/Programa**

#### **1.1.1 Fundamentos jurídicos e actos formativos**

A decisão de construir o Centro Cultural de Belém nasceu de ideias e projectos anteriores que apontavam para a construção, na zona dos Jerónimos, de um conjunto museológico (cf. 1º Rel., fls. 3 e segs.). A elas se juntaram preocupações decorrentes da necessidade de dispor de espaços próprios para as actividades relacionadas com a futura Presidência do Conselho das Comunidades Europeias, a assumir por Portugal no 1º semestre de 1992, e para a comemoração do V Centenário dos Descobrimentos Portugueses. Foi, assim, tomada a decisão política de construir um complexo capaz de corresponder àquelas exigências,

dispondo de espaços flexíveis que possibilitassem utilizações múltiplas, designadamente exposições, conferências, congressos, reuniões e espectáculos, e, ainda, do equipamento e apoio complementar, necessário à revitalização da zona envolvente.

A decisão referida é um dado, cujas condições de execução, no plano material da legalidade financeira, cumpre analisar, sem questionar as esferas autónomas da opção cultural e da decisão política sobre o objectivos, que a este Tribunal está vedado apreciar.

Verifica-se tão só que, para a valorização e salvaguarda da Zona dos Jerónimos, Torre de Belém, Junqueira e Ajuda foi publicado o Decreto Regulamentar nº 46/87, de 29/7, que impunha que na referida zona se localizasse um conjunto museológico aí caracterizado.

Em seu seguimento e, tendo em conta a necessidade de criar instalações para o exercício por Portugal da Presidência do Conselho das Comunidades Europeias no 1º semestre de 1992, a necessidade de arranjo da Praça do Império e a conveniência em dispor de novas superfícies museológicas, com o objectivo de animar aquele espaço com salas de exposição temporária, foi publicada no Diário da República nº 9, I Série, de 12/01/88, a Resolução do Conselho de Ministros nº 3/88. Esta abriu um concurso de ideias e estudos prévios destinados à construção de um Centro Cultural no percurso que estabelece a ligação entre o Mosteiro dos Jerónimos e a Torre de Belém.

No nº 5 desta Resolução, incumbia-se a Secretaria de Estado da Cultura de constituir um Gabinete para a organização e acompanhamento do referido concurso. Tendo sido referida aos auditores do Tribunal de Contas a inexistência do despacho criador daquele Gabinete, foi, contudo, designado um coordenador para esta estrutura funcional, pelo Despacho nº 66/88 da Secretária de Estado da Cultura (publicado no Diário da República nº 173, II Série, de 28/7/88). Parece, assim, que se não deu cumprimento ao disposto na alínea d) do nº 5 da Resolução do Conselho de Ministros nº 3/88.

Para a execução da obra de construção do Centro Cultural de Belém, dentro dos prazos fixados na Resolução do Conselho de Ministros nº 3/88, de 12/1, foi criada, pelo Decreto-Lei nº 65/89, de 1/3, uma entidade com a denominação de "Centro Cultural de Belém - Sociedade de Gestão e Investimento Imobiliário, S A.", que assumia a forma de empresa de direito privado, com o estatuto de sociedade anónima de gestão e investimento imobiliário, constituída por capitais exclusivamente públicos. Dispõem os seus Estatutos que o objecto principal da sociedade consiste em construir o empreendimento do Centro Cultural de Belém, sendo a sua duração limitada ao cumprimento do seu objecto principal, o capital social inicial

de 1 500 000 000\$00, integralmente realizado pelo Estado e representado por 1500 títulos de acções nominativas com o valor nominal de 1 000 000\$00 cada uma. Não se aprecia, neste momento, a legalidade e regularidade das actuações descritas.

### 1.1.2 Caracterização financeira do Projecto/Programa e sua execução

O Projecto surge pela primeira vez em 1988, inscrito no PIDDAC do IPPC, com uma verba anual de 200 000 contos, não estando prevista qualquer verba para os anos seguintes, e evoluiu deste modo:

A análise feita (2º Rel., fls. 4 a 7 e anexo 4) permite verificar que os encargos

#### QUADRO A - DIMENSÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA

(Em contos)

O. E. Cap. 50º	PROGRAMA	ENTIDADE RESPONSÁVEL	PREVISÃO ANUAL	PREVISÃO GLOBAL	PREVISÃO CONCLUSÃO
1988	Obras de recuperação de Monumentos Classificados	IPPC	200 000	200 000	--
1989	Conjunto Monumental de Belém	IPPC	1 000 000	6 330 000	1991
1990	Conjunto Monumental de Belém	GSEC**	3 500 000	14 213 632	1993
1991	Conjunto Monumental de Belém	GSEC**	8 500 000	27 113 632	1992 *

\* A previsão da programação contante do PIDDAC-91, para 1992, é de 14.000.000 contos.

\*\* GSEC - Gabinete do Secretário de Estado da Cultura

totais do "Projecto", que se previa serem de 6,33 milhões de contos no PIDDAC para 1989, aumentaram para 27,114 milhões de contos no PIDDAC para 1991 (agravamento de 328%). Em 1988, o "Projecto" aparecia integrado no Programa "Obras de Recuperação de Monumentos Classificados", sem previsão de custo global. Em 1989, já se autonomiza como programa próprio com a mesma designação, continuando a constar do PIDDAC do IPPC já com previsão de custo global (o que sugere que a intenção seria a de atribuir a este organismo a realização completa do empreendimento). E, a partir de 1990, o "Programa" passa a constar no PIDDAC do Gabinete do Secretário de Estado da Cultura, com duas componentes distintas (IPPC e sociedade anónima unipessoal CCB-SGII, SA), cujas posições relativas se desequilibram de modo crescente, tornando praticamente simbólica a participação financeira do IPPC já em 1991, mas sem que este seja globalmente responsável pelo conjunto. É o que pode sintetizar-se assim:

### QUADRO B - ENTIDADES RESPONSÁVEIS

(Em contos)

ANOS	IPPC	CCB-SGII,SA
1988	200 000	--
1989	1 000 000	--
1990	300 000	3 200 000
1991	100 000	8 400 000
1992	100 000	13 900 000

Esta tão acelerada flutuação de critérios financeiros - que se não vê como possa ter-se por normal - vai de par com o rapidíssimo crescimento do peso estrutural do Projecto no PIDDAC da SEC. Assim, enquanto apenas absorvia 9,07% do PIDDAC da Cultura em 1988, o "Conjunto Monumental de Belém" passa a representar 33,33% do PIDDAC da Cultura em 1989, 51,41% em 1990 e, segundo os valores disponíveis, 68,55% no Plano de 1991; confirmando-se, é claro, nestes últimos dois anos, a redução a um papel quase meramente simbólico da respectiva parcela financeira a cargo do IPPC (4,41% em 1990 e 0,81% em 1991).

Observa-se, enfim, que o Programa é financiado pelo Orçamento do Estado (2º Rel.fls. 7 e anexo 5), parecendo ademais de observar que nada estava previsto

em 1989 para financiar as operações de execução da obra a cargo da CCB-SGII, SA, tendo as operações iniciais, que arrancaram em Agosto de 1989, sido financiadas pelo capital social de 1,5 milhões de contos, colocado à disposição daquela empresa pelo seu único sócio - o Estado.

Esta dependência exclusiva do projecto do Orçamento do Estado - da qual não podem certamente deixar de tirar-se consequências juridico-financeiras - resulta bem documentada pela análise da sua execução financeira (2º Rel., fls. 7-10), que decorreu:

a) quanto aos pagamentos efectuados pelo IPPC, conforme o quadro C a seguir;

b) por fundos solicitados pela CCB-SGII, SA à SEC/DGSC, que os requisitou, no âmbito do PIDDAC, à 14ª Delegação da DGCP, conforme o quadro D (cf., em geral, 1º Rel., nº 5).

#### QUADRO C - ORÇAMENTO IPPC - CMB.

(Em contos)

ANOS	INSCRIÇÕES	PAGAMENTOS
1988	200 000	213 285 (1)
1989	1 000 000	644 223
1990	300 000	222 944 (2)
TOTAL	1 500 000	1 080 452

(1) A diferença entre o montante pago e o inscrito terá sido suportada por verbas de outro projecto no âmbito do mesmo programa ("Obras de Recuperação de Monumentos Classificados") onde este também se integrou neste ano.

(2) Até 16/NOV/90

## QUADRO D - SEC/DGSC E CCB-SGII,SA

(Em contos)

ANOS	ORÇAMENTADO	REQUISITADOS
1988	--	--
1989	--	-- b)
1990	6 200 000 a)	6 008 000

- a) Esta verba integra 2 reforços de 1 500 000 contos cada, **por contrapartida** da dotação provisional do Ministério das Finanças.
- b) Neste ano já foram efectuadas despesas pela CCB-SGII,SA com a realização de trabalhos de construção (arranque da obra em Agosto/89). Estas despesas foram financiadas pelas verbas resultantes da realização do Capital Social e colocadas à disposição da CCB-SGII, SA.
- A verba para esta subscrição saiu pelo Capº 60º- "Despesas Excepcionais" do orçamento da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), que a pagou integralmente durante o ano de 1989, em três parcelas.

### **1.1.3 Projecção temporal**

Num plano estritamente financeiro, afiguram-se de considerar as observações relativas à projecção temporal do Projecto/Programa. Considerando que o seu horizonte temporal vai de 1988 a 1992 e tendo em conta que nele se insere a construção dos 5 módulos do projecto, importa recordar que a conclusão dos três módulos em construção nesta 1ª fase (tendo em vista a Presidência por Portugal do Conselho das Comunidades Europeias no 1º Semestre de 1992) está prevista para Novembro/91. É razoável exprimir, a partir da execução financeira e tendo em conta as circunstâncias em que se tem vindo a desenvolver a obra, fundadas dúvidas sobre a concretização destas previsões.

Dada a sua relativa indefinição de Projecto transformou-se, qualitativa e quantitativamente, em Programa - designá-lo-emos doravante, ora por Projecto, ora por Programa, conforme decorra da sua natureza temporalmente evolutiva e do objecto de cada análise.

## 1.2 Modelo de gestão e circuitos

### 1.2.1 Razão de ordem

Um empreendimento como este desenvolve-se em cinco fases: a programática, que corresponde à concepção; o projecto, que opera a definição e quantificação da orientação programática; os concursos e contratos; e a execução das obras e instalações, que correspondem à materialização do empreendimento, e, enfim, a fruição ou utilização do bem.

A interdependência técnica destas fases, tendo em vista a coerência do modelo, aconselha uma gestão integrada e assumida por uma única entidade - o dono da obra -, a fim de se lograr a optimização dos resultados em termos de eficácia, eficiência e economicidade. Pode, no entanto, a fruição vir a caber a entidade diferente, sendo, neste caso, aconselhável a participação desta no processo de decisão conducente às soluções mais adequadas à correcta utilização de espaços.

Ora, com o Conjunto Monumental de Belém, ocorre o seguinte:

- A responsabilidade pela gestão das duas primeiras fases (programática e de projecto) cabe à Secretaria de Estado da Cultura, por intermédio do IPPC, na qualidade de seu delegado (Resolução do Conselho de Ministros nº 3/88 e cláusula 5ª do contrato para a elaboração do Projecto do Centro Cultural de Belém).
- A responsabilidade pela gestão das 3ª e 4ª fases (concursos e contratos/obras e instalação) cabe ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, através da CCB-SGII, S.A. (Decreto-Lei nº 65/89, de 1/3).
- No que diz respeito à utilização do empreendimento (5ª fase), não foi definida a entidade gestora até ao momento da conclusão do 2º Rel. e apenas em Fevereiro de 1991 começaram a surgir na imprensa notícias imprecisas a tal respeito, sendo esta matéria omissa no Relatório de Auditoria e mesmo posterior ao seu envio aos Serviços.

Face à repartição das responsabilidades acima descritas, foi celebrado um protocolo entre a CCB-SGII, S.A. e o IPPC, em cumprimento do disposto no artº 4º do Decreto-Lei nº 65/89, 1/3, que definiu o modelo de relacionamento entre as partes (Anexo 2 do 1º Rel.), nestes termos genéricos: enquanto ao IPPC compete a responsabilidade na condução, definição, coordenação e aprovação do projecto, relacionando-se directamente com o projectista e com a sociedade, à CCB-SGII, S.A.

competete assegurar a execução do projecto em obra.

O protocolo estabelece ainda a obrigação de estas duas entidades implementarem uma eficiente troca de informações, com vista à realização do empreendimento e coordenarem as acções de planeamento em que as respectivas responsabilidades se interpenetram.

Conforme relatam os auditores (1º Rel.), na prática, veio a verificar-se, segundo transparece dos documentos analisados (actas, officios, relatórios) e é corroborado por alguns responsáveis no processo, que a adopção deste modelo de gestão repartida potenciou situações de conflito e de difícil articulação, com repercussões no desenvolvimento dos trabalhos.

Foi, então, reconhecida a necessidade de reformular os princípios de relacionamento atrás referidos, para o que se promoveu uma reunião entre o IPPC e a CCB-SGII, S.A., em 20/2/90, com o objectivo de estabelecer um quadro de medidas práticas e ajustadas que permitissem o aperfeiçoamento do modelo de gestão instituído no protocolo. Dela resultou uma adenda ao protocolo (1º Rel., anexo 3), onde ficou estipulado que a gestão do Projecto e da obra caberiam a uma única entidade - CCB-SGII, S.A. com plena assumpção das responsabilidades inerentes a tal modelo. Em consequência, estipulou-se a imediata e directa ligação do autor do Projecto à CCB-SGII, S.A., sem prejuízo de o IPPC continuar a fazer o acompanhamento do desenvolvimento das peças do Projecto que se vierem a definir e executar, com respeito pelas suas atribuições e responsabilidades no tocante à aprovação do Projecto e à verificação da conformidade programática.

Assim ficou definido o modelo de gestão do empreendimento Centro Cultural de Belém.

### **1.2.2 Âmbito da auditoria**

Neste contexto o âmbito da auditoria realizada pelos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas restringiu-se à fase da elaboração do Projecto, a cargo do IPPC, uma vez que a execução deste em obra cabe à CCB-SGII, S.A.. Por isso é apenas sobre tal matéria que incide a presente decisão.

### **1.2.3 Circuitos**

A auditoria feita permitiu definir os circuitos de planeamento e execução financeira.

A CCB-SGII, SA define a sua programação anual (física e financeira) da obra, transmitindo-a ao GP/SEC - estrutura coordenadora do PIDDAC sectorial-, que,

após aprovação pela tutela do PIDDAC da Cultura, a envia ao Departamento Central de Planeamento (DCP). Após aprovação pelo Ministro do Planeamento e Administração do Território o DCP reenvia àquele GP o respectivo PIDDAC. No que respeita às alterações orçamentais ao PIDDAC para a CCB-SGII, SA, que impliquem reforço de verbas, o procedimento é diferente (cfr. 2º Rel., fls. 10-11 e diagrama no Anexo 6).

As verbas inscritas no PIDDAC a favor da CCB-SGII, SA, para financiamento do Projecto, são transferidas para esta entidade de acordo com a tramitação descrita no 2º Rel. (a fls. 11-12), para o qual se remete.

### **1.3 Elaboração e execução do Projecto**

#### **1.3.1 Concurso para selecção de uma equipa projectista**

O Conselho de Ministros deliberou promover um concurso para elaboração do Projecto, aberto a todos os arquitectos portugueses e a arquitectos estrangeiros convidados e estruturado em duas fases distintas:

- A 1ª fase, um concurso de ideias, que consistia na selecção de um máximo de seis e um mínimo de três concorrentes, que passariam à fase seguinte;
- A 2ª fase, consistente na selecção, entre os concorrentes atrás referidos, daquele que melhor satisfizesse os requisitos exigidos (Resolução do Conselho de Ministros nº 3/88, de 12 de Janeiro).

Assim, foram mandados publicar nos jornais de maior tiragem do país anúncios relativos à abertura do concurso para o Projecto do Centro Cultural de Belém e foram ainda dirigidos convites pessoais a diversos arquitectos, nacionais e estrangeiros.

Na primeira fase, seleccionaram-se seis concorrentes para a segunda fase (um entretanto desistiu), conforme o "resultado do concurso" e o "Relatório-Acta das reuniões do júri (1ª fase)", tendo em vista os objectivos indicados no artigo 21º do programa do concurso (1º Rel., anexos 4, 5 e 6).

Na segunda fase, o júri foi assessorado por uma equipa técnica de apoio, que produziu pareceres por especialidade quanto à qualidade global das propostas e respostas objectivas ao programa para Projecto e à viabilidade técnica e económica do Projecto e da obra para execução nos prazos estipulados no programa definido para a 2ª fase (1º Rel. anexo 7).

As estimativas de custo de execução da obra para cada uma das soluções

apresentadas pelos concorrentes foram:

### QUADRO E - CONCURSO: MAPA - SÍNTESE

CLASSIFICAÇÃO	EQUIPA	ÁREA BRUTA	EST. CUSTOS (MILHÕES ESCUDOS)
1º	Gregotti Interna- nal, S.R.L. e Risco (Cons. Luso- -Italiano)	110 255 M <sup>2</sup>	7 926,3
2º	Arqº. Gonçalo de Sousa Byrne (Portugal)	81 080 M <sup>2</sup>	6 213
3ºs	Valode e Piste (França)	107 310 M <sup>2</sup>	10 796,5
E x - a e q u o	Tribel Sabatier Fabre Perrottet (França)	108 500 M <sup>2</sup>	13 851,1
	Arq. ManuelMendes Tainha (Portugal)	83 370 M <sup>2</sup>	5 502,7

Por decisão unânime do júri, foi seleccionada, de entre os concorrentes admitidos a esta fase, a equipa projectista "Gregotti Internacional S.R.L." e "Risco" - Consórcio Luso-Italiano (solução arquitectónica: anexo 8 do 1º Rel.; acta da reunião do júri: anexo 9).

### **1.3.2 Contrato para a elaboração do Projecto**

#### **1.3.2.1 Celebração e encargos**

Em 24/01/89, foi celebrado o contrato para a elaboração do Projecto do Centro Cultural de Belém, entre o Estado (Secretária de Estado da Cultura) e os projectistas citados, tendo sido verificada em 3/3/89, a conformidade do mesmo, à minuta previamente visada pelo Tribunal de Contas.

Do contrato decorre um encargo com honorários provisoriamente fixado em 525 307 000\$00 (acrescido do IVA à taxa legal em vigor, o que perfaz a quantia de 614 609 190\$00); o contrato prevê ainda encargo com o transporte e estadia do autor do Projecto, no valor de 3 000 000\$00 por semestre, durante dois anos, quantia actualizável nos dois anos seguintes, segundo montante a acordar. O Relatório de Auditoria menciona a ocorrência, no momento em que foi elaborado, de um processo de revisão de honorários nos termos estipulados (1º Rel. fl. 21, nº 3.2.4).

Mencionam-se, de seguida, dois aspectos importantes que foram objecto de verificação não contraditada.

#### **1.3.2.2 Seguro de responsabilidade civil**

Nos termos do contrato, o autor do Projecto obriga-se a garantir por contrato de seguro profissional, no montante de 500 milhões de escudos, todas as responsabilidades decorrentes de deficiência, erro ou vício de projecto, por período de tempo não inferior a dez anos, sendo o respectivo prémio suportado totalmente pelo dono da obra, nos termos do protocolo adicional ao contrato em referência.

O Relatório de Auditoria verifica (1º Rel. fl. 17) que houve nesta matéria incumprimento contratual, porquanto não foi redigido protocolo adicional ao contrato, nem celebrado qualquer contrato de seguro profissional.

Atendendo a que parte significativa da obra se encontra já edificada, é grave que os riscos decorrentes de deficiências, erros ou vícios do projecto, se não encontrem cobertos, e bem assim garantidas as perdas e danos por eles motivados.

### **1.3.3 Execução do Projecto**

#### **1.3.3.1 Plano de trabalho e prazo de execução**

O plano de trabalhos constante do Anexo I ao contrato para elaboração do Projecto estabelece prazos para aquele fim, que vão até Dezembro de 1989, com excepção de uma das fases (projecto de execução de mobiliário) do tipo de projecto DEM (decoreação, equipamento e mobiliário) que termina em Julho de 1990. O seu incumprimento por causa imputável ao autor do Projecto determinará a aplicação de multas (cláusula 29ª do contrato: 1º Rel., anexo 1).

O Relatório de Auditoria verifica, neste domínio, que o plano de trabalhos tem sofrido sucessivas reformulações quanto aos prazos de entregas faseadas do Projecto, nas suas diversas especialidades, sendo a última de que se tem conhecimento, de 7/2/90 (1º Rel. anexo 10); nesta, as datas fixadas para aquelas entregas (com excepção da especialidade DEM, cujas entregas faseadas foram reprogramadas para Fevereiro a Julho/90), foram alteradas para Junho/90, com dilatação do prazo contratual de seis meses.

Na origem destas reformulações encontrar-se-ão, segundo as audições e documentos, as seguintes ordens de razões:

- A alteração ao Projecto, da iniciativa do então dono da obra (SEC/IPPC), ocorrida pouco tempo após a assinatura do contrato (24/1/89), pela introdução da valência Ópera no módulo 2, o que implicou alterações profundas na concepção global do Centro Cultural de Belém e exigiu acréscimo de tempo suplementar para investigações, estudos e consolidação do respectivo Programa.
- Alterações no modulo 3 (Centro de Exposições) por motivo de segurança e requisitos ambientais, cuja iniciativa, na perspectiva do autor do Projecto, terá sido do IPPC, o que o IPPC não aceita totalmente, atribuindo-a em parte ao projectista (1º Rel., fl. 19 e anexo 11).
- Deficiência na elaboração dos tipos de Projecto Instalações e Equipamentos Eléctricos, Instalações Mecânicas e Instalações de Segurança, da responsabilidade da empresa "Ansaldo", tendo a 1 fase destas especialidades (estudo prévio) sido rejeitada pelo IPPC, por incompleta, o que obrigou à sua reformulação e completamento; acresce que os elementos relativo à última fase destes tipos de projecto (projecto de execução), que foram sendo entregues parcelarmente ao longo do corrente ano até Maio, não mereceram a aprovação do IPPC (Relatórios in 1º Rel., anexo 12).

É de notar ainda que as alterações dos prazos de entrega dos projectos, ocorridas na última revisão do planeamento do Projecto, em 7/2/90, foram acordadas entre o autor do Projecto e a CCB-SGII, S.A., sem o conhecimento e participação do IPPC, que, informado posteriormente desta ocorrência pelo officio da "Risco" n° 96/90, de 7/2/90, viria a manifestar a sua discordância (1º Rel., fls 20).

Ora, competia ao IPPC a gestão contratual quanto à definição das datas de entrega dos projectos, pelo que, tendo estes prazos sido reformulados sem intervenção desta entidade, pareceria haver lugar à imposição das penalidades previstas na cláusula 29ª, conforme a cláusula 9ª do contrato (1º Rel., anexo 1 e fls. 20), tanto mais que o modelo de gestão só foi alterado em data posterior à revisão do programa de entregas. O Relatório de Auditoria menciona duas revisões do plano de entregas do Projecto (em 23/3/90 e em 24/10/90) até à data da sua ultimização (1º Rel., fls. 21).

### **1.3.3.2 Desenvolvimento**

Face às exigências decorrentes da necessidade da entrada em funcionamento das instalações destinadas ao exercício por Portugal da Presidência do Conselho das Comunidades Europeias, no 1º semestre de 1992 e à fixação de Agosto de 1991, como prazo de conclusão das obras nas áreas ora referidas (Resolução do Conselho de Ministro n° 3/88), houve necessidade de encontrar uma solução que, respeitando as orientações programáticas, permitisse a exequibilidade do projecto em obra dentro daqueles limites temporais. Para isso, a solução arquitectónica estabelece a construção de módulos autonomizáveis que, observando as características arquitectónicas de formas e volumes impostas para o local, permitem o desenvolvimento faseado da obra e a constituição de várias frentes de trabalho, cujas soluções de Projecto envolvem processos simples de construção e utilização de materiais facilmente disponibilizados no mercado nacional.

Assim, enquanto numa primeira fase, se avança com a construção dos três primeiros módulos (Centro de Reuniões, Centro de Espectáculos e Centro de Exposições), em fase seguinte prosseguir-se-á com os restantes (Hotelaria e Equipamento Complementar).

Por outro lado, a pressão dos prazos impôs o encurtamento do tempo que medeia entre a elaboração do Projecto e a conclusão da obra, o que determinou a elaboração do Projecto em simultâneo com as fases de concurso de empreitadas ou com o decorrer das obras, consoante a natureza dos trabalhos o permite; isto é, em alternativa ao procedimento usual de apresentação do Projecto concluído

para concurso das empreitadas, optou-se por pôr a concurso obras e fornecimentos com base no anteprojecto (projecto-base) ou em alguns elementos da fase "projecto de execução".

### **1.3.3.3 Alterações ao projecto inicial**

Como se mencionou, o Projecto originário veio a sofrer duas significativas alterações:

- A inclusão da valência ópera no Centro de Espectáculos (o que permite adequá-lo igualmente para bailado) por iniciativa do dono do Projecto.
- A alteração na Praça dos Museus (Centro de Exposições) por razões de segurança e requisitos ambientais [iniciativa imputável a ambas as partes autor do Projecto e dono da obra: (cf. 1º Rel., fls 23)].

A primeira das alterações implica, quanto à obra, uma previsão de agravamento de custos que deve oscilar entre um milhão e um milhão e duzentos mil contos, (cf 1º Rel., anexo 14).

Quanto às despesas do Projecto, pode estimar-se que o acréscimo de custos ronda um valor entre cem mil e duzentos mil contos, visto que a consideração pelo projectista das alterações decorrentes da introdução da valência ópera como um novo trabalho, a ser pago como projecto autónomo, foi aceite pelo dono da obra (1º Rel., fls. 24 e anexo 13).

Além do grande agravamento de encargos, esta modificação suscita questões de pura legalidade que adiante se apreciam.

### **1.3.3.4 Outras deficiências**

Os auditores do Tribunal de Contas puderam ainda notar que alguns tipos de projecto (electricidade, instalações mecânicas e instalações especiais) se encontravam incompletos e com deficiências, devido, nomeadamente, à falta de especificações técnicas (daí derivando a não aprovação pelo IPPC, com conseqüente atraso no cumprimento dos prazos de entrega e no andamento normal da obra), pois a "Ansaldo", firma italiana que integra a equipa projectista, não teve em consideração as normas portuguesas aplicáveis na elaboração dos tipos de projecto ora mencionados.

Por outro lado, sublinha-se a ausência de coordenação entre estas especialidades e a de arquitectura, o que implicou frequentes alterações naquelas, bem como no projecto de estruturas (1º Rel., fls. 26).

Estas razões levaram a que o projecto, que deveria, nas suas várias especialidades, ficar concluído até Dezembro de 1989 - com excepção da especialidade "Decoração, Equipamento e Mobiliário" cuja fase de execução deveria ter entrega em Julho de 1990 - ainda não se encontrava totalmente entregue em Novembro de 1990; e no momento do relatório ainda se encontravam por concluir os projectos de "Arranjos Exteriores" e "Decoração, Equipamento e Mobiliário".

## **1.4 Sistemas de controlo**

### **1.4.1 Controlo técnico**

#### **1.4.1.1 Caracterização do Subsistema**

Para assegurar o controlo técnico da elaboração do Projecto o IPPC contratou, sem que o contrato fosse reduzido a escrito e para actuar como sua comissária, a LOURDESTOUR, URBANISMO E CONSTRUÇÕES, LDA, cujo sócio gerente já tinha feito parte da equipa de apoio ao Júri na segunda fase do concurso para a selecção da equipa projectista. Por sua vez, esta empresa contratou uma equipa de acompanhamento multidisciplinar, constituindo um núcleo central de especialistas.

Conforme se sublinha no Relatório de Auditoria (1º Rel. fls. 27 e 28), a Lourdestour era responsável pela gestão global do contrato celebrado, em 24/1/89, com o projectista. Nesta qualidade, em coerência com o modelo de gestão repartida e os princípios de relacionamento acordados no Protocolo (que vigorou até 23/3/90: cf. 1º Rel., fls. 28 e anexos 2 e 3), aquela equipa produziu 46 relatórios de análise até Dezembro de 1989.

A partir de Janeiro de 1990, com o pedido de demissão do então Presidente do IPPC, a Lourdestour deixou de ser responsável pela gestão global do contrato; contudo, e a pedido do Vice-presidente, continuou ainda até Maio/90 a assegurar o controlo de qualidade e da conformidade programática do Projecto, a fim de possibilitar a passagem do processo ao novo responsável sem interrupção do curso normal dos trabalhos. Neste período, a Lourdestour produziu 20 relatórios de apreciação técnica do Projecto; em 25/5/1990 deixou de prestar assessoria ao IPPC (1º Rel., fls. 27 e 28 e anexo 15).

Deve notar-se que, em 7/2/1990, o IPPC foi surpreendido pelo autor do Projecto com outra revisão do planeamento das entregas acordadas entre este e a Sociedade, sem que para o efeito tivesse sido previamente consultado (1º Rel., anexo 10), com violação do respectivo protocolo.

A partir de Maio de 1990, após cessação da prestação de serviços de assessoria pela Lourdestour, o controlo técnico da elaboração do Projecto (no âmbito do novo modelo, reformulado pela Adenda ao Protocolo, de gestão integrada do Projecto e da obra, sob exclusiva responsabilidade da CCB-SGII, SA) passou a ser assumido por uma nova equipa (cf. 1º Rel., fls. 29 e 30).

#### **1.4.1.1.2 Exercício efectivo do controlo**

A equipa de auditores é de opinião que o controlo técnico do projecto tem sido efectivamente exercido, embora, por falta de adequada perícia técnica, se não possa pronunciar sobre a sua qualidade (1º Rel., fl.30).

Contudo, o Relatório de Auditoria também observa que tem sido notória a existência de frequentes críticas, e de numerosas rectificações e deficiências, supridas de várias formas. Mencionam-se apenas (1º Rel. fls. 30 a 33):

##### a) - Tipos de projecto das especialidades:

- Instalações eléctricas
- Instalações mecânicas
- Instalações especiais

b) - Tipo de projecto de arquitectura: os relatórios de análise assinalam alterações constantes ao projecto com repercussões no projecto de estruturas e nos das especialidades.

##### c) - Necessidade de vibroflutuação.

#### **1.4.2 Controlo contabilístico**

Não foi criada contabilidade autónoma para o Programa "Conjunto Monumental de Belém", o qual foi integrado na contabilidade do IPPC (cf. 1º Rel., anexo 17).

##### **1.4.2.1 Certificação dos pagamentos**

Importa realçar, relativamente ao pagamento dos honorários ao projectista, que, até 23/3/90, as facturas por ele apresentadas eram objecto de informação pela

Lourdestour, onde se analisava a conformidade com o trabalho efectivamente executado, e só posteriormente era autorizado o pagamento pela Direcção do IPPC. A partir daquela data, a adenda ao protocolo veio estabelecer que as facturas seriam enviadas pelo projectista à CCB-SGII, SA., que, por sua vez, providenciaria o visto do Gabinete do Centro Cultural de Belém; só então, acompanhadas da informação necessária, seriam enviadas para pagamento à direcção do IPPC.

As facturas apresentadas pelas equipas técnicas, em princípio, deviam ser visadas pelo Coordenador do Gabinete Centro Cultural de Belém no IPPC, embora formalmente nada esteja estabelecido (1º Rel., fl. 34).

#### **1.4.2.2 Avaliação do subsistema**

Os testes de conformidade efectuadas pela equipa revelaram a existência de registos contabilísticos elaborados de forma incompleta e deficiente e de procedimentos geradores de insegurança (1º Rel., fls. 35-36 e anexo 23).

### **1.5 Encargos financeiros**

#### **1.5.1 Previsão dos custos globais**

Na Lei do Orçamento para 1988 consta, como verba do PIDDAC, uma previsão para o Programa do "Conjunto Monumental de Belém" de 6 330 000 contos, repartida pelos anos de 1988 a 1991. No corrente ano, pode verificar-se que na Lei do Orçamento a previsão para este Programa ascende já a 14 213 632 contos, repartidos pelos anos de 1988 a 1993.

No entanto, num dos documentos fornecidos à equipa, as previsões apontam já para 27,3 milhões de contos (1º Rel. fls. 36-37 e anexo 18).

Este aumento previsional dos custos resulta, segundo a auditoria efectuada, de (1º Rel. fls. 37-49):

- Alterações profundas ao Projecto inicial (valência Ópera e Praça dos Museus).
- Apresentação de anteprojectos ou elementos do projecto de execução para selecção de empreiteiros e fornecedores e adjudicação por série de preços pelo facto de os trabalhos a executar para a realização da obra se apresentarem sem grande certeza. Tal circunstância, aliada ao facto de nos consórcios estarem representadas as maiores empresas do ramo, tem implicado uma imposição de preços por parte dos construtores.

- Insuficiência de especificações técnicas nos tipos de projecto respeitantes a instalações eléctricas, instalações mecânicas e instalações especiais, elaborados pela "Ansaldo", conjugada com a falta de coordenação destas especialidades com o Projecto geral de arquitectura, o que tem conduzido ao incumprimento dos prazos contratuais quanto à entrega de peças do Projecto com os necessários reflexos na obra.
- Desenvolvimento da obra 24 horas por dia e todos os dias do ano, devido ao rigor imposto no cumprimento dos prazos, face ao destino a dar ao módulo 1, implicando extenso recurso ao trabalho extraordinário e por turnos. No momento da elaboração do "2º Relatório", porém, os turnos já haviam sido reduzidos a dois, por se verificar uma significativa quebra de produtividade no terceiro e último turno (2º Rel. fl. 17).

Face a esta situação e ao facto de a 2ª fase do empreendimento (Zona Hoteleira e Equipamento Complementar) ainda não se ter iniciado, é bem possível que estes números atinjam valores muito superiores, segundo o Relatório de Auditoria (1º Rel. fl. 38).

É significativo, a título de exemplo, que um dos concursos lançados pela CCB-SGII, SA. (o de instalações eléctricas) teve de ser anulado, por a proposta mais baixa ser de 5,8 milhões de contos, enquanto o orçamento do projecto era apenas de 2,2 milhões de contos (1º Rel., fl. 38 e anexo 19).

A gravidade desta verificação é inegável: a indefinição inicial e as frequentes reformulações profundas do Projecto são causa evidente de aumento de custos, tanto para o Projecto como para as obras projectadas, gerando ineficácia do Projecto e descontrolo das despesas públicas por ele geradas. A análise da situação, utilizando provas e juízos de facto carreados pelo Relatório de Auditoria, é peça central da apreciação dos aspectos do Programa sobre que incidiu esta primeira indagação, pelo que se remete para a parte seguinte da presente decisão (1º Rel., fls. 38 a 45).

### **1.5.2 Financiamento**

É o seguinte o critério de repartição de encargos entre as duas entidades de origem pública responsáveis pelo Programa:

- a) Os encargos assumidos pela CCB-SGII, SA. são financiados por transferências da Secretaria de Estado da Cultura, e referem-se exclusivamente à construção do empreendimento, incluindo aqui os resultantes de demolições, desmatação e instalação do estaleiro.

- b) Os encargos suportados pelo IPPC reportam-se às expropriações dos terrenos, à organização do concurso e selecção da equipa projectista, aos encargos decorrentes da adjudicação do projecto e, ainda, às escavações arqueológicas efectuadas no local onde está a ser edificada a obra.

O subtotal relativo à alínea b) correspondia a um valor acumulado previsual de 1.513.632 contos (PIDDAC, valores 1988/1990), tendo sido efectivamente pagos 1.080.452 contos (1º Rel. fls. 46 a 48), dos quais 99,97% são despesas de capital (incluindo 97,3% do total geral para "Investimentos-Edifícios") e 0,03% despesas correntes. Todavia, como se observa no nº 1.5.3, a seguir, este valor de investimento encontra-se um pouco empolado por errada classificação económica de despesas, sendo maior o peso relativo dos gastos correntes.

### **1.5.3 Irregularidades financeiras específicas**

O Relatório de Auditoria (1º Rel. fls. 49 a 52) aponta as seguintes irregularidades específicas, também não contraditadas pelos Serviços do IPPC.

#### **1.5.3.1 Errada classificação de despesas**

Pela rubrica "Investimentos - Edifícios" foram pagos os mais variados encargos, dos quais é evidente, ao menos para alguns, a errada classificação económica. Por exemplo, ela inclui gastos com: expropriações; estudos e projectos; remoção de equipamento; inventariação de equipamento; tarefeiros (cf. nº 1.5.3.2); juristas (cf. nº 1.5.3.3); impressão de catálogos para exposição (cf. nº 1.5.3.4); arranjos florais (ibidem); cocktail (ibidem); filmes; publicidade.

Desenvolvem-se alguns casos específicos detectados pelos auditores a partir da análise de documentação.

#### **1.5.3.2 Contrato de tarefa**

Uma tarefeira desempenha funções de secretária do coordenador do Gabinete do Centro Cultural de Belém, elaborando este, regularmente, uma informação propondo uma tarefa de 2 meses; na realidade, o trabalho tem vindo a desenvolver-se pelo menos desde 1988, tendo-se verificado que, por verbas deste Programa, foram pagos, em 1988, 337 662\$00 e, em 1989, 800 000\$00, perfazendo um total de 1 137 662\$00.

Da leitura da ficha individual pode verificar-se que também têm sido efectua-

dos abonos cujo financiamento tem origem em receitas próprias.

### **1.5.3.3 Contratação de um jurista**

Nota-se a contratação de uma advogada que tem vindo a prestar apoio jurídico ao Gabinete do Centro Cultural de Belém desde 1988, apesar de o IPPC possuir um Gabinete de Consultoria Jurídica e não se detectar que o contrato corresponda ao exercício de meras funções de advocacia incompatíveis com o estatuto de funcionário público. Assim, por este Programa do "Conjunto Monumental de Belém" foram-lhe processados, em 1988, 412 000\$00, em 1989, 961 000\$00 e, em 1990, 680 400\$00, correspondendo também a serviços prestados para outros programas (como o Concurso de Ideias para o processo de valorização da Fortaleza de Sagres.).

### **1.5.3.4 Gastos de promoção**

Diversos gastos de promoção, realizados em 1989, foram suportados pela rubrica "Investimentos-Edifícios" (cf. 1º Rel., fl. 51), com irregularidade orçamental.

### **1.5.3.5 Encargos sem precedência de concurso ou consulta e sem forma legal**

Independentemente das rubricas orçamentais, a equipa de auditores do Tribunal de Contas apurou que, de um modo geral, todos os encargos assumidos pelo IPPC não foram objecto de concurso ou consulta, nos termos em que a lei geral o impõe, nem os contratos respectivos reduzidos a escrito.

Quer se invocasse a urgência que esses encargos assumiram, quer se não referisse qualquer motivo, pode-se afirmar que apenas para a elaboração do Projecto se abriu concurso (cf. 1º Rel. fl. 51). No que toca à celebração do contrato escrito, faltou ele, também, sempre nas operações que foram objecto da auditoria realizada - com excepção, de novo, dos contratos celebrados com os projectistas e com os componentes da última equipa de controlo técnico (1º Rel. fls. 51 e 52).

## II. Apreciação dos resultados do inquérito

### 2.1 Razão de ordem

Da apreciação dos dois relatórios dos auditores do Tribunal de Contas ressaltam muitos factos e observações que justificam preocupação e fundamentam conclusões e recomendações a formular de seguida.

Merecem, todavia, apreciação mais aprofundada os aspectos subsequentes, que se prendem com questões substanciais de legalidade e regularidade financeira, pondo de lado matérias insuficientemente aprofundadas, com observações que aos responsáveis pelos serviços, pela superintendência ou pela tutela sobretudo dirão respeito, e ainda certas questões específicas que, sem prejuízo de constituírem irregularidades a apreciar na sede processual própria - ainda que pouco adequada às necessidades de uma actuação célere de reposição da legalidade-, não justificam se lhes atribua mais importância financeira do que na realidade têm. Então, cumpre partir da função de tutela dos dinheiros públicos e de prevenção ou sanção do seu desperdício- o qual representa desprotecção dos interesses dos contribuintes, gerando aumento dos impostos e afectando a esfera patrimonial privada - que ao Direito Financeiro cabe, maxime num Estado de Direito democrático onde prevalece a regra financeira da contenção fiscal e do equilíbrio entre os sectores público, privado e social (cf. art's 61º, nº 1, 62º, 80º, alínea. b), 81º, alínea. d), 82º, 91º, 104º, 106º, 108º, nº 4, 110º e 216º, da Constituição da República). Á sua luz deve entender-se o conceito de legalidade financeira, a qual é afectada tanto por violações directas e formais da lei, como pela criação de causas de desprotecção dos cidadãos, como contribuintes, e de restrição da propriedade pelo imposto, entre as quais se situa, à cabeça, o descontrolo das despesas públicas (com suas implicações na optimização dos custos e na eficácia fiscal, positiva ou negativa, dos programas e projectos).

De seguida se apreciarão, então, os seguintes aspectos:

- a) Descontrolo específico da despesa pública originada por este Programa.
- b) Responsabilidades atribuídas na gestão de dinheiros públicos à sociedade constituída para executar este Projecto.
- c) Ausência generalizada de concursos públicos e de forma escrita nos contratos.

## **2.2 Descontrolo dos gastos públicos**

Já se caracterizou a evolução verificada da previsão de gastos com este Projecto/Programa, bem como, parcelarmente, na respectiva execução financeira (supra, nºs 1.1.2, 1.5.1 e 1.5.2).

### **2.2.1 Causas do descontrolo dos custos**

Sobre as suas causas regista-se, com fundamentação e plausibilidade, a opinião da equipa de auditores, segundo a qual situações como esta (cf. 1º Rel., fls. 38 e seg.) são o corolário da concepção e, especialmente, do funcionamento de um modelo de gestão cuja filosofia se afigura algo contraditória, em última análise, com o objectivo "optimização dos custos".

Com efeito - observa-se no 1º Rel., a fls. 38 - "a equipa pôde aperceber-se (...) que a conjugação do modelo de gestão definido e do condicionante prazo de conclusão, potenciando situações de conflito, tem conduzido, até ao presente, à impossibilidade quase absoluta de controlo dos custos".

E mais observam os auditores, sempre judiciosamente:

"A adopção de um modelo de gestão repartida por duas entidades e a fixação de prazos tão curtos para a realização de um empreendimento de uma tal envergadura com um programa tão vasto quanto complexo e ambicioso, conferindo ao projectista, na sua flexibilidade e relativa indefinição, certo grau de liberdade e participação na sua consolidação, exigia uma coordenação muito forte entre Projecto e obra; e tanto mais forte quanto a pressão dos prazos obrigava a que a elaboração do Projecto se desenvolvesse, pelo menos parcialmente, em simultâneo com a obra, com interpenetração de responsabilidades dos respectivos gestores".

"Só assim, e em nossa opinião, se maximizam as possibilidades de se chegar a um planeamento correcto e realista das actividades, no cumprimento do qual se devem empenhar todos os intervenientes, numa convergência de esforços".

"O controlo de custos e a sua minimização no contexto metodológico em que se realiza o presente empreendimento (desenvolvimento simultâneo do projecto e obra por pressão dos prazos) passam, a nosso ver, necessariamente, por aqui".

"Ora, conforme decorre dos documentos consultados e analisados, estão longe de ser estes os resultados alcançados pelo modelo em questão que, até Março/90, revelou não conter em si virtualidades que conduzissem à coordenação indispensável e ao planeamento correcto".

"Embora os procedimentos e princípios de relacionamento entre o IPPC e a

Sociedade (CCB-SGII, SA) estabelecidos no protocolo, contemplassem acções e a troca de informação, necessárias à coordenação entre projecto e obra na parte em que as responsabilidades se interpenetrassem, na prática, o que se verificou, a avaliar pelos documentos, não foi exactamente isto" (1º. Rel., fls. 39 e 40).

Observa-se, assim, que nem o modelo de gestão referido nem qualquer decisão posterior tomada até Janeiro de 1991 definiram a entidade que geriria o complexo ora em construção, a qual, a ser diferente de qualquer uma das entidades antes referidas, deveria acompanhar e participar nas soluções adoptadas quanto à utilização dos espaços, sob pena de a sua ausência do processo se vir a traduzir num agravamento dos custos globais do empreendimento e em perda de eficiência futura.

Por outro lado, o desenvolvimento simultâneo de projecto e obra, implicando a interpenetração das respectivas responsabilidades, tem revelado a fragilidade deste modelo para, numa situação destas, polarizar vontades e esforços, tendo em vista uma indispensável e forte coordenação entre Projecto e obra no planeamento das respectivas actividades.

Efectivamente, a gestão repartida tem potenciado situações de conflito e de interesses antagónicos (o Projecto que precisa do necessário tempo de maturação e conseqüente mínimo de qualidade exigida; e a obra, não podendo esperar, porque tem o seu plano de trabalhos para cumprir, a pressionar sempre os seus prazos de entrega), as quais têm obstaculizado uma efectiva coordenação e favorecido uma situação de amplo descontrolo de custos (2º Rel., fl. 13).

Não significa isto que o modelo em questão não possa funcionar com bons resultados numa situação em que o projecto se apresente concluído no próprio momento em que se pretenda lançar os concursos das empreitadas para a execução da obra. Mas não foi esse o caso. E, de todo o modo, a opção pela gestão integrada de projecto e obra (desenvolvimento simultâneo), sem ser inédita, tem, segundo foi informado, conduzido sempre a resultados economicamente desastrosos (2º Rel., fl. 18).

Em especificação desta análise, resulta, desde logo, da auditoria efectuada que:

- a) A sociedade que, nos termos do artº. 8º, nº. 4, do protocolo, deveria ter fornecido ao IPPC o Plano Geral de Trabalhos do Empreendimento, logo que disponível, só em 20/10/89 revelou "as suas intenções de planeamento" pelo envio daquele documento (1º. Rel., fl. 40 e anexo 20). E, as insistências do IPPC para conhecer aquele plano, a sociedade respondia

"que o IPPC não tem nada a ver com a organização da obra" (1º. Rel., fl. 40).

- b) Por outro lado, apura-se que a sociedade acusa o IPPC de falta de informação e do não cumprimento dos prazos de entrega dos projectos com repercussões no seu plano de trabalhos, a nível da programação dos concursos para empreitadas (1º. Rel., fl. 41).
- c) Observam, ainda, os auditores que as divergências quanto à metodologia a seguir nas reuniões (entre Equipa Técnica/IPPC e a Sociedade) constituíram sinais exteriores de um mal-estar há muito sentido, ocultando divergências mais profundas que, daí em diante, se vêm a manifestar nos relatórios de análise e ofícios trocados (1º. Rel., fl. 41 e anexo 15).
- d) De revelar, ainda, a posição do autor do Projecto que, vendo-se pressionado pelas constantes exigências da obra, acabou por ceder à sociedade, comprimindo alguns prazos de entrega dos projectos acordados antes com o IPPC. Não concordando o IPPC com algumas das compressões, por considerar que elas se traduziriam em perda de qualidade do Projecto e seriam excessivas face às necessidades de Planeamento da obra (1º. Rel., fl.41 e anexo 12). Contudo, o autor do Projecto e a sociedade ignoraram as advertências do IPPC, agindo em sintonia (em Dezembro/89). Em 7/2/90, o autor do projecto enviava ao IPPC um novo plano de entregas de elementos do Projecto acordado entre ele e a sociedade, à margem do IPPC; e mais uma vez o IPPC discordou deste novo plano, relativamente a alguns dos prazos dilatados, fazendo notar que há pouco mais de um mês se falava numa compressão destes e agora se pretendia o contrário e reiterou o seu desacordo quanto à metodologia em curso para as instalações especiais, discordando, quer das razões do protelamento e atrasos na feitura dos respectivos projectos de execução, quer da realização de concursos por série de preços e parceladamente (cf. 1º. Rel., fls. 41 e 42 e anexo 12).
- e) Acresce que o lançamento dos concursos de empreitadas por série de preços com base em anteprojectos ou apenas em elementos do projecto de execução, aliado ao facto de no mesmo tipo de empreitada trabalharem diversos empreiteiros, gerou agravamento dos custos e é susceptível de dificultar a imputação de responsabilidades por eventuais deficiências que surjam na obra (1º. Rel., fl. 43 e anexos 15 e 18).
- f) Relevam, enfim, os problemas decorrentes da incapacidade de o projectista

exercer uma coordenação efectiva entre o projecto de arquitectura e as especialidades (as quais se têm ressentido das constantes alterações em que tem vivido aquele, diferindo o cumprimento dos prazos de entrega) e da incapacidade patenteada na apresentação dos projectos das instalações eléctricas e especiais (conforme já referido) pela empresa "ANSALDO", tendo os respectivos projectos de execução sido objecto do parecer negativo do IPPC. Esta última situação só pôde ser superada pela substituição da "ANSALDO" por outra empresa, sendo evidentes os efeitos geradores de atraso na obra e agravamento dos custos. De referir, ainda, que já em Agosto/90, o IPPC tomava a iniciativa de entregar o projecto de execução das telecomunicações aos TLP (1º. Rel., fls. 43 e 44 e anexo 21).

Além da deficiência e insuficiência de especificações técnicas do projecto de algumas das especialidades (instalações eléctricas, mecânicas e especiais), que levaram o IPPC a não aprovar os respectivos estudos prévios (2ª fase), obrigando à reformulação e conseqüente aprovação posterior, os projectos de execução (4ª e última fase), das instalações especiais e as peças e/ou elementos que foram sendo entregues para, com base neles, se lançarem os respectivos concursos, foram sistematicamente rejeitados pelo IPPC, que sobre eles emitiu parecer negativo.

Discordou ainda o IPPC da metodologia que estava a ser seguida para o lançamento daquelas empreitadas, por considerar que o concurso por série de preços (como se pretendia), com base apenas em especificações e estimativas de quantidades e, ainda, em sistemas parciais, era inadequado, injustificado e lesivo da qualidade das instalações, como se referiu já.

Relativamente a estes pareceres, a equipa de auditoria apurou que eles foram ignorados e que os concursos acabaram por se realizar de acordo com a metodologia questionada (2º. Rel., fls. 15 e 16).

- g) Factor iniludível de agravamento de custos terá sido, até ao momento da elaboração do relatório de auditoria (1º. Rel., fl. 44), a prolongada indefinição da entidade a quem, futuramente, caberá a gestão do Centro Cultural de Belém, a qual deveria, desde cedo, através da constituição de uma equipa técnica de manutenção, acompanhar o desenvolvimento do Projecto e obra, para conhecer do funcionamento dos sistemas instalados e

participar das soluções adoptadas, tendo em vista a sua exploração futura. Parece ter sido superada - ou estar em vias disso - tal deficiência, por certo geradora de algum agravamento dos custos, pela eventualidade de futuras alterações às soluções agora adoptadas.

Este conjunto de factores justifica a seguinte observação dos auditores do Tribunal de Contas (1º. Rel., fls. 44 e 45):

"Neste contexto, torna-se evidente a dificuldade de operacionalidade do sistema e a remota possibilidade de um efectivo controlo de custos".

"E nem mesmo a reformulação do modelo de gestão parece ter sanado algumas dificuldades, porquanto, já depois desta, o IPPC (o Coordenador do Gabinete do Centro Cultural de Belém) apresentou uma proposta à sociedade, em 2/Maio/1990, para que fosse esta - na qualidade de responsável única pela gestão integrada do projecto e obra, de acordo com adenda ao protocolo - a efectuar, também, o controlo de qualidade do projecto e a propor ao IPPC a aprovação deste, o que a sociedade recusou peremptoriamente, acrescentando "que assim sendo, prescindia dos serviços dos consultores do IPPC, uma vez que não podem resolver os problemas de prazo com que se debate a obra (anexo 15)".

"Há quem veja nesta recusa uma tentativa de desresponsabilização face a um eventual fracasso, porquanto, quer a montante quer a juzante, haverá sempre possibilidade de imputar culpas, num caso ao IPPC, no outro aos empreiteiros".

Observa-se, ainda, no referido relatório, em jeito conclusivo:

"Face ao exposto, a questão que se suscita é se a conclusão da obra nos prazos previstos de modo a possibilitar a entrada em funcionamento das instalações necessárias à Presidência do Conselho das Comunidades Europeias, em Janeiro de 1992, vai ser uma realidade".

"É que os atrasos verificados na obra, já conduziram à definição, dentro de cada um dos três módulos, de zonas prioritárias, indispensáveis ao funcionamento dos espaços necessários àquele fim . (1º. Rel., fl. 45; cf. anexo 22)".

### 2.2.2 Incidência possível da alta dos preços

Será razoável, como indagação complementar, perguntar em que medida o agravamento dos custos poderá resultar da desvalorização da moeda; e, ainda, questionar se o agravamento de custos é semelhante ao crescimento de custos em projectos comparáveis. Não se dispõe de elementos que permitam abordar em precisão a segunda matéria - mas julga-se que o ritmo e a dimensão do crescimento serão, empiricamente, superiores aos de projectos equiparáveis, quer no sector público quer no sector privado da construção civil.

Quanto à primeira questão, promoveu-se o seu estudo, por, assentes que estejam alguns pressupostos razoáveis, ele se afigurar possível e responder a uma das mais fáceis justificações do fenómeno, aliás já tentada. Aceita-se, no essencial, como portadora de um mínimo de segurança, a metodologia exercida, no processo, pelos auditores a solicitação do Tribunal (Informação nº. 17/2ª.C/1ª CGC/91, de 22/2/1991), tendo como único objectivo a actualização dos custos (totais) previstos em cada ano com referência a 31/12/1990 (ou, em alternativa, a 31/12/1991); consideram-se as restrições a fls. 2 e 3 e concorda-se genericamente com a metodologia ensaiada a fls. 3 e 4, da referida Informação.

Observa-se que - aliás prudentemente - os técnicos do Tribunal escolheram alternativas "favoráveis" à razoabilidade do Projecto e que se limitaram a considerar os custos previsionais efectivos, em vez de estimativas do seu acréscimo, mesmo corroboradas.

O cálculo, como se desenvolve a fls. 5 a 7 da referida Informação, conduz às duas alternativas seguintes:

#### a) Primeiro cenário

Actualização do custo total inicialmente previsto em 1988, em função do índice de preços verificado na construção civil nos anos de 1989 e 1990 e das alterações ocorridas:

**MAPA COMPARATIVO**

Anos	Custos previstos no PIDDAC	Custos actualizados 31.12.90	Δ %	
			1	2
1989	6 330 000c.	7 051 772c.	--	--
1990	14 213 632c.	9 575 724c.	124,5%	35,8%

## b) Segundo cenário

Actualização dos custos inicialmente previstos, a preços de 31.12.91; considerando-se um coeficiente de actualização para este ano igual a 1,15:

Anos	Custos previstos no PIDDAC	Custos actuali- zados 31.12.91	Δ %	
			1	2
1989	6 330 000 c.	7 051 772 c.	—	—
1990	14 213 632 c.	9 575 724 c.	124,5 %	35,8 %
1991	27 113 632 c.	9 948 814 c.	90,8 %	3,9 %
<b>VARIAÇÃO TOTAL .....</b>			<b>328,3 %</b>	<b>41,1 %</b>

Com todas as limitações - e são muitas - a que este exercício está sujeito, ele vale simplesmente para ilustrar com segurança que o agravamento de custos vai muitíssimo além do que poderá ter sido provocado pela incidência da inflação, por muito pesada que se considere que esta haja sido.

O custo total do empreendimento previsto, a preços de 1988, sofreu um agravamento até 31/12/90, por efeito da inflação e da alteração ao Projecto, de 35,8 %, conforme o "1º cenário", enquanto as estimativas constantes do PIDDAC reflectem, para o mesmo período, um aumento de 124,5 %. Expurgada esta última variação dos custos da inflação e da alteração (35,8 %), permanecem por explicar os restantes 88,7 % de agravamento.

Comparados os valores do "2º. cenário", verifica-se, então, que aqueles agravamentos, até 31/12/91, são de, respectivamente, 41,1 % e 328,3%; devendo, pois, imputar-se a outros factores, que não à inflação e à alteração ao Projecto, os 287,2 % que excedem a percentagem explicada por estas últimas causas.

### **2.3 Constituição da Sociedade Centro Cultural de Belém SGII,SA e seu estatuto jurídico-financeiro**

A constituição desta sociedade, à qual já se aludiu, suscita diversos problemas que, por ora, na parte que interessa à avaliação da situação inicial do projecto em

causa e à prossecução da investigação de legalidade financeira com ele relacionada, de seguida se tratam.

### **2.3.1 Estatuto da Sociedade**

Por maioria de razão (pois associa o Estado a outras entidades públicas; tem como único titular o Estado associado ... a si próprio) trata-se de uma sociedade de capitais públicos, que bem pode considerar-se empresa pública sob forma privada, no caso, a de sociedade anónima (artº. 48º, nº. 2 do Decreto-Lei nº. 260/76 de 8 de Abril; cfr. Sousa Franco, Direito Financeiro e Finanças Públicas, vol. II, 1982, pp. 4950).

Isto significa, de qualquer dos modos, que a sociedade integra o sector público, pois constitui, ela própria, a 100 % um valor do património do Estado; e, nesse aspecto, está sujeita ao controlo do Tribunal de Contas, que também abrange o património do Estado, como ressalta, nomeadamente, reportando-nos à Conta Geral do Estado, que é a principal sede do controlo em causa, do âmbito da actividade financeira do Estado definido na alínea a) do artº. 10º, da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro e da alínea c) do mesmo artº 10º.

### **2.3.2 Natureza da Sociedade**

A sociedade referida é uma sociedade unipessoal e, nos termos do Decreto-Lei que a constituiu, o Decreto-Lei nº. 65/89, de 1 de Março, assume a forma de sociedade de gestão e investimento imobiliária (SGII), integrando-se nesta forma específica das sociedades comerciais regulada pelo Decreto-Lei nº. 291/85, de 24 de Julho, e pela legislação que ulteriormente o modificou, ainda assim em termos especificados por preceitos de Direito singular (nomeadamente, cf. o artº 1º nº 2 do Dec. Lei nº. 65/89).

O facto de se tratar de uma sociedade unipessoal afasta o disposto no nº. 2 do artº. 7º do Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei nº. 262/86, de 2 de Setembro. Mas, como logo ressalva a parte final do mesmo preceito, é, hoje, possível em Portugal a constituição de sociedades unipessoais, ao contrário da tradição, esmaltada por uma longa discussão doutrinária; neste caso, sociedade unipessoal originária. Trata-se de uma sociedade constituída por acto unilateral não contratual, o qual, hoje, o Código das Sociedades Comerciais admite seja validamente praticado nos termos do seu artº. 488º (cfr. Luís Brito Correia, Direito Comercial - II Volume - Sociedades Comerciais, 1989, pág. 127 e 223 e segs.). Todavia, no caso vertente, embora a sociedade unipessoal adopte

a forma obrigatória prevista no Código das Sociedades Comerciais (a da sociedade anónima: artº. 488º, nº 1 e nº 2), é de admitir que, no demais, o processo de constituição tenha sido inteiramente perfeito e regular (o que não resulta inteiramente claro do relatório de auditoria); e para isso cumpria então indagar do cumprimento dos artºs 272º a 284º e 488º nº. 2 do Código das Sociedades Comerciais, pois o acto constitutivo e a situação societária haveriam que respeitar os pressupostos do negócio constitutivo (cfr. Luís Brito Correia, *op. cit.*, 225). Ora, tal não se verifica, pois esta sociedade não é constituída por uma sociedade, mas antes por uma pessoa colectiva evidentemente sem fim lucrativo (o Estado), e a instituição não obedece às finalidades próprias do negócio e da forma societária que inspiram o regime dos grupos constituídos com domínio total e inicial, nos termos do artº. 488º do Código das Sociedades Comerciais.

Bem pode dizer-se, antes, que a situação é duplamente violadora do Código das Sociedades Comerciais e da lei financeira geral (além, literalmente, do próprio nº. 2, do artº. 48º, do Estatuto-Base das Empresas Públicas, que apenas prevê sociedades de capitais públicos que tenham uma verdadeira forma societária mediante a associação de uma pluralidade de entidades públicas). Na verdade, por um lado, as sociedades unipessoais originárias são formas de organização típicas da iniciativa privada, só como tal são tratadas pela lei comercial e como tal se legitimam, apenas se explicando ademais por esta função o regime que para elas estabelece o Código das Sociedades Comerciais; pois, de outra forma, a doutrina tradicional sobre sociedades unipessoais concluiria, e bem, que se trataria de figuras que contêm em si próprias um contra-senso lógico e uma antinomia jurídica, pelo que por inválidas haveriam de ter-se. Por outro lado, a constituição desta sociedade corresponde a uma maneira de cobrir com as formas próprias da autonomia privada uma gestão exclusivamente incidente sobre dinheiros públicos, o que, embora a pretexto de desburocratização e celeridade, traduz, na realidade, uma violação do princípio fundamental do Direito Financeiro dos Estados democráticos, que é o da responsabilidade especial dos gestores financeiros, como gestores de dinheiros alheios e em regime de prestação de contas. Ela é consequência do princípio da participação dos povos no consentimento dos encargos públicos e da responsabilização dos Governos pelos fundos daí resultantes, nomeadamente, através da fiscalização da entidade política e da fiscalização jurídica e técnica de um Órgão independente, ora dotado de estatuto e funções de auditoria, ora dotado de poderes de jurisdição. A utilização de mecanismos privados, contra a própria natureza do mercado que lhes dá forma, para escamotear dinheiros públicos à sua forma de disciplina e controlo próprios, tanto viola, pois, a lógica e os valores do Direito Comercial, assentes na real organização da

autonomia e da iniciativa privada, como viola a lógica e os valores essenciais do Direito Financeiro, baseados na responsabilidade dos gestores de dinheiros públicos e na limitação democrática dos poderes do Governo e da Administração Pública pelos órgãos parlamentar e jurisdicional competentes, quando não por direitos de intervenção dos próprios cidadãos-contribuintes.

Admite-se, porque agora não é necessário tomar posição conclusiva a este respeito, que a lei criadora desta sociedade possa derrogar, no caso concreto, singularmente os princípios fundamentais, assim violentamente afastados, quer do Direito Comercial quer do Direito Financeiro; embora se não desconheça que é possível tratar a lei singular como acto administrativo sob a forma de lei, sindicando a sua legalidade substancial face aos critérios genéricos que afastou e, por via disso, dar uma real garantia à generalidade da lei e à igualdade perante a Lei, como o impõe o conceito de Estado de Direito democrático.

### **2.3.3 Natureza de Sociedade de Gestão e Investimento Imobiliário**

A forma assumida "ope legis" (se de lei se trata) de Sociedade de Gestão e Investimento Imobiliário também suscita dúvidas. Na verdade, como se nota no Relatório de Auditoria (1º Rel., fls. 8 e 9), estas sociedades destinam-se a operar no mercado financeiro, dinamizando o mercado de bens imobiliários, seja qual for o sentido, nem sempre claro, da evolução do seu regime jurídico.

Assim, tem-se por claro que o objecto principal do Centro Cultural de Belém-SGII, SA, tal como definido no artº. 2º do pacto social, consiste em construir o empreendimento do Centro Cultural de Belém, nos termos do projecto que lhe seja fornecido pelo IPPC, bem como realizar todos os actos necessários a esse fim (cfr. 1º Rel., fl. 8). Ora este objecto não corresponde, de forma alguma, nem sequer à nova redacção, dada pelo Decreto-Lei nº. 237/87, de 12 de Junho, ao artº. 1º, nº. 1 do Decreto-Lei nº. 291/85, de 24 de Junho, mesmo com a mudança de natureza por ela operada, retirando a estas sociedades o carácter de entidades parabancárias. Nem o Decreto-Lei nº. 2/90, de 3 de Janeiro, ou o Decreto-Lei nº. 377/90, de 30 de Novembro, modificaram no que quer que seja a aludida caracterização essencial das sociedades de gestão e investimento imobiliário; o mesmo sucede aliás, com as duas versões da Lei de autorização legislativa nº. 62/90, publicadas, respectivamente, no 2º Suplemento e no 3º Suplemento do Diário da República, I Série, nº 293, de 21/12/1990, que aliás, estranhamente, entre si divergem com certo grau de profundidade. Qualquer destas transformações ulteriores da disciplina jurídica das SGII, tanto quanto pode obrigar-se, alargou o âmbito dos benefícios fiscais atribuídos às sociedades de gestão e investimento imobiliário

e modificou em alguns aspectos o seu regime de operações e actividades, bem como a natureza financeira, mas sem alterar o conceito desta forma especial de sociedade e a sua relação com o mercado imobiliário, o que, claramente, não tem nada a ver com a qualificação do "Centro Cultural de Belém SGII, SA". Parece nítido que a escolha desta forma teve apenas em vista dar acesso à empresa executora deste projecto de obra pública, às facilidades típicas de empresas promotoras e dinamizadoras do mercado imobiliário, com natureza fiscal ou outra, sem que o objecto legalmente possível das sociedades de gestão e investimento imobiliário possa abranger minimamente o objecto principal desta sociedade, que, de novo, só é SGII por obra de uma lei singular que contraria os princípios comuns do instituto que pretensamente aplica, para produzir certos efeitos restritos a um caso concreto.

Também aqui, pois, existe uma contradição entre o objecto real e a forma atribuída por lei singular à sociedade, a qual normalmente determinaria a invalidade originária desta, com as devidas consequências legais, que agora não cumpre explicitar. Eventualmente com intuito ou efeito regularizador, só o Decreto-Lei nº. 135/91, de 4 de Abril, no seu artigo 1º, veio definir em termos mais amplos o objecto das SGII; mas ainda parece, pelo menos, susceptível de muitas dúvidas que o objecto principal da "CCB SGII, SA" constitua "arrendamento de imóveis próprios (...)" e a prestação de serviços conexos" (cf. o respectivo artº. 1º), cabendo, assim, neste recentíssimo conceito legislativo.

De novo se ressalva, também, a hipotética aplicação do princípio de que, indo para além da criação de regimes excepcionais, o Decreto-Lei que criou esta empresa possa ter-se por lei singular e que as leis singulares sejam consideradas válidas no âmbito do nosso ordenamento, o que legitimamente se questiona.

Na verdade, o Decreto-Lei nº. 65/89, de 1 de Março, é um típico exemplo de acto concreto - a criação de uma sociedade concreta por acto unilateral e sob forma unipessoal - que, despindo a lei de todo o carácter de generalidade ou abstracção, assume a forma de acto legislativo (Decreto-Lei: cf. artº. 115º, nº 1 da Constituição); mas só a forma. Na verdade, ele limita-se a criar a sociedade (artº. 1º), a definir-lhe o capital social e a forma e exercício dos direitos societários de participação (artº. 2º), a estruturar-lhe os órgãos sociais (artº. 3º) a prever um protocolo a celebrar pela sociedade com o IPPC para realizar o "projecto" em que se esgota todo o seu fim e objecto social (artº. 4º) a aprovar-lhe os estatutos e a fixar para tanto formas especiais (artº. 5º), a definir dois aspectos específicos do regime legal (artºs 6º e 7º) e, até, a convocar a primeira assembleia geral (artº. 8º)! Por outro lado, os estatutos anexos definem a estrutura da sociedade, criando um conselho consultivo exclusivamente constituído por representantes de departa-

mentos ministeriais e/ou ministros e outras entidade públicas (artº 18º), e um conselho fiscal proposto pelo Ministro das Finanças (artº. 15º). A assembleia geral é constituída pelos accionistas: ou seja, como dispõe o artº. 2º, nº 1 do Decreto-Lei nº. 65/89, pelo único accionista que realizou o capital social (não havendo notícia de o ter feito nem indício de o poder fazer por conta de/ou para atribuição a outra entidade), com um representante designado por despacho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (artº. 2º nº. 3), sendo as acções do Estado (que são a totalidade) detidas pela Direcção-Geral do Tesouro, sem prejuízo de a "sua gestão" poder ser concedida a outra entidade pública (artº. 2º, nº 2, do Decreto-Lei nº. 65/89), pelo que a designação de "sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos", usada pelo artº. 1º, nº. 1, do Decreto-Lei nº. 65/89, apenas cobre a possibilidade de alienação, a quaisquer entidades, de até 49% do capital e a entidades públicas do restante, sem esconder a realidade originária que se manteve até ao presente: trata-se de uma sociedade unipessoal, a 100 %, do próprio Estado, que a dota dos meios financeiros para a plena satisfação dos encargos inerentes à realização do seu fim e objecto social, com origem no próprio Orçamento do Estado (artº. 2º nº. 4).

Encontramo-nos, assim, perante uma bem caracterizada situação de Direito singular, cuja constitucionalidade é, desde logo, questionável (não se esquece a crise moderna da generalidade da lei: cf. Castanheira Neves, O instituto dos "assentos" e a função jurídica dos Supremos Tribunais, 1983, *passim*; Rogério Soares, Direito Público e Sociedade Técnica, 1969, p. 151; Lucas Pires, Teoria da Constituição de 1976 - a transição dualista, 1988, p. 34; Afonso Queiró, Lições de Direito Administrativo, I, 1976, 336 ss.; todavia, continua sendo dominante, na doutrina e na jurisprudência, a defesa do requisito da generalidade como característica essencial da Lei, em posição entre nós tradicional, embora não exclusiva: cf. Oliveira Ascensão, O Direito - introdução e teoria geral, 1987, p. 467 e nota; Baptista Machado, Introdução ao Direito e ao discurso legitimador, 1983, p. 93; Inocêncio Galvão Telles, Introdução ao estudo do Direito, reed., I, 1990, 6061, II, 1989, 419 ss.; cf. a defesa de um sentido de lei material na Constituição de 1976, por último, em Jorge Miranda, Funções, órgãos e actos do Estado, 1990, pp. 167 ss.). O Prof. Jorge Miranda afirma que, "sem dúvida, no mínimo, há responsabilidade por actos administrativos sob a forma de lei" (Manual de Direito Constitucional, IV, Direitos Fundamentais, 1988, pp. 270271), o que não deixará, por certo, de se aplicar também à responsabilidade financeira, nomeadamente perante situações que não são de "regularização orçamental", por não dimanarem do Parlamento nem representarem a sanção de actos concretos já cometidos, sendo certo que a sanção não pode fazer-se ex ante e sob a forma de cheque em

branco". Outros limites existem à lei singular, desde a garantia (que se tem por processual e não material) de recurso contencioso estabelecida pelo artº. 268º da Constituição, até à proibição de restringir direitos, liberdades e garantias ou direitos a estes equiparados (artº. 18º, nº. 3, da Constituição).

Neste caso, não se encontra directamente em causa qualquer destas situações - ressalvada, mais tarde, a ocorrência de responsabilidade financeira, a qual não é ipso facto afastada pelo "véu" da forma societária. Mas, sem concluir demais - até porque, por ora, nada importa concluir neste domínio - sobre as consequências da evidente natureza do Decreto-Lei nº. 65/89 como Lei singular, não deixa de se sublinhar que ele afasta "in casu" aspectos fundamentais do Direito das Sociedades e do Direito Orçamental, contrariando e não aplicando nem adaptando normas gerais antes referidas, o que contraria a ideia de que a decisão particular oriunda de um órgão legislativo é um acto administrativo e então deve, como todos os actos administrativos, respeitar, sob pena de ilegalidade, as leis gerais (Jorge Miranda, Decreto, 1974, pp., 124-125); ou que, pelo menos, a Lei individual só seria admissível "contanto que, por detrás do comando aplicável a certa pessoa, possa encontrar-se uma prescrição ou princípio geral" (Jorge Miranda, Funções, cit., pp. 173 ss. e 190-191); cf., todavia, no sentido da adopção de um conceito formal de lei, Marcelo Rebelo de Sousa, O valor jurídico do acto inconstitucional, I, livro, 1988, p. 309). Nada disso sucedeu no caso vertente.

Por ora, basta verificar, que, no caso em apreço, tudo isto está bem longe de ter ocorrido; em momento apropriado e por força ulterior haverá que apurar as consequentes responsabilidades, que não é possível efectivar nesta sede e nesta ocasião.

E assim, nada mais cumpre dizer a este respeito, mas não pode deixar de se lamentar que uma prática deste tipo afaste, porque tal foi originariamente decidido pela Administração Pública, a regra fundamental do Estado de Direito democrático, segundo a qual o Estado está subordinado à Lei (cfr. artº. 2º e artº. 3º, nº 3 da Constituição da República), e alguns dos princípios fundamentais com respeito pelas quais a Administração Pública há-de agir, nomeadamente o da subordinação dos órgãos e agentes administrativos à Constituição e à Lei, a par dos outros princípios específicos definidos pelo nº. 2 do artº. 266º da Constituição da República para regerem a actuação da Administração Pública.

### **2.3.4 Estatuto Jurídico-Financeiro**

A natureza desta entidade excluía, em princípio, da jurisdição do Tribunal, definida pelos nº. 2 e 3 do artº. 1º da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro, bem como

da competência material quanto a prestação de contas, que em termos genéricos é regida pelo artº 17º da mesma Lei nº. 86/89. Tal não significa, todavia, outra coisa senão a não sujeição desta sociedade formalmente privada, e dos seus gestores, a prestação de contas ao Tribunal; mas daqui não deriva a não sujeição à responsabilidade financeira ou à responsabilidade civil, nem a inexigibilidade de qualquer forma de colaboração com o Tribunal, nem a impossibilidade de fiscalizar os dinheiros públicos utilizados pela Sociedade. Vejamos.

Que a Sociedade está, como qualquer entidade pública ou privada, sujeita ao dever de colaboração com a justiça, é um mínimo óbvio que nem carece de fundamentação.

Por outro lado, é evidente que podem ocorrer, na medida em que haja utilização de dinheiros públicos ou responsabilidade para com o Estado ou outras entidades públicas, formas diversas de responsabilização. Desde logo, refere-se que, mesmo sem chegar ao ponto da responsabilização sistemática dos agentes de facto, que é matéria firme na jurisprudência do Tribunal de Contas francês, tem o Tribunal de Contas português, de longa data, como orientação constante e uniforme a de que, conforme resumiu bem o Conselheiro Trindade Pereira em Tribunal de Contas, I, 1962, pág. 159, "o agente ou agentes do facto podem ser indivíduos estranhos à jurisdição do Tribunal de Contas, como é óbvio" (referindo-se à responsabilidade civil e financeira, em termos que vêm adequadamente desenvolvidos a págs. 155 a 161).

Acresce que, quer ocorresse eventual verificação de responsabilidade civil, quer num plano de responsabilidade financeira, que tem ao menos, como subsidiário o regime da responsabilidade civil, sempre os gestores estariam sujeitos à desconsideração da personalidade jurídica da sociedade - ainda que esta se tivesse por regular e válida - para efeitos de responsabilidade (vide Código das Sociedades Comerciais, artºs 78º a 82º, 83º, 84º, 491º, 501º e 502º; cf. Luís Brito Correia, Direito Comercial, II, op. cit. pp. 239 a 245, e bibliografia aí referida).

Enfim, o disposto nos artºs 110º e 216º da Constituição, bem como o disposto no artigo 10º, (nomeadamente nas suas alíneas a) e d)), da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro, significam que uma sociedade que beneficia de transferências de dinheiros públicos para a execução de um projecto/programa do PIDDAC, como tal inscrito no Orçamento do Estado, está sujeita a fiscalização sucessiva relativamente à percepção, gestão e actualização desses dinheiros públicos em execução do referido projecto/programa, para tal devendo facultar ao Tribunal de Contas a sua escrita e todos os documentos necessários. Nem de outro modo poderia acontecer, dado o seu carácter de entidade pública sob forma privada, dados a forma principal (se é que não única) do seu financiamento e o seu objecto

principal; sem esquecer que, mesmo que formalmente funcionem nestes casos os mecanismos de fiscalização das sociedades comerciais, estes pressupõem um substrato privado e plural, que aqui não existe, não substituem os critérios e formas próprias de fiscalização da utilização dos dinheiros públicos e não podem contribuir para uma situação deste jaez: não haveria real controlo financeiro privado, por falta da substância de uma autêntica sociedade comercial, nem controlo financeiro dos dinheiros substancialmente públicos do Orçamento do Estado e do orçamento privativo do IPPC, por subtracção aos respectivos mecanismos de controlo da legalidade financeira.

Ora, basta ler o artº. 2º nº. 4 do Decreto-Lei nº. 65/89, de 1 de Março, e a prática confirmativa de exclusividade desta fonte de financiamento, para ver que seria precisamente essa a situação, se não se exercesse a fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas sobre os dinheiros públicos envolvidos.

Em resumo, pois: a sociedade "CCB-SGII,SA", não estando sujeita a prestação de contas ao Tribunal, deve facultar-lhe todos os elementos necessários à fiscalização da execução de um projecto/programa plurianual do Orçamento do Estado (PIDDAC) e à fiscalização e tomada de contas dos gerentes do IPPC como serviço autónomo.

#### **2.4 Falta de concursos públicos**

A equipa de auditores verificou, com excepções relevantes que já foram devidamente mencionadas, a generalizada ausência de concursos públicos, com afastamento do regime financeiro dos contratos públicos, constante nomeadamente do Decreto-Lei nº. 211/79, que, tratando-se de uma entidade originariamente pública (certo como é que, ao abrigo do disposto nos artºs 1º e 2º do DL. nº. 65/89, a eventual abertura a entidades privadas ou a diversificação por outras entidades públicas nunca se efectivou, sendo o seu carácter de instituição pública sob a forma de empresa evidente após a análise feita do Decreto-Lei da instituição e dos estatutos por este aprovados) e tratando-se da execução de uma obra pública, sempre haveria de ter-se por aplicável.

Acresce que, como se sabe, o concurso público é uma garantia da concorrência, e por isso tem sido objecto de larga regulamentação do Direito Comunitário, o que se não menciona mais. É, pois, claro que a sua falta constitui uma distorção à concorrência, limitando uma regra fundamental de funcionamento da economia na Comunidade Europeia, contrariando o funcionamento no mercado interno e, por via disso, prejudicando quer a grande tarefa de aperfeiçoamento da União Económica e Monetária do Mercado Comum, quer a eficiência das operações

praticadas sem o funcionamento do enquadramento concorrencial suscitado pelo concurso público (e até, sem oferta ao público e com escolha oligopolista dos eventuais co-contratantes, no caso do concurso limitado). Não está agora em causa a aplicação do Direito Comunitário; tão só acentuar de uma fundamentação substancial dos concursos públicos que hoje enforma também a nossa ordem jurídica.

Importa, pois, afastar qualquer ideia segundo a qual a exigência de uma formalidade substantiva como esta constituiria mera burocracia, porventura abusivamente consagrada pela própria ordem jurídica. Este Tribunal tem procurado destrinçar, sem prejuízo do respeito que é sempre devido ao legislador, aquilo que nas determinações de preceitos normativos constitui garantia de valores jurídicos substantivos e aquilo que tem carácter meramente instrumental, como resultado de influências da burocracia sobre o legislador ou por outras razões genéticas igualmente subversoras da boa prática legislativa. Neste caso, a ausência de concurso público (o que nada tem a ver com a maior ou menor racionalidade, simplicidade ou com um grau adequado de formalismo que não traduza burocratização, matérias que só o legislador ou a sede da crítica legislativa, que aqui não cabem, podem resolver), lesa necessariamente dois valores basilares da ordem jurídica em geral e da ordem jurídico-económica.

Lesada o princípio da legalidade, que, como legalidade financeira, a este Tribunal cabe (cfr. artºs 110 e 216 da C.R.P.) em primeira linha sindicar: pois se trata de matéria que não institui apenas um limite à actuação da Administração, ou de entidade chamada a desempenhar uma função objectiva ou materialmente administrativa (como é a realização de uma obra pública, qual seja aqui considerada); mesmo que subjectivamente se trate de uma entidade cuja forma permitiria não a considerar integrada na Administração (como a sociedade de capitais públicos), embora o IPPC seja um instituto público de carácter administrativo. Não. O que está em causa, mais do que uma mera limitação, sanável ou ultrapassável com sanções menores, da actuação da Administração, é o próprio fundamento jurídico de toda a actividade administrativa -e, ainda, aliás, de toda a actividade de entes públicos ou colectivos, a qual, diferentemente do que sucede numa ordem jurídica baseada na autonomia da pessoa, com a actividade de entes privados ou comunitários, só "vale" na medida em que assenta na lei e a respeito: o princípio da legalidade é uma pedra fundamental do Estado democrático de Direito, ou do simples Estado de Direito, dominado pelo primado da lei ou pelo império da lei, verdadeiro fundamento das sociedades de tipo ocidental em que nos integramos e que especificamente o texto constitucional consagra (cfr., por todos, Fausto de Quadros, "O Concurso Público na Formação do Contrato

Administrativo - alguns aspectos", em Revista da Ordem dos Advogados, nº. 47, 1987, pp. 706 e ss.; Sérvulo Correia, Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Lisboa, 1987, pp. 532 e ss., 610 e ss.; Vital Moreira e Gomes Canotilho, Constituição da República Portuguesa - Anotada, vol. II, Coimbra, 1985, pp. 418 e ss. ).

Ora como se referiu, a exigência de concurso público emerge, assim tanto do Direito Comunitário em que nos integramos como do próprio Direito Interno, crescentemente dominado por um princípio de concorrência, que não apenas garante o funcionamento do sistema económico, a imparcialidade da Administração na relação com os potenciais particulares interessados e a maior eficiência da adjudicação de operações conexas com o funcionamento administrativo, como também é uma imposição do princípio da igualdade de tratamento dos particulares, aos quais devem ser concedidas iguais oportunidades para actuarem perante a Administração, por ela não sendo alguns favorecidos, quer a ilegitimidade de comportamentos da Administração se limite a esse favorecimento, quer vá mais além em comportamentos porventura mais fundamentalmente lesivos do interesse público, o que não é este o momento nem a sede adequada para indagar (cfr., por todos, Fausto de Quadros, op. cit., pp. 722 e ss.; Laubadère/Moderne/Devolvé, Traité des contrats administratifs, Tomo I, 2ª ed., Paris, 1983, pp. 597 e ss.; Garcia de Enterría/Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 3ª ed., Madrid, 1981, pp. 598 e 601).

2.5 Importa, em especial, referir quanto ao caso concreto que a Introdução da valência Ópera, por decisão do dono do projecto em momento posterior à adjudicação, pode levantar dúvidas quanto à sua legalidade sem nos pronunciarmos agora, por não ser esta a sede própria, sobre as suas consequências em termos de licitude e de valor jurídico negativo. Pois, como se observa no Relatório de Auditoria (1º Rel., fls. 24-25), com a adjudicação ficam definitivamente fixados quer a pessoa do co-contratante da Administração, quer o conteúdo do respectivo contrato, no pressuposto de que efectivamente se haja escolhido a melhor proposta para prossecução do interesse publico. Por isso, como se diz no mesmo relatório de auditoria, "a ocorrência de alterações significativas posteriores à adjudicação poderá perspectivar uma violação do princípio da igualdade dos concorrentes, porquanto, não podendo as propostas dos concorrente rejeitados contemplar soluções quanto às alterações introduzidas (eventualmente até mais vantajosas), estes vêem cerceado o seu direito de concorrer em igualdade de circunstâncias com o concorrente seleccionado. É que torna-se necessário que a todos e a cada um deles tenham sido concedidas iguais oportunidades de

demonstrarem, ao longo do processo do concurso, a sua capacidade para verem as suas propostas seleccionadas".

"Assim, o favorecimento que daí decorre para o adjudicatário, parece pôr em causa a isenção e imparcialidade da Administração, enquanto, por outro lado, a regra da boa fé, impõe que, num concurso público, a Administração respeite as expectativas criadas aos concorrentes pela admissão das suas propostas".

"Este entendimento poderá suscitar a questão da invalidade quer da adjudicação quer do próprio contrato (1º Rel., fl. 25)".

Efectivamente, assim é, e a este Tribunal cabe muito especialmente apreciar esta matéria (como expressamente o definiu, fixando um critério que obviamente se aplica quer à fiscalização preventiva quer à sucessiva, e que não deixa de ser consagrado por outros preceitos legais, a versão anterior da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado: Lei nº. 40/83, artº. 2º nº. 3; e, hoje a Lei nº. 6/91, de 20/2 artº. 16 in fine e 21º nº. 2, além do artº. 110º da Constituição da República). Efectivamente, como escreve Freitas do Amaral, "a regra é que todo o contrato administrativo tem de ser celebrado precedendo concurso público, salvo se a lei utilizar outro processo" pois esta é "a forma que melhor garante a igualdade dos concorrentes, a escolha da melhor proposta, a transparência do processo e a sua moralidade" (Direito Administrativo, lições policopiadas, vol. III, Lisboa, 1985, p. 437), embora restringindo estas regras a princípios fundamentais de Direito Financeiro, nomeadamente decorrentes dos Decreto-Leis nºs 211/79, de 12 de Julho e 390/82, de 17 de Setembro. Também Sérvulo Correia (em Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos) acaba por reconhecer que" é, no entanto, um facto que, para os principais contratos da Administração Central e Local, os Decretos-Leis nºs 211/79, de 12 de Julho e 390/82, de 17 de Setembro, fixam a regra da selecção do co-contratante por concurso público, estabelecendo pressupostos derogatórios para os casos em que se habilita a Administração a recorrer ao concurso limitado e à adjudicação directa (...) assume, por isso ainda maior importância, a aplicação do princípio da imparcialidade, em atenção ao qual a lei estabelece a regra da consulta prévia a pelo menos três entidades. Se, sem razões objectivas, a Administração vier a contratar em condições muito mais desfavoráveis do que as descortinadas como possíveis através da consulta, o princípio terá sido violado pelo favorecimento indevido do co-contratante (op. cit., pp. 703-704).

Neste caso, parece, pois, claro que o processo, tanto com referência à introdução de uma valência que alterou o seu elemento fundamental, como em muitas das fases ulteriores à elaboração do projecto e incidentes na sua execução, afastou o princípio fundamental de Direito Financeiro segundo o qual não deve

haver adjudicação de obra nova sem realização de concurso público, o que acarreta indubitáveis sanções no domínio da legalidade financeira e gera potencialmente a selecção de concorrentes e condições que não serão as mais vantajosas para o Estado (o que não é difícil concluir haja ocorrido, dada a já referida situação de descontrolo de custos que com esta matéria profundamente relacionada está). Com isto se afastam numerosos princípios que devem reger a Administração Pública - e isto de um empreendimento que é da Administração Pública em termos objectivos e, mesmo admitindo a partilha de responsabilidade da obra com uma sociedade de capitais públicos, constitui Administração em termos subjectivos, porque uma entidade privada ou pública que exerce funções administrativa e tarefas da Administração está sujeita aos princípios que regem a própria Administração. Ocorreu, assim, violação da regra da imparcialidade e, pelo descontrolo de custo assim originado, da regra da proporcionalidade, ambas consagradas pelo n.º 2 do art.º 266º da Constituição da República Portuguesa.

## **2.6 Situação e sequência.**

Haverá, então, que indagar em momento ulterior, até onde, em que situações de execução do projecto e com que consequências... Para isso, ulteriormente se tomarão as providências adequadas, tanto em relação ao controlo, já anteriormente fundamentado, da referida sociedade de capitais públicos, por forma diferente do julgamento de conta, que a lei não prevê para este caso, e, quanto ao Instituto Português do Património Cultural, pelas referidas formas de fiscalização sucessiva e também pelo julgamento de contas, observando-se que se encontram pendentes neste momento no Tribunal, para julgamento, as contas das gerências de 1984 e 1989, prevendo-se a inscrição no Plano de Actividades para 1991 da conta de 1990 e tendo sido devolvida, ao abrigo do art.º 66º n.º 2, a conta de 1988, nesta sessão objecto de decisão de avocação.

Importa não esquecer que esta é uma decisão interlocutória, da qual não podem decorrer sanções directas e imediatas - como é próprio de uma decisão proferida em processo de inquérito e auditoria - e que, decorrendo ela desta forma, meramente declarativa, de fiscalização sucessiva, antes visa suscitar, em casos análogos ou na continuação do Projecto/Programa ainda em curso, a correcção de erros cometidos do que punir eventuais irregularidades, o que, por imposição legal, cumpre remeter para as sedes próprias. Por outro lado, haverá que prosseguir, sem prejuízo disso, o inquérito de auditoria às fases subsequentes e aos aspectos não abrangidos pela averiguações ora concluídas.

Todavia, na diligências ulteriores como no passado, nunca se esqueceu as

fortes restrições orçamentais com que neste momento se defronta o Tribunal, as quais limitam a diligências a que seria útil proceder.

### **III. Conclusões e decisões**

#### **3.1 Conclusões da auditoria**

Nestes termos e com estas limitações, que a lei impõe, e apreciada que foi a auditoria realizada por uma equipa dos seus Serviços de Apoio, a Subsecção competente do Tribunal de Contas entende que as suas conclusões são de subscrever na generalidade, chamando, nomeadamente, a atenção para os aspectos fundamentais que de seguida se enunciam (cf. 2º Rel., fls. 12 a 20):

**3.1.1** A realização do empreendimento Conjunto Monumental de Belém assentou num modelo de gestão que partilha as responsabilidades por duas entidades distintas, o Instituto Português do Património Cultural e o Centro Cultural de Belém - Sociedade de Gestão e Investimento Imobiliário, Sociedade Anónima, competindo ao primeiro a elaboração do projecto e à segunda a execução desta obra.

**3.1.2** A presente auditoria, incidente na parte do Projecto/Programa da responsabilidade do IPPC, não pode contudo deixar de ter em conta a globalidade do empreendimento, para o que se considera, por um lado, que a sociedade de capitais públicos que é a CCB-SGII., SA está obrigada a fornecer todos os elementos necessários ao controlo, por força do disposto no artº 31º nº. 1 e 2 da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro, que estabelece genericamente o dever de colaboração com o Tribunal de Contas e, também, porque, ao menos em alguns dos seus aspectos, ela foi a entidade utilizadora de despesas orçamentais de transferência que devem ser directamente controladas pelo Tribunal, nomeadamente, por representarem execução do orçamento da Secretaria de Estado da Cultura e se sujeitarem assim aos poderes atribuídos ao Tribunal de Contas por força do artigo 110º da Constituição.

**3.1.3** Acresce que a criação da CCB-SGII, SA, enfermando de diversas irregularidades, representa uma forma de subtrair ao controlo apropriado a gestão da maior parte dos dinheiros públicos envolvidos neste empreendimento - que não tem qualquer espécie de financiamento privado-, o que, ainda que fosse legal, frustraria os objectivos do sistema de legalidade financeira vigente e da Consti-

tuição, sendo certo que, ao pretender afastar, embora não na totalidade, os mecanismos de controlo da aplicação dos dinheiros públicos se não criam condições para o funcionamento dos meios normais de controlo das sociedades comerciais, que assentam na dinamização institucional destas pela pluralidade de partes e pela iniciativa privada societariamente organizada que constitui seu substrato e, também, do sistema de controlo e garantia genérica da legalidade.

**3.1.4** Além de numerosas alterações de pormenor, a auditoria permite detectar a existência de duas alterações profundas ao projecto, uma das quais, por iniciativa do dono deste (IPPC), foi efectuada em momento posterior à celebração do contrato com a equipa projectista, determinando custos adicionais num valor que, na melhor das hipóteses, oscila entre 100 e 200 mil contos relativamente ao projecto e atinge cerca de 1 200 000 contos relativamente ao conjunto da obra; acresce que a essencialidade destas alterações suscita a fundada convicção de que a forma de adjudicação e o próprio contrato não respeitaram princípios de imparcialidade, concorrência e transparência, que estão estabelecidos na lei e são critérios fundamentais de realização e controlo da actividade financeira pública e de garantia da eficiência num sistema de economia de mercado como o consagrado pela nossa constituição económico-financeira.

**3.1.5** A auditoria verificou ter havido incumprimento pela parte do autor do Projecto quanto à obrigação de garantia por contrato de seguro das responsabilidades decorrentes de eficiência e erro ou vício do projecto .

**3.1.6** O plano de trabalhos para a entrega faseada do Projecto tem sofrido alterações muito frequentes e profundas quanto aos prazos estabelecidos contratualmente e, também, quanto ao seu conteúdo; nomeadamente, além das grandes alterações já referidas nos módulos 1 e 3 - introdução da valência Ópera e alteração da Praça dos Museus - devem mencionar-se as outras alterações referidas, bem como as suas causas, a fls. 15, 16 e 17 do Relatório de Auditoria 2º Rel.).

**3.1.7** Desta situação e do modelo de gestão adoptado resultou, como efeito genérico, uma acentuada ineficácia no domínio do financiamento, com descontrolo dos custos e enorme agravamento destes, em termos efectivos e em termos de previsão, ao longo do período relativamente curto de execução do Programa/ Projecto, por factores também analisados no Relatório de Auditoria (2º Rel., fls. 16 a 18). A persistência de algumas destas situações e a indefinição da entidade

a quem há-de caber a fruição ou gestão do futuro Centro Cultural - que parece ter começado a dissipar-se apenas durante o mês de Janeiro/91, muito depois, portanto, da apresentação do Relatório de Auditoria-potencia um agravamento dos custos globais ainda maior (1º Rel., nº. 5.1; 2º Rel., fl. 18), que será tanto maior quanto mais tardar a organização e funcionamento da entidade gestora do Centro.

**3.1.8** Verifica-se, ademais, elevado número de deficiências nas subequipas de especialidade integrantes da equipa projectista, na entidade encarregada de controlo técnico, algumas deficiências na contabilidade e na gestão financeira, constante arrastamento dos prazos parciais de execução e finais e ausência de uma forte coordenação entre projecto e obra, tendo em vista o planeamento correcto das respectivas actividades, ao que, conforme o Relatório de Auditoria, não é alheio o modelo de gestão repartida, que, num contexto de desenvolvimento simultâneo de projecto e obra, revelou, até ao momento da elaboração final do Relatório de Auditoria, enorme ineficácia no tocante ao controlo dos custos (2º Rel., fls. 17 e 18).

Estas situações são tanto mais graves quanto o projecto representou, em 1990, mais de metade de todo o PIDDAC da Cultura (51,41 %) e, em 1991, representará em termos previsionais 68,55 % do PIDDAC da Cultura, prevendo-se, hoje, que em 1992 tenha atingido o montante global de 27,114 milhões de contos, embora estimativas autorizadas apontem para valores ainda superiores, sendo o montante das verbas transferidas do PIDDAC para a sociedade de capitais públicos, apenas até ao final de 1990, 6,008 milhões de contos. Estes valores dão bem ideia da importância das deficiências, erros e irregularidades verificadas (cfr. 2º Rel., fls. 18 a 20). E não deixa de se sublinhar que o orçamento da Cultura aplica, como os demais, dinheiros dos contribuintes e carece de gestão rigorosa.

**3.1.9** A análise da documentação disponível no IPPC revelou a existência de algumas irregularidades financeiras específicas, nomeadamente pagamentos indevidos pela rubrica "Investimentos-Edifícios", contratação ilegal de tarefeiros, assumpção de encargos com a violação do disposto na lei geral relativamente à aquisição de serviços (cfr. 1º Rel., nº. 5.3; 2º Rel., fl. 20), os quais, por se referirem à conta de gerência de 1989, para essa sede devem transitar.

**3.1.10** A generalizada falta de concursos públicos é fonte de ineficiências e viola aspectos fundamentais da ordem jurídico-financeira.

**3.1.11** Todas estas conclusões, que se têm por seguras desde já e sem prejuízo

de indagações ulteriores, configuram graves desvios à legalidade substancial e à correcção financeira exigível, justificando que se recomende, de futuro, que se emende o que for possível e se não repitam semelhantes erros.

### **3.2 Contas do IPPC**

Verifica-se que, além de contas que foram objecto de julgamento, se encontram pendentes no Tribunal as contas do IPPC relativas às gerências de 1984, 1989 (incluída no Plano de Acção 1990), tendo sido devolvida ao abrigo do artigo 66º, da Lei nº. 86/89 a conta de 1988 (decisão que agora o plenário da 2ª Secção do Tribunal reponderou com base nos indícios da Auditoria em apreço) e estando inscrita no Plano de Actividades para 1991 a conta de gerência de 1990, a apresentar dentro dos prazos legais.

Tem-se em conta esta situação, pois, primariamente, ela tem o seu reflexo em alguns dos aspectos detectados e na eventual responsabilização dos gestores financeiros.

### **3.3 Determinações imediatas**

Considera-se, assim, que os auditores devidamente advertiram o Tribunal da limitação do âmbito do presente relatório da auditoria. Todavia, entende-se que ele contém matéria suficientemente importante para se justificar, desde já, uma decisão sobre a presente fase da auditoria ao Projecto/Programa "Conjunto Monumental de Belém", pelo que, em reunião da Subsecção da 2ª Secção de 11 de Abril de 1991, decide o Tribunal de Contas o seguinte:

**3.3.1** Aprovar na generalidade, nos termos das conclusões acima referidas, os aspectos fundamentais do Relatório da Auditoria, devendo o inquérito realizado continuar para apuramento dos aspectos não cobertos pela presente indagação, nomeadamente os que se referem à execução do Projecto, tanto na parte da responsabilidade do IPPC e que terá reflexos nas respectivas contas, como na parte em que ela representou utilização, por uma sociedade de capitais públicos que só formalmente é privada, de transferências do Orçamento do Estado (Gabinete do Secretário de Estado da Cultura). Esta parcela pode constituir objecto, nomeadamente, do processo de verificação de documentos de despesa dos serviços simples, para efeito de efectivação de responsabilidades, e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, para efeito de esclarecimento público sobre a legalidade financeira e de tomada de contas pela Assembleia da República (artº

110º da Constituição; artºs 8º, 10º, 16º e 17º da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro; artº. 6º do Decreto cfl. nº. 22257, de 25 de Fevereiro de 1933, sobre a verificação dos documentos de despesa dos serviços simples).

**3.2.2** Determinar que a Contadoria competente elabore um projecto de continuação desta auditoria, abrangendo a sequência dos seus aspectos de legalidade financeira e, tanto no plano formal como no material, com preparação do recurso pelo Tribunal ao parecer de peritos com formação nos domínios da engenharia e da arquitectura, de modo que se possa ter uma visão integrada e global dos aspectos subsequentes da execução financeira e técnica do Projecto, em desenvolvimento da presente auditoria, que se debruce sobretudo sobre as fases da preparação e início de execução.

**3.3.3** Precedendo decisão do plenário da 2ª Secção, avocar, nos termos e para os efeitos do artº. 66º, nº. 2 da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro, a conta do IPPC relativa à gerência de 1988.

**3.3.4** Que se apense o presente relatório ao processo nº. 2412/89, processo da responsabilidade do Conselho Administrativo do Instituto Português do Património Cultural pela gerência de 1989, e ao processo referido no nº. 3.3.3 precedente, para verificação e tramitação subsequente das irregularidades ora indiciadas.

**3.3.5** Que se envie este acórdão e cópia do presente relatório, para efeitos de consideração das suas conclusões no Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa a 1989, ao Exmo. Conselheiro Relator do referido Parecer.

**3.3.6** Que se envie este acórdão e cópia do presente relatório ao Exmo. Conselheiro Relator do processo de verificação dos documentos de despesa dos serviços simples, quanto à área da cultura, a fim de ser tido em conta relativamente ao apuramento de responsabilidades no domínio da execução do Orçamento do Estado pelos serviços simples mencionados no Relatório de Auditoria.

**3.3.7** Que seja dado conhecimento deste Acórdão e do Relatório de Auditoria (incluindo o relatório preliminar, designado pelo primeiro relatório, e o segundo relatório) ao Governo, através de Suas Excelências o Ministro das Finanças, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e Secretário de Estado da Cultura e à Administração Pública, nomeadamente a Inspeção-Geral de Finanças e o Instituto Português do Património Cultural.

3.3.8 Que se publique o texto do presente acórdão na II série do Diário da República nos termos da alínea f) do nº. 2 do artigo 63º da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro.

À Contadoria competente, para execução.

Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção de 11 de Abril de 1991.

(aa) *António Luciano Pacheco de Sousa Franco*  
*João Augusto de Moura Ribeiro Coelho*  
*José Alves Cardoso*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

## CONTAS DOS CONSULADOS E SECÇÕES CONSULARES - COFRES CONSULARES-MISSÕES DIPLOMÁTICAS

### \* Sumário:

1. Os recursos financeiros dos cofres consulares provêm ou de receitas cobradas nos consulados, que constituem receita efectiva do Estado, ou de entradas por operações de tesouraria ou de reforços efectuados pe la Direcção-Geral do Tesouro a solicitação do serviço competente do Ministério dos Negócios Estrangeiros e concretizados pelo mecanismo de transferências de fundos de um cofre público para outro cofre público .
2. Os cofres consulares como são serviços simples a análise da legalidade e cabimento das despesas faz-se perante o orçamento do MNE, autorizando a Direcção-Geral da Contabilidade Pública a efectivação da despesa mediante a apresentação do respectivo documento-despesa e dentro da cobertura que a mesma tem no orçamento do Ministério.
3. Das auditorias realizadas conclui-se que a permanência das irregularidades cometidas no circuito existente, constitui mais do que um risco para os dinheiros públicos, que a Contabilidade Pública deveria acautelar, uma verdadeira causa de perda efectiva de dinheiros públicos.
4. Confirma-se, ainda, a carência (ou mesmo ausência) de diálogo por parte dos responsáveis do MNE e do MF no sentido de serem encontradas alternativas para melhorar o sistema vigente, do que resultam graves prejuízos para os destinatários dos abonos e para o funcionamento da missão diplomática e consular no estrangeiro e uma generalizada situação de irregularidade no sistema orçamental e no da tesouraria.

Conselheiro Relator:  
António Luciano de Sousa Franco

Acórdão nº 188/91  
Sessão de 1991.06.06

---

\* Publicado no "Diário da República", nº 202, IIª Série, de 3 de Setembro de 1991 (Suplemento)

## I. CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO, ÂMBITO DAS DILIGÊNCIAS APRECIADAS E PROCEDIMENTO.

**1.1** - Há muito que o Tribunal de Contas se tem dirigido ao Governo no sentido de rever diversas práticas que se relacionam com a execução do Orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com especial relevo para as que se relacionam com o funcionamento das representações diplomáticas e postos consulares, na qualidade de Cofres do Tesouro, pois eles vêm originando, de há vários anos, pagamentos que excedem os montantes fixados no Orçamento do Estado, de modo continuado e em valores significativos. Tudo isto constitui uma situação de desrespeito e violação da Constituição e da lei financeira.

Seria moroso descrever agora, em pormenor, as muitas diligências efectuadas, que culminaram na aprovação pelo plenário geral do Tribunal, em sessão de 22 de Novembro de 1988, de um relatório geral sobre Ministério dos Negócios Estrangeiros: despesas a liquidar, o qual foi, em devido tempo, enviado à Assembleia da República e ao Governo, com análise da situação e sugestões de medidas a adoptar.

A mesma questão foi objecto de análise em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, elaborados pelo Tribunal de Contas em cumprimento do artigo 110º da Constituição da República e apresentados à Assembleia da República entre 27 de Janeiro de 1987 e 11 de Dezembro de 1990 (Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1981, fls. 21, 22 e 31; de 1982, fls. 21, 22, 31, 77 e 78; de 1983, fls. 21 a 23, 32 e 83; de 1984, fls. 21 a 23, 33 e 87; de 1985, fls. 19, 20 e 83; de 1986, fls. 19, 20, 31 e 106; de 1987, fls. 18, 19, 30 e 129; e de 1988, fls. 20, 21, 34 e 199).

**1.2** - Com base na correspondente proposta do Governo, a Lei do Orçamento para 1991 (Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro) adoptou um conjunto de providências tendentes a fazer cessar as consequências negativas, para os responsáveis individuais, das situações passadas, dispondo, no seu artigo 60º, no 2, alínea a), sobre a amnistia das infracções financeiras praticadas nos consulados e secções consulares até 31 de Dezembro de 1989 e a relevação das obrigações de reposição exclusivamente inerentes à responsabilidade financeira emergente das referidas infracções; prevêm ainda as alíneas b) e c) do no 2 do mesmo preceito que as contas dos consulados e secções consulares pendentes no Tribunal de Contas sejam isentas de julgamento ou arquivadas, conforme a fase em que se encontrem, e se extingam todos os processos de efectivação da responsabilidade financeira ou administrativa por multa.

Executando este preceito, o Tribunal de Contas, em plenário da 2ª Secção, deliberou proceder à devolução das contas dos consulados e secções consulares relativas a gerências até 31 de Dezembro de 1989 e ao arquivamento dos processos de efectivação de responsabilidade financeira ou administrativa por multa (Resolução no 7/91-2ªS, de 7 de Fevereiro, cujos considerandos sintetizam os aspectos fundamentais da situação precedente).

Assim, nos termos da Lei e em consequência desta Resolução, os processos pendentes, de qualquer natureza, relacionados com a prestação de contas por responsáveis de cofres consulares foram devolvidos, atingindo o número de 1414.

**1.3. -** O Tribunal, entretanto, incluiu no seu Programa de Fiscalização para 1991 duas acções que, tendo objectivos autónomos, não deixam de se relacionar com a tentativa de melhor esclarecer esta situação e de proporcionar elementos que tornem possível caracterizá-la, resolver de futuro algumas das dificuldades que estão na origem da prática sistemática de irregularidades financeiras, caracterizar e averiguar as incorrecções ou ilegalidades praticadas e, sendo caso disso, sancionar os responsáveis, se outro procedimento se não revelar mais adequado. Na verdade, o conhecimento da situação sustenta a razoável convicção de que, sem excluir casos de dolo ou negligência, o seu carácter generalizado e global aponta para factores organizatórios e funcionais que persistentemente têm impedido a articulação entre os serviços competentes, gerando, de há muito, afastamentos sistemáticos das exigências da legalidade financeira.

Assim, do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 1991 consta a realização de uma análise *in loco* à Direcção-Geral do Pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros, no âmbito da verificação dos documentos de despesa dos serviços simples, que inclui, a conferência dos documentos de despesa referentes aos anos de 1989 e 1990, envolvendo também a 6ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) e a Direcção-Geral do Tesouro (DGT). O objectivo principal da referida acção, para além da apreciação da legalidade dos actos praticados, era o de tomar conhecimento dos abonos processados ao pessoal dos postos diplomáticos e consulares, sua base legal e circuitos e modo de processamento dos referidos abonos (Deliberação do Plenário Geral da 2ª Secção de 5/4/1990; Relatório sobre "Abonos processados ao pessoal dos postos diplomáticos e consulares portugueses, no estrangeiro" Fislo 1/91, doravante assim designado).

No seguimento das reuniões de trabalho preparatórias do Programa de Fiscalização de 1991, foi proposta a substituição da acção de fiscalização de documentos de despesa dos "Serviços Diplomáticos e Consulares - Serviço externo -

Embaixadas", a realizar junto da 6ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) em execução do Plano de Actividades para 1990, por uma outra acção de fiscalização aos Serviços da Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e da Administração Financeira e Patrimonial (DGACAFP) que envolveu também a 6ª Delegação da DGCP e a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), tendo como objectivo o levantamento de todos os circuitos relacionados com as despesas consulares, desde a recepção da documentação na DGACAFP até à comunicação do reembolso aos respectivos postos, feita pela DGT. Esta acção foi aprovada, como alteração ao Programa de Acção para 1990, pelo plenário da 2ª Secção em sessão de 29/11/1990, e deu origem ao relatório "Despesas Consulares - Levantamento de circuitos" (Audit. 3/91, assim abreviadamente referenciado neste acórdão).

Em Subsecção da 2ª Secção, reunida em 21 de Março de 1991, deliberou o Tribunal, que dada a íntima ligação destas duas acções, seria de proceder à sua análise conjunta, pois isso possibilitaria uma melhor análise da situação e a sua apreciação global e simultânea, pelo que foi determinada, por despacho de 21/3/1991, a suspensão de instância no processo Audit. 3/91.

1.4 - Foi então dada primeira vista do processo ao Ministério Público e aos Exmos Conselheiros Adjuntos, e sobre ele, por Despacho — DP. 131/91 de 15/4/1991 — foram ainda ouvidos os responsáveis, dada a possibilidade de serem proferidos juízos públicos ou eventualmente aplicadas sanções, como vem previsto nos artºs 30º e 51º da Lei no 86/89, de 8 de Setembro, fixando-se-lhes para isso um prazo julgado suficiente.

Decorrido o prazo fixado para a audição dos Serviços responsáveis, verificou-se que apenas a DGT (ofícios nos processos Audit. 3/91, a fls. 103-104 e Fiso 1/91, a fls. 176-178) comunicou observações ao Tribunal, as quais, devidamente apreciadas pelos auditores, se terão em conta na altura própria.

Observa-se, a este respeito, que o exercício do contraditório pode traduzir o simples ónus de defesa, que não será sancionado de outra forma que não seja a resultante da apreciação pelo Tribunal da falta de resposta dos serviços e dos eventuais responsáveis. Esta situação é distinta, mas fronteira, para os Serviços, do dever de colaboração com o Tribunal, cuja base constitucional e legal é claríssima e que, se fosse violado, daria origem à aplicação de sanções.

Sobre as respostas recebidas ouviu-se a Contadoria respectiva, que sucintamente as apreciou.

Foi, de seguida dada vista dos dois processos aos Exmos Conselheiros Adjuntos e ao Exmo Procurador-Geral Adjunto.

1.5 - Está, pois, o Tribunal em condições de apreciar e decidir.

## II. CARACTERIZAÇÃO GERAL DA SITUAÇÃO

2.1 - A situação, que de longe vem, tem um pano de fundo que bem resulta caracterizado e analisado no já referido relatório do Tribunal, aprovado em sessão plenária de 22 de Novembro de 1988. Convirá recordar os seus pontos principais.

Desde há muito — a mais antiga conta pendente antes das devoluções efectuadas em execução da lei do orçamento de 1991 datava de 1923 — existia uma prática bem conhecida e fácil de caracterizar. Como se diz no referido relatório, "com fundamento no facto de as verbas anualmente orçamentadas serem insuficientes para a cobertura dos respectivos encargos — atendendo às necessidades específicas da política externa do país — o Ministério dos Negócios Estrangeiros tem vindo a realizar despesas e a efectuar pagamentos que excedem os montantes das dotações orçamentais fixadas pela Assembleia da República no Orçamento do Estado".

Ora — continua o relatório citado de 1988 — "tal prática contrária, não apenas o disposto no artigo 108º da Constituição da República Portuguesa, como o que se encontra estabelecido no artigo 18º da Lei nº 40/83 (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado), no artigo 35º do Decreto nº 22257, de 25/2/1933, e na legislação fundamental da Contabilidade Pública — nomeadamente os artigos 13º e 17º do Decreto-Lei nº 18381, de 24 de Maio de 1930 — caindo ainda eventualmente sob a alçada do artigo 12º da Lei nº 266, de 27/7/1914, e, presentemente, do artigo 14º da Lei nº 34/87, de 16/7". Embora a legislação citada tenha sido, em parte, substituída, os seus princípios fundamentais mantêm-se: continua a ser proibido realizar despesas sem cobertura orçamental, i.e., continua a ser proibida, ressalvados os casos expressamente previstos na lei, a saída de fundos dos cofres do Tesouro, por operações de tesouraria, para pagamento de despesas próprias dos Ministérios (cfr. artº 30º, § 3º, da Lei de 20/3/1970 e artº 35º, nº 1, do Decreto-Lei nº 22257 de 25/2/1933) e há, como sempre houve, uma rede de sanções, que aqui não importa desenvolver, para as práticas que infrinjam este princípio essencial do nosso Direito Financeiro. Importa ainda ter presente que a realização deste tipo de operações está hoje condicionada ao novo regime legal aplicável às operações de tesouraria (Lei nº 22/90, de 4 de Agosto e Decreto-Lei nº 332/90, de 29 de Outubro).

Para esta situação de desrespeito sistemático pelos princípios básicos de legalidade da despesa aponta o relatório do Tribunal de Contas de 1988 duas razões, que se recordam e desenvolvem.

1º - Os consulados e secções consulares junto das embaixadas cobram emolumentos que constituem receita pública e que como tal devem ser depositados nos cofres do Estado. Porém, o produto daquelas cobranças tem vindo sistematicamente a ser utilizado para pagamento de despesas sem cobertura orçamental. Como consequência, as receitas cobradas e não entregues atempadamente são objecto de violação da legalidade financeira e têm ainda uma subsequente utilização indevida: há assunção e realização de despesas sem cabimento no correspondente crédito de dotação orçamental; há fuga ao controlo da Contabilidade Pública, pois tudo se processa sem reflexo na Conta Geral do Estado, verificando-se assim que há receitas e despesas orçamentais que dela não constam o que afecta o rigor e a transparência que devem informar as contas públicas.

Importa igualmente referir-se o caso das compensações pessoais — que representam 30% dos emolumentos cobrados — e que nos cofres consulares de maior movimento e de moeda forte não são sequer escriturados mas que deveriam sê-lo em operações de tesouraria na rubrica "Depósitos diversos", pois se destinavam a ser entregues, a título de participação emolumentar aos funcionários do MNE, quer aos que se encontram a exercer funções nos Serviços Centrais quer aos que se encontram no estrangeiro. Setenta por cento dos emolumentos cobrados são pois escriturados como receita efectiva do Estado em todos os cofres consulares, mas nos acima referidos o que não é escriturado são as compensações pessoais que representam 30% desses emolumentos e que são distribuídos pelo MNE fora do circuito do Tesouro. Afigura-se, aliás, que na sequência da legislação relativa ao novo Sistema Retributivo da Função Pública, tal distribuição deveria ter cessado ou irá ser integrada na remuneração.

A referida prática, não apenas viola o princípio básico da legislação de tesouraria, segundo o qual todas as receitas devem ingressar nos cofres públicos, antes de serem afectadas à cobertura de despesas (regra da não consignação das receitas), como também contraria um princípio fundamental do Direito Financeiro moderno segundo o qual as despesas, para serem consideradas legais, pressupõem tanto a legalidade genérica como aquela forma da legalidade específica que é o cabimento nas dotações orçamentais apropriadas. Resulta isto da necessidade da subordinação da Administração Pública à autorização política orçamental, muito claramente reforçada, no plano dos princípios, pela revisão constitucional de 1982, que transferiu essa autorização política, com certa ambição de globalidade, para a Assembleia da República, pondo termo à partilha de poderes de autoridade orçamental entre a Assembleia da República e o Governo. Por outro lado, se tal prática fosse generalizada, não seria possível um controlo orçamental nem

noveria limitação da Administração Pública pela legalidade financeira e orçamental, desrespeitando-se o princípio da legalidade que é uma característica fundamental do Estado de Direito Democrático. E, ainda, seria praticamente impossível definir e seguir uma política financeira coerente, a qual pressupõe uma gestão orçamental racional, transparente e previsível, o que é o contrário da afectação, improvisada e inconsequente, de receitas cobradas desviadas para despesas não previstas ou insuficientemente dotadas.

2º - Acresce a isto que os cofres consulares são reforçados com verbas destinadas à cobertura de despesas dos nossos serviços no estrangeiro, e que — como observa o referido relatório de 1988, que se continua a seguir —, "os reforços são feitos sabendo-se que, em anos anteriores, foram utilizados para efectuarem despesas que, ou não estavam inscritas no Orçamento do Estado, ou excediam as dotações que lhes davam cobertura. Havia assim, qualquer que fosse o procedimento e o pretexto legal ou prático invocado, adiantamentos de fundos proibidos por lei".

Importa, todavia, analisar mais a fundo a situação.

Com efeito, os recursos financeiros dos cofres consulares provêm das seguintes fontes: ou de receitas cobradas nos consulados, que constituem receita efectiva do Estado, ou de entradas por operações de tesouraria ou de reforços efectuados pela DGT a solicitação do serviço competente do MNE e concretizados pelo mecanismo de transferência de fundos de um cofre público para outro cofre público. Assim sendo, não pode a DGT deixar de efectuar essas transferências de fundos, embora saiba que com esses reforços os consulados podem efectuar pagamentos sem cobertura orçamental ou com dotação orçamental insuficiente, ou a despesa não se encontrar ainda autorizada pela 6ª Delegação da DGCP. Saliente-se, no entanto, que há conhecimento de que os pedidos de reforços consulares solicitados pelo MNE têm, nos últimos anos, referido sempre a existência de dotações orçamentais para as despesas a efectuar relacionadas com os referidos pedidos.

O recebimento de fundos constitui, no cofre consular, uma entrada de fundos a escriturar na rubrica "Transferências de fundos" e, na DGT, uma saída de fundos de montante igual e escriturado também na mesma rubrica. Se os reforços consulares se destinassem ao pagamento de despesas com cobertura orçamental, conferidas, liquidadas e autorizadas pela respectiva Delegação da DGCP e já entradas nos cofres do Tesouro, os pagamentos efectuados por ordem da DGT seriam escriturados, nos consulados, em saída, na rubrica "Transferências de fundos para a Direcção-Geral do Tesouro" e, nesta, após a conferência dos

balanços mensais, escriturados, na entrada como "Transferências de fundos". E tudo se passaria normalmente e as contas de gerência dos responsáveis pelos dinheiros públicos, em cada um dos cofres, seriam pelo Tribunal de Contas julgadas quites.

Todavia, a realidade é bem diferente, já que os reforços consulares, solicitados pelo MNE, destinam-se de facto a permitir fundamentalmente o pagamento de despesas sem cobertura orçamental ou com cobertura orçamental mas não autorizadas ou sequer processadas atempadamente, pelo que não se poderá efectuar a escrituração nos termos atrás referidos e as saídas de fundos dos cofres consulares são escriturados num dos livros que integram a Contabilidade Consular, designado "despesas a liquidar", ficando a aguardar a respectiva regularização. Tudo se passa como se tivesse efectuado no cofre central da DGT uma operação de tesouraria designada por operação a liquidar.

Apurar as responsabilidades por esta situação não se afigura simples. É certo que a movimentação de fundos por operações de tesouraria é da responsabilidade da DGT. E também o gerente do cofre consular que não presta contas dos dinheiros públicos que foram postos à sua disposição e responsabilidade, pois utiliza esses dinheiros de forma ilegal e irregular, não está isento de culpa. Mas poderá até questionar-se se o gerente é mesmo responsável, ou se é vítima de um sistema criado e mantido pelo MNE e pelo Ministério das Finanças (MF) (este, através da Secretaria de Estado do Orçamento). Não pode esquecer-se que o gerente está hierarquicamente subordinado ao MNE e deste recebe ordens para a utilização dos dinheiros públicos referidos, apenas depende da DGT na medida em que é gerente de um cofre público, e como tal pode dela receber ordens para efectuar pagamentos a terceiros, depois de a DGT ter previamente recebido o contravalor em escudos correspondente ao montante a pagar em moeda estrangeira.

**2.2** - Estas duas práticas combinadas levaram a que nas contas consulares se fossem acumulando inscrições de "despesas a liquidar" não regularizadas, que cresceram, entre Dezembro de 1970 e os finais de 1975, de 22 mil contos para 500 mil contos e, em 1985, ascendiam a mais de 7 milhões de contos, para atingirem em 1988, 9,194 milhões de contos (não foi possível apurar o valor de 1989 apesar das insistentes diligências do Tribunal de Contas junto dos Serviços competentes do MNE).

**2.3** - Quais as causas desta situação, que, apesar de uma regularização global que pôs cobro a qualquer forma de verificação ou controlo relativamente ao passado, no artigo 60º da Lei do Orçamento de 1991, é clara, flagrante e

continuadamente ilegal, tanto no domínio financeiro como em outras esferas, incluindo eventualmente a criminal?

Os consulados e as secções consulares que funcionam junto das embaixadas não são serviços simples, integrados no MNE, e sem autonomia administrativa e financeira. Por isso, as suas despesas deveriam processar-se nos mesmos moldes das dos serviços simples de qualquer outro ministério. Numa análise abstracta, seria possível que, com uma boa organização, a autorização para a realização das despesas necessárias à satisfação dos encargos assumidos fosse recebida a tempo e regularmente, pelos consulados e pelas embaixadas; pelo menos, no que se refere às despesas certas e permanentes. Todavia, a isso obsta, por um lado, a já referida subestimação sistemática das previsões orçamentais, por outro, a ocorrência de eventos incertos ou a própria organização burocrática, que noutro passo melhor se analisa. Em particular, situações de atraso ocorrem com frequência nos primeiros meses do ano, em virtude da adaptação à entrada em vigor de um novo orçamento, mesmo que este se encontre publicado a tempo (o que tem sido extremamente raro, mesmo quando a estabilidade governamental o permite) ou porque ocorre alguma actualização de vencimentos.

Adoptou-se, então, para fazer frente às necessidades resultantes de adiamentos prolongados e graves, a prática de efectuar os pagamentos por conta do saldo existente em cofre e alimentado pelas receitas consulares ou por transferências da DGT, sendo as despesas registadas como "despesas a liquidar", o que determina que o seu regime legal obrigaria a regularizá-las até ao final do ano em causa. Note-se que, como o Tribunal já observou no referido relatório de 22/11/1988, esta regularização poderia ocorrer, sanando, no essencial, a irregularidade praticada, mas o procedimento não é legal (o que está, aliás, subjacente ao conceito de regularização).

A situação — para a qual o MNE e o MF (Secretaria de Estado do Orçamento) foram diversas vezes alertados pelos serviços competentes — sofreu de constantes agravamentos quantitativos, ilustrados pelo Tribunal de Contas nos diversos pareceres sobre a Conta Geral do Estado citados (supra, nº 1.1). No início, teria sido fácil inverter a tendência e regularizar as situações, mas não houve vontade ou interesse político em fazê-lo.

O MNE tem procedido à atribuição de "plafonds" trimestrais, por consulado, devidamente autorizados pela competente delegação da DGCP, efectuando-se o encerramento de contas no final de cada trimestre face aos documentos de despesa enviados pelos postos. Como também se observa no referido relatório do Tribunal de Contas, "estes procedimentos não se apresentavam como legais até 1987, data em que os decretos de execução orçamental nºs 100-A/87, de 5 de Março e 67/88,

de 2 de Março, nos seus artºs 25º e 17º, respectivamente, vieram estabelecer um sistema semelhante para o futuro" (Relatório citado fls. 5). Continuando a reportar-nos ao mesmo relatório, "estaríamos em presença de irregularidades sem grande gravidade, embora não isentas de risco, uma vez que, em matéria financeira, quando se abandonam os critérios de estrita legalidade, podem surgir dúvidas sobre a isenção dos intervenientes, por um lado e, por outro, iniciar um caminho de facilidades que não se sabe onde vai parar" (Relatório citado - fls. 6).

Este procedimento teve ainda em conta, num clima qualificado pelo referido relatório do Tribunal de "acomodação" e crescente desleixo, o disposto nos §§ 2º e 3º do artº 647º do Regulamento Consular, sendo certo, todavia, que o disposto nestes preceitos é em si justificado, desde que eles sejam utilizados no exacto âmbito da sua letra e do intuito do legislador. Com a acumulação de dificuldades, que assumiram o mesmo carácter permanente ou sistemático, passou, todavia, a dar-se-lhes uma interpretação e aplicação crescentemente abusiva, que no referido relatório do Tribunal (fls. 7) se aponta como visando "consentir, com carácter sistemático, a realização de despesas normais e rotineiras — como pagamento de vencimentos ou de renda de casa —, sem se cuidar de saber se haveria oportuno cabimento orçamental para elas. Mais do que isso, passaram propositadamente, a realizar-se despesas por essa forma, com o conhecimento de que se estavam a ultrapassar as verbas consentidas pelo Orçamento do Estado".

Naturalmente, este efeito de bola de neve tornou impossível, por falta de dotações orçamentais, a regularização posterior dessas despesas, crescendo os montantes de "despesas a liquidar", nos termos e para os valores já descritos. Anota, ainda, o relatório do Tribunal que "verifica-se, pelos documentos existentes, que este procedimento tem sido do conhecimento dos responsáveis superiores do Ministério dos Negócios Estrangeiros e foi por eles consentido e fomentado" (fls. 7). E, como se nota a fls. 8, quer a existência dos saldos, quer os procedimentos que os geram e impedem a sua regularização, também são do perfeito conhecimento do MF, como já se disse. Este Ministério, aliás, através da DGT, tem efectuado sistemáticos reforços aos cofres consulares, sem se assegurar do facto de as despesas a realizar estarem ou não consentidas no Orçamento do Estado e poderem ser oportunamente regularizadas (Relatório de 22/11/1988, fls. 8).

Existe um procedimento de abastecimento regular dos cofres consulares, além das receitas cobradas localmente, por transferências de fundos para reforços feitos com determinada periodicidade, segundo calendário elaborado no princípio do ano ou, eventualmente, fora do calendário estabelecido se, perante o documento "balanço de cofre", enviado mensalmente à DGT pelos postos consulares, aquele departamento verificar a necessidade da antecipação.

Também a DGCP intervém no processo no momento em que, após o processamento pelo serviço respectivo, a despesa lhe é submetida para apreciação e análise, em termos de legalidade, cabimento, oportunidade e eficácia. Como serviços simples, a análise da legalidade e cabimento faz-se perante o orçamento do Ministério, autorizando a DGCP a efectivação da despesa mediante a apresentação do respectivo documento-despesa e dentro da cobertura que a mesma tem no orçamento do Ministério.

Quando nos cofres consulares se verifica saída de fundos para pagamento de despesas, estas, ou já foram previamente autorizadas pela respectiva Delegação da DGCP ou o não foram. No caso do MNE é esta última situação que se verifica com maior frequência. Importa pois analisar como e quando intervem a DGCP em cada uma das referidas situações.

O Decreto com força de lei nº 18381, de 24 de Maio de 1930, estabelece o seguinte (artº 10º): "para as despesas a realizar no estrangeiro é considerada data do pagamento aquela em que foi expedido o saque sobre o banqueiro do Tesouro, para o que as respectivas autorizações de pagamento serão expedidas a favor da Direcção-Geral da Fazenda Pública" (hoje DGT). Nestes termos, as autorizações de despesa orçamental deixaram de ser expedidas pela Contabilidade Pública sobre os cofres consulares para o serem sobre a antiga Repartição do Tesouro (hoje Direcção de Serviços de Tesouraria da DGT). Quer isto dizer que as antigas relações entre cofres consulares e as repartições da Contabilidade Pública que sobre eles expediam autorizações de pagamento cessaram, porque essas autorizações passaram a ser expedidas sobre a antiga Direcção-Geral da Fazenda Pública, hoje Direcção-Geral do Tesouro, passando a Direcção de Serviços de Tesouraria desta Direcção-Geral, a efectuar o registo de todas as autorizações por Ministérios, convertendo-as e escriturando-as na respectiva rubrica de operações de tesouraria. Assim, a despesa é paga ou realizada no momento da conversão dessa despesa orçamental em operações de tesouraria.

Sublinhe-se que os fundos necessários ao pagamento no estrangeiro destas despesas orçamentais entraram previamente nos cofres do Tesouro, e para efeitos da Contabilidade Pública o momento da entrada nestes cofres é a data do pagamento da respectiva despesa orçamental; só posteriormente a esse momento é que a DGT ordena o pagamento no estrangeiro, quer através dos cofres consulares, transferindo-lhes recursos no caso de eles não os terem ou efectuando esse pagamento através de um dos seus banqueiros.

Como já se referiu, a grande parte da saída de fundos dos cofres consulares sem prévia autorização da DGCP diz respeito ao MNE, e os documentos relacionados com essas despesas são enviados pelos cofres consulares ao serviço competente

do MNE, que por sua vez os envia à respectiva delegação da Contabilidade Pública, para que esta promova a conferência, liquidação e autorização dessas despesas.

Assim estas despesas pagas (como se vê no citado relatório do Tribunal de Contas, a fls. 10), numa primeira fase, por adiantamento dos cofres, devem mais tarde, após o processamento, ser submetidas à apreciação da respectiva Delegação da DGCP, com o objectivo de se proceder à sua regularização, podendo acontecer que não obtenham a necessária autorização por a Delegação considerar que não foram respeitadas as regras da Contabilidade Pública. Estas despesas vão assim permanecer em "despesas a liquidar", para além do termo do exercício económico a que respeitam.

As contas de responsabilidade dos consulados eram, até 1985, enviadas à delegação respectiva da DGCP para serem conferidas, vindo posteriormente ao Tribunal de Contas para liquidação e julgamento dos responsáveis. Aquela Direcção-Geral tinha pois, conhecimento da prática dos consulados relativa às "despesas a liquidar" e da importância do respectivo saldo acumulado. No entanto, as Contas Gerais do Estado, cuja elaboração está a seu cargo, não evidenciam existência do mesmo saldo; nem o podem evidenciar, dada a forma de contabilizar as saídas de fundos dessas despesas nos cofres consulares. Tais saídas encontram-se escrituradas no livro "despesas a liquidar", que, embora sendo um livro auxiliar, integra a contabilidade consular, mas o que nele se encontra escriturado não tem reflexo na Conta Geral do Estado. As saídas de fundos nele escrituradas encontram-se nos saldos (iniciais e finais) do "Livro de Caixa", também designado por "Livro de responsabilidade consular", tudo se passando como se eles se encontrassem ainda em caixa, não tivesse havido saídas, de forma a equilibrar as entradas registadas, como já se referiu, nomeadamente em "Transferências de fundos".

Tudo isto era, e é, do conhecimento dos escalões superiores do MF, como se afirma a fls. 10 e 11, do citado relatório de 22/11/1988, aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas; como também era, e é, do conhecimento do MNE. Talvez porque a situação radica no nível político de decisão — e só nele poderá, de futuro, encontrar solução — o artº 60º da Lei do Orçamento do Estado de 1991 põs cobro aos processos de efectivação de responsabilidades, cuja natureza e dimensão acima se refere. Mas, porque está em causa a legalidade financeira — critério vector da actividade do Tribunal de Contas, por imposição do artigo 216º da Constituição da República — e porque tais desvios sistemáticos, que se não limitam ao passado, impõem, além da "regularização formal" operada, a alteração para o futuro de causas e de um sistema cuja modificação se não enxerga, importa

aprofundar esta análise. Ela cabe plenamente na incumbência confiada ao Tribunal de Contas pelo artigo 210º da Constituição, incide sobre o que está ocorrendo no presente ano económico, e permitirá, se os respectivos resultados forem tidos em conta pelas entidades responsáveis do sistema, nos seus diversos níveis, prevenir o agravamento da situação global e reparar uma prática de desvio sistemático e crescente dos padrões da legalidade, da correcção e da transparência financeira.

2.4 - Por outro lado, embora este movimento fosse detectado nos processos de responsabilidade de contas consulares, cuja instrução ia assim sendo protelada ou diferida, foi o atraso na apresentação das contas — também sistemático e crescente — que levou o Tribunal de Contas a aperceber-se da gravidade da situação e a avaliá-la. Como se aponta no referido relatório, procedeu-se então a um inquérito à Direcção-Geral dos Serviços Centrais (DGSC) do MNE, tendo também o MNE criado uma comissão interministerial para o estudo e resolução das "despesas a liquidar", que não chegou a concluir os seus trabalhos, pois deixou de reunir nos finais do primeiro trimestre de 1987. O Tribunal tomou diversas medidas para esclarecer a situação, mas a dilatação dos atrasos e a acumulação de contas com irregularidades por julgar, levaram o Tribunal, para além das observações feitas nos pareceres das Contas Gerais do Estado de 1981 a 1988, a tomar medidas, que, como se aponta na fundamentação das Instruções do Tribunal de Contas de 21 de Fevereiro de 1991, por falta de compreensão dos departamentos do MNE e MF, envolvidos no processo, não permitiram a resolução da situação.

Isto resulta, aliás, de uma conclusão claramente apontada a fls. 12 do relatório do Tribunal de 22/11/1988 "verifica-se, no entanto, que nos encontramos em face de uma situação que não envolve apenas os responsáveis consulares, antes resultando de uma orientação geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com pleno conhecimento do Ministério das Finanças, pelo que, neste contexto, não podem ser considerados apenas os referidos responsáveis consulares". O Tribunal sugeria então que não se afigurava que o problema fosse susceptível de resolução por via jurisdicional por se estar "em presença de uma situação de responsabilidades alargadas e diluídas, fruto de condicionalismos acidentais de uma época específica e com forte componente política" (relatório citado a fls. 13), tendo apresentado o referido relatório ao Governo, após o que, sem intervenção do Tribunal, tomou aquele a iniciativa legislativa que a Assembleia da República aprovou e que se traduziu no citado artº 60º da Lei nº 65/90, de 28/12 — Lei do Orçamento do Estado para 1991.

### III. APRECIACÃO DAS AUDITORIAS EFECTUADAS

3.1 - As duas verificações efectuadas (processos Audit. 3/91 e Fislo 1/91), com o intuito de proporcionar relatórios aprofundados de inspecção e auditoria sobre a situação caracterizada permitem um melhor conhecimento da organização legal e do organograma efectivo dos principais serviços envolvidos, dos seus circuitos e princípios de funcionamento e de alguns aspectos de ilegalidade e ineficiência ou irregularidade que as auditorias permitem detectar (cf. supra no 1.4).

Tratando-se, como se trata, de relatórios que se referem a uma mesma situação de conjunto — a estrutura e funcionamento financeiro dos consulados e postos consulares e dos serviços centrais com que se articulam — parece mais conveniente apreciá-los em conjunto e em conjunto os remeter aos órgãos que podem ter intervenção na correcção das deficiências e anomalias verificadas. Não se esquece, todavia, que os departamentos e os procedimentos operacionais foram analisados de "per si", o que significa, em alguns casos, que se foi, em razão das competências e atribuições de alguns dos serviços objecto de indagação, para além desta grande área comum. Também isso se teve em conta, concentrando, todavia, a atenção do Tribunal no aspecto principal acima definido, embora sem esquecer outras questões que as duas auditorias ora apreciadas permitem considerar.

Afigura-se de melhor metodologia, antes de concluir e decidir, apreciar os relatórios indicados, sem repetir o que neles se contém, à luz da auditoria, da resposta dos serviços (quando houve), e dos demais elementos que são do conhecimento do Tribunal, destacando as questões que merecem relevo com referência aos quatro serviços inspeccionados: a DGACAFP-Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e da Administração Financeira e Patrimonial do MNE, a DGP-Direcção-Geral do Pessoal do MNE, a DGT e a 6ª Delegação da DGCP (precisando que estes dois últimos serviços são apreciados, apenas quanto à parcela da sua actuação que se relaciona com o objecto principal das duas auditorias, em ambos os relatórios).

#### 3.2 - DGACAFP - Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e da Administração Financeira e Patrimonial do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DGACAFP do MNE - Audit. 3/91)

A DGACAFP, nomeadamente através da sua Direcção de Serviços da Administração Financeira (DSAF), apresenta-se como responsável geral pela distribuição e acompanhamento da execução orçamental do Ministério, apesar de intervir

apenas no processamento de despesas de funcionamento, com exclusão do processamento dos vencimentos e outras remunerações devidas ao pessoal do quadro do Ministério e das missões diplomáticas ou postos consulares, que é da responsabilidade da DGP.

De fls. 7 e 8 do relatório Audit. 3/91 resulta a preocupação dos responsáveis pela DSAF em dotar os serviços consulares de instrumentos disciplinadores da gestão orçamental, instruindo-os e esclarecendo-os nesse sentido, e por outro lado, em racionalizar o abastecimento dos postos consulares procedendo a uma distribuição provisória das verbas consideradas necessárias ao funcionamento normal dos mesmos (orçamento de funcionamento), a qual cobre cerca de 90% da dotação atribuída em cada orçamento, visando, assim, criar mecanismos que permitam reforçar orçamentos mais carenciados no caso de flutuações cambiais elevadas ou imprevisíveis, fazer face a despesas não previstas sem necessidade de recorrer a outras dotações do orçamento do Ministério. Por outro lado, a Contadoria revela ainda que a DSAF procura conhecer as necessidades reais dos postos consulares, de modo a que isso se reflecta na preparação do anteprojecto orçamental para o ano seguinte.

A equipa de auditoria analisou, com particular incidência na Repartição de Gestão Externa (RGE), duas fases primordiais do processo relativo à saída de fundos dos cofres consulares para pagamento de despesas e que se encontram escrituradas em "despesas a liquidar": 1) A recepção e conferência de toda a documentação comprovativa das despesas realizadas nos postos consulares. 2) O processamento das folhas de despesa para efeitos de reembolso aos postos consulares. Esta análise permite, para além de algumas verificações de normalidade que se anotam, sublinhar que a conferência pela RGE dos documentos remetidos decorre com um atraso muito significativo, cerca de dois anos (Audit. 3/91, fls. 9), uma vez que o processamento das folhas de despesa é feito, não em função dos documentos de despesa que lhe serviriam de suporte, depois de conferidos, mas com base nas dotações atribuídas no orçamento de funcionamento, não acompanhando estes documentos as respectivas folhas, pois são enviados posteriormente à 6ª Delegação da DGCP. No momento da elaboração do relatório (Audit. 3/91, em 21/1/1991) encontrava-se em fase de ultimização a prestação de contas referente ao ano de 1988, faltando, por conseguinte, todo o ano de 1989 e 1990.

Esta é uma situação anómala, por excessiva dilação da conferência, com projecção em todas as fases ulteriores de controlo e regularização. Em princípios de 1991 faltava conferir documentos relativos a todo o ano de 1989 e de 1990. A equipa de auditoria, a fls. 9 do relatório Audit. 3/91, imputa este atraso à grande

carência de meios humanos com que a RGE se depara, em virtude de, pelo carácter pouco motivador do trabalho, haver dificuldade em deslocar pessoal para aquele sector. Como consequência, sublinha a equipa de auditores que todo este atraso na prestação de contas à 6ª Delegação da DGCP provoca, naturalmente, que ao não serem considerados alguns desses documentos em conformidade com as regras da Contabilidade Pública pela DGCP (devido a falta de recibo comprovativo do pagamento ou de factura discriminativa do bem ou serviço adquiridos) sejam, conseqüentemente, devolvidos à RGE para que esta solicite aos gerentes consulares a sua rectificação junto do fornecedor do bem ou serviço. Dado o tempo decorrido, nem sempre estes conseguem satisfazer tal exigência, verificando-se, entre outras, hipóteses como a de já não existir o fornecedor, não se conseguir localizá-lo, ou os responsáveis do posto consular já não serem os mesmos e terem por isso dificuldade em obter um documento cuja despesa não foi da sua responsabilidade.

Toda esta situação ineficaz e absurda, que dificulta o controlo e provoca toda uma série de diligências burocráticas absolutamente inúteis e fora de tempo, origina o aumento das "despesas a liquidar" e a impossibilidade de regularização do processo, não sendo possível regularizar o montante das "despesas a liquidar" no orçamento do ano económico respectivo.

Considera-se que esta situação, que tem antecedentes numa forma perfeitamente arcaica e desajustada de controlo da regularidade e execução orçamental, torna inviável o controlo, origina diligências e custos injustificáveis para os próprios responsáveis de gestão e de controlo e deverá ser inteiramente revista, não apenas na RGE da DSAF mas, sobretudo, na DGCP.

Ainda na DGACAFP, a auditoria à Direcção de Serviços de Vistos e da Contabilidade Consular, que é responsável pelo apuramento da previsão de despesas a realizar por cada missão ou posto consular, em cada trimestre, e pela solicitação à DGT do reforço ao cofre consular, trimestralmente ou, quando haja insuficiência de verbas, em termos de pedido de reforço extraordinário, abrangendo, uns e outros, tanto verbas do orçamento do MNE como despesas com ensino, saúde, etc., suportadas por outros ministérios (Audit. 3/91, fls. 12 e documentos de fls. 50 a 53). A fiscalização dos serviços de contabilidade dos postos consulares resume-se, conforme o relatório dos auditores (Audit. 3/91, fls. 13) à comunicação aos Serviços da Inspeção Diplomática e Consular do Ministério sempre que são detectadas divergências nas importâncias constantes dos mapas recebidos mensalmente dos postos consulares.

Anota a este respeito, a fls. 13 do relatório Audit. 3/91, a equipa de auditores, que as carências de pessoal administrativo, quer em qualidade quer em quantida-

de, não existem apenas nos Serviços Centrais do Ministério mas na maioria dos postos consulares. E sublinham (Audit. 3/91, fls. 13): "estas carências são devidas à dificuldade de encontrar funcionários públicos portugueses, de carreira, interessados na sua colocação no estrangeiro e ainda por quando se pretende contratar localmente pessoal para o exercício dessas funções, dado os baixos salários que Portugal pode pagar, comparativamente com as missões diplomáticas de outros países, dificilmente se encontra pessoal com alguma experiência, salvo em países com um elevado índice de desemprego".

Este é certamente um problema sério cuja consideração, de uma vez por todas, deverá pôr-se ao Governo, tanto no âmbito do MNE como no do MF. A representação diplomática externa, que envolve pessoal em nível muito reduzido, para ser tomada a sério implica uma reavaliação global e efectiva dos recursos humanos e materiais, tanto em qualidade como em quantidade, que lhe são afectados. De outra maneira, será inútil promover alterações legislativas, de pouco servirá modificar a organização, as regras e os processos funcionais, pois a falta de pessoal ou a sua inadequação às necessidades do serviço não permitirão uma gestão minimamente satisfatória, quer no domínio administrativo-financeiro, quer, naturalmente, em outros domínios que, não sendo mais nem menos importantes, se prendem sobretudo com o conteúdo da função exercida por estes serviços, mas dependem também muito do modo como se encontra organizada a sua componente de base administrativa e financeira.

Em parte, também por essa carência de pessoal, se explica a verificação dos auditores de que o organograma real "apresenta poucas semelhanças com o organograma legal" (Audit. 3/91, fls. 13 e 33), o que parece representar também prática muito desaconselhável.

Apenas se sublinha que, naturalmente, as exigências de pessoal administrativo e financeiro especializado e tecnicamente habilitado não podem estender-se indiscriminadamente a todas as missões diplomáticas e postos consulares. Em muitos casos, será irrealista pensar que esse pessoal pode ser recrutado, em Portugal ou localmente, e pode ser remunerado ajustadamente, como será porventura irrealista pensar que, se as dificuldades anteriores fossem superadas, seria viável dar-lhe ocupação plena e eficiente. Dever-se-á antes caminhar para a formação, nos domínios financeiro e contabilístico, de pessoal de apoio, com capacidade e com funções mais polivalentes, o que pressupõe também uma maior racionalização e simplificação de processos administrativos e burocráticos, que não podem ser idênticos aos que se aplicam à Administração Pública Central, excessivamente complexos, desnecessariamente burocratizados, arcaicos e formalistas. Impõe-se, pois, uma nova concepção do pessoal administrativo e de

apoio e a criação de procedimentos que tenham em conta a formação dos serviços portugueses no estrangeiro, quanto ao pessoal que podem recrutar e integrar, e as necessidades de funcionamento eficiente no estrangeiro, que não são compatíveis com a transposição mecânica de práticas e formalismos rotineiros típicos da Administração Central (sem curar agora de saber se também estes são justificados ou traduzem uma mera rotina burocrática arcaica, como tantas vezes sucede com certos procedimentos da Contabilidade Pública).

### 3.3 - Direcção-Geral do Pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros/ DGP do MNE (Fislo 1/91, fls. 6 a 22)

A análise feita revela as habituais insuficiências de pessoal e muitas outras deficiências de organização e funcionamento, que levam a considerar bastante negativa a avaliação, em termos de organização e de eficiência, deste departamento do MNE.

Relativamente aos abonos de representação e de residência, devidos ao pessoal colocado no estrangeiro, notam-se significativos atrasos na recepção dos respectivos cheques, pelos seus destinatários, dada a complexidade do circuito existente, como se ilustra a fls. 9 do relatório Fislo 1/91. Notam-se atrasos, ainda mais graves, no processamento relativo à Secção de Segurança Social, apontando-se aqui, injustificavelmente, que estes processamentos têm vindo a ser feitos com atraso significativo e sem ordem cronológica da data de despesa, uma vez que em 1989 e 1990 foram processados reembolsos referentes aos pagamentos feitos pelos cofres em 1988, 1989 e 1990, quando se encontram ainda por processar os reembolsos referentes aos pagamentos feitos nos anos de 1986 e 1987, num total de muitos milhares de contos (Fislo 1/91, fls. 17 e 18). Esta é uma situação muito grave, que não pode deixar-se sem uma chamada de atenção.

Observa-se, ainda, (Fislo 1/91, fls. 5) que a equipa de auditores não conseguiu obter fotocópia de uma listagem de funcionários devedores aos cofres consulares de importâncias previamente adiantadas por estes. Independentemente de o legislador poder ter relevado algum tipo de responsabilidade neste domínio (cfr. artº 60º, nº 2, da Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro - Orçamento para 1991) tal não tinha ainda ocorrido, ao tempo, e não abrange os mecanismos de recuperação das importâncias em dívida, pelo que, quer a presumível falta de diligência na recuperação das importâncias em dívida, por parte dos serviços, quer a não entrega de fotocópia dessa listagem, que parece seguro existir, assumem gravidade digna de menção. Quer se trate de incúria quer de actuação intencional, este comportamento não é nada abonatório, nem da competência profissional nem da

sujeição mínima à prossecução do interesse público por parte dos responsáveis. Para ele se chama a atenção, independentemente de outras formas de actuação que venham a revelar-se adequadas, no futuro, sendo esta mais uma manifestação da falta de diligência e da ausência de mecanismos de controlo neste domínio, ao menos no âmbito do departamento agora considerado.

Razoáveis se afiguram, por seu lado, as observações formuladas (Fislo 1/91, fls. 38), no seguimento das acções de auditoria realizadas, quanto à DGP do MNE no sentido de que, para melhorar as suas condições de funcionamento a curto e médio prazo, seria de ponderar a criação de um sector centralizado para processamento de todos os abonos a pessoal e outras despesas da sua responsabilidade bem como para a contabilização das receitas e despesas provenientes da atribuição de autonomia administrativa prevista na Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro, e que, com as estruturas existentes no momento da acção da auditoria, seria inteiramente inviável, bem como no sentido de se pensar na concepção e execução de um plano actual de formação do pessoal do MNE, com vista a melhorar a execução das actuais tarefas a cada um distribuídas, bem como dar-lhes preparação para assumirem novas responsabilidades e permitir o aproveitamento de capacidades de micro-computadores, já adquiridos e instalados em alguns sectores, tudo de forma a, tendo em conta as possibilidades dos serviços centrais e de representações diplomáticas e consulares, em função da sua dimensão e responsabilidade, se permitir uma melhor gestão administrativa e financeira.

Por outro lado, não se tem dúvidas de que, sem prejuízo da necessidade de uma modificação do sistema, sem a qual se não conseguirá resolver esta situação de vício sistemático, em agravamento constante nos últimos anos, seria conveniente criar condições para imprimir na DGP do MNE uma maior celeridade das tarefas de processamento de folhas, nomeadamente as que se destinam ao pagamento de abonos de representação e de abonos de residência ao pessoal do MNE colocado no estrangeiro, a fim de contribuir para a minimização do atraso na recepção desses abonos, e as destinadas a reembolsar os cofres consulares de importâncias por estes dispendidas, nomeadamente no que se refere ao pagamento das contribuições para a Segurança Social, a fim de evitar o aumento crescente, por esta via, das "despesas a liquidar".

Enfim, no âmbito mais vasto deste processo das "despesas a liquidar", é legítimo perguntar se não seria de tentar travar, com os recursos actualmente disponíveis, o agravamento da situação, dando prioridade às tarefas relacionadas com as contas actuais e processando-se a recuperação dos atrasos apenas na medida do possível.

Anota-se, ainda, a ausência de um plano de formação do pessoal do MNE na

Direcção de Serviços de Recrutamento de Formação e Planeamento, o qual seria útil, se é que não é imprescindível, para permitir uma melhor preparação dos funcionários do MNE para o desempenho das tarefas actuais e para assumirem no futuro, com novos métodos de funcionamento e responsabilidades diversas que permitam habilitá-los para superar deficiências deste tipo e adaptarem-se a um novo sistema, que, nem por ser mais ajustado, flexível e simplificado, seria menos exigente quanto a uma preparação técnica mínima dos funcionários que com ele operariam, nomeadamente no exterior — antes, porventura, pelo contrário (ponto 2.1.2, de fls. 20 a 22 e ponto 3.1.4, a fls. 34, do relatório Fislo 1/91).

### 3.4 - 6ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP)— situações e procedimentos nela detectados (Audit. 3/91, fls. 14 e 15, e Fislo 1/91, fls. 23 a 27)

As verificações efectuadas nas duas auditorias incidiram, em primeiro lugar, sobre as tarefas de conferência e liquidação e autorização de pagamento das folhas de despesa, a verificação de toda a documentação enviada pela DGACAFP, relativamente à prestação de contas de importâncias previamente processadas e autorizadas aos cofres consulares para reembolso das despesas de funcionamento adiantadas por aqueles cofres e o correspondente apuramento de saldos, por classificação económica e por posto consular (cfr. Audit. 3/91, fls. 14). Desta conferência, apontam os auditores, resulta nomeadamente a necessidade de devolução à DGACAFP, como já se referiu, de diversos documentos que não estão em conformidade com as regras da Contabilidade Pública a fim de serem rectificadas ou completadas com os respectivos recibos comprovativos de pagamento. Quando esta rectificação não se processa, ou não é feita em conformidade, as despesas permanecem em "despesas a liquidar".

A equipa de auditores verificou também que no que se refere à reposição nos cofres do Tesouro dos saldos apurados pelos cofres consulares que a mesma não ocorre desde 1988 (a afirmação é datada de 25/1/1991), situação que é grave, sublinhado-se que constitui uma das preocupações da Delegação (cfr. documentos de fls. 54 a 58, no Audit. 3/91).

Verifica-se, ainda, que a devolução feita pela Delegação de alguns documentos de despesa é motivada pela falta de recibo comprovativo do pagamento ou pelo facto de o documento comprovativo da despesa não obedecer aos princípios gerais da Contabilidade Pública.

A equipa de auditores aponta — e o Tribunal subscreve no essencial estas considerações — o seguinte (Audit. 3/91, fls. 15): "tendo em conta a falta de

pessoal, não só em quantidade como ainda em qualidade, com que se debatem alguns dos postos consulares e ainda os diferentes tipos de comprovação das despesas ou do seu pagamento, existentes nos vários países onde se situam os referidos postos — aparece uma diversidade de comprovativos da despesa desde o mais rudimentar documento, mal escrito e elaborado pelo fornecedor do bem ou serviço, nos países subdesenvolvidos, até ao documento ‘sofisticado’, todo informatizado, emitido nos chamados países evoluídos, em que a prática normal de pagamento é a transferência bancária, não sendo usual a emissão de qualquer recibo e, ainda, por outro lado, o comprovativo da despesa feita nos grandes centros comerciais é um simples ‘ticket’ da máquina registadora sem qualquer identificação do titular da despesa ou mesmo dos produtos adquiridos — afigura-se que deverá ser concedida alguma flexibilidade à forma de prestação de contas ou criar, mesmo, legislação especial que dispense os responsáveis pelas missões, ou postos consulares, do cumprimento de algumas regras da Contabilidade Pública, sempre que não lhes seja possível cumpri-las, face às normas de contabilidade desses países, ficando os mesmos responsáveis pela sua comprovação e respondendo disciplinarmente por qualquer infracção da legalidade na despesa" (vide exemplos de fls. 59 a 65). Esta variedade de documentos comprovativos resulta claramente dos documentos anexos ao relatório, de fls. 67 a 85, nos quais as respostas de alguns postos consulares a questões suscitadas pela DGACAFP demonstram a existência de uma enorme diversidade de procedimentos relativos à liquidação de facturas e meios utilizados nos pagamentos em função da situação nos diversos países em que a missão diplomática ou consular se encontra situada.

É oportuno relembrar a Informação nº 127 da 6ª Delegação da DGCP, de 5/6/1990, a qual mereceu despacho de concordância do Secretário de Estado do Orçamento, em 29/6/1990, e na qual era proposto à consideração do Tribunal de Contas que no que se refere aos processos de prestação de contas das missões diplomáticas e postos consulares, relativas aos anos de 1987, 1988 e 1989, fossem aceites como comprovativos de pagamento facturas, desde que nelas expressamente constassem o carimbo da casa comercial, rubrica e indicação de "PAGO", ou "tickets" de caixa registadora; ou então, em caso de impossibilidade, deveria ser junta uma declaração em papel timbrado, autenticada com selo a óleo e com rubrica legível do titular do posto em que se comprovasse, o pagamento das facturas ou onde se fizesse a discriminação dos artigos adquiridos, para o caso de "tickets". Esta pretensão da 6ª Delegação prendia-se com dificuldades de ordem interna para a recuperação do atraso na conferência e encerramento das contas e não com base numa análise dos factores exógenos que demonstrassem a verdadeira razão para a aceitação desta prática, o que levou o Tribunal de Contas a

deliberar, em sessão plenária da 2ª Secção de 20/9/1990, no sentido de manter a orientação que vinha seguindo, segundo a qual práticas como as referidas não são aceitáveis.

No plano prático é inviável, e no plano das regras será questionável, que se criem situações de isenção, ou excepção, ao Direito Financeiro para quaisquer responsáveis. A questão estará, sim, em conceber regras próprias e adequadas, que permitam um correcto funcionamento dos cofres consulares, sem perda do rigor e transparência impostas pela realização de qualquer despesa pública e gestão de dinheiros públicos.

Parece, assim, necessário chamar a atenção — não da 6ª Delegação da DGCP, mas da DGCP de que ela faz parte, e do Governo — para a necessidade de se definirem critérios que evitem esta situação absurda: a existência de critérios relativos a comprovativos de despesa que não são susceptíveis de aplicação nos países onde a representação no estrangeiro está situada provoca toda uma tramitação burocrática inútil, nalguns casos com objectivos de regularização impossíveis e sem qualquer adequação a uma racionalidade de controlo financeiro, e determina, ainda por cima, a acumulação de atrasados em "despesas a liquidar". Surge, assim, toda uma actividade burocrática redundante e irregular, que pelo menos amplifica causas anteriores, e serve de eventual cobertura a toda uma situação de irregularidade, que não é ousado denunciar, e contém, ao menos potencialmente, graves riscos de permitir descontrolada utilização de fundos públicos, quando não situações ainda mais graves que não é possível prevenir, averiguar ou sancionar.

A permanência desta situação constitui mais do que um risco para os dinheiros públicos, que a Contabilidade Pública deveria acautelar: ela é uma verdadeira causa de perda efectiva de dinheiros públicos.

No outro relatório de auditoria — Fislo 1/91 — as verificações feitas com referência feita à 6ª Delegação da DGCP merecem ainda algum comentário (Fislo 1/91, fls. 23 a 27).

Por um lado, os auditores encontram efectivamente, com base num não documentado e discutível acordo entre a Delegação e a Direcção de Serviços Gerais do Orçamento da DGCP, uma situação de errada classificação de despesas, incluindo na mesma classificação económica — a rubrica "01.01.02 - Pessoal além dos Quadros" (tendo em conta os anos de 1989 e 1990 e o novo regime legal de classificação de despesas neles aplicável) despesas tão diversas como abonos de representação, abonos de residência, pensões provisórias de aposentação, subsídios de férias e de Natal, quando no classificador económico aplicável existem rubricas próprias para estas despesas independentemente do vínculo dos

seus destinatários. Além desta indiscriminação, que determina errada classificação de despesas com montante relativamente elevado (por exemplo, para os abonos de representação, 51 110 104\$00, em 1990; para os abonos de residência devidos ao pessoal técnico administrativo e auxiliar do quadro do MNE colocado em postos consulares, em 1989, 120 716 929\$00, em 1990, 101 351 496\$00; para pensões provisórias de aposentação devidas ao pessoal em serviço nos postos consulares quando desligados dos serviços, aguardando aposentação, 4 819 757\$50, em 1989 e 9 108 380\$00, em 1990). As observações feitas no relatório dos auditores, a fls. 25 e 26, são inteiramente plausíveis, pelo que, na falta de disposição legal, se considera haver, aqui, uma situação de errada classificação de despesas, cuja correcção imediata se recomenda e cuja vigilância, no futuro, os Serviços de Apoio ao Tribunal deverão prolongar em gerências posteriores e que será investigado nos respectivos processos de verificação dos documentos de despesa dos serviços simples, para os quais se remete.

A fls. 26 e 27 do relatório Fislo 1/91, demonstra-se que as importâncias processadas e autorizadas em 1990, relativamente ao conjunto de rubricas de classificação económica seleccionadas para verificação, depois de introduzidas as respectivas alterações orçamentais e até à data da realização da análise In loco efectuada (21 de Março de 1991), totalizaram o valor de 2 912 557 148\$00, quando o inicialmente orçamentado somava apenas 2 600 793 000\$00.

### 3.5 - Direcção-Geral do Tesouro (DGT) (relatórios Audit. 3/91, fls. 16-17 e Fislo 1/91, fls. 28-32)

Na DGT a equipa de auditores, na sua primeira acção de controlo, fez incidir a atenção na Divisão do Estrangeiro (DE) da Direcção de Serviços de Tesouraria (DST), à qual competem as tarefas de movimentação de fundos para o estrangeiro (cfr. Audit. 3/91, fls. 16 e 17).

Verificam-se aqui, nomeadamente, atrasos na comunicação de transferência para o cofre consular das importâncias necessárias para suportar as despesas por dotações orçamentais de outros Ministérios (Educação, Saúde, etc.) que, por o expediente ser feito manualmente e haver carências de pessoal, atinge por vezes durações que se julgam excessivas (15 a 30 dias: Audit. 3/91, fls. 17); a resposta da DGT, a fls. 103 e 104 do processo Audit. 3/91, embora em termos mais vagos, confirma a existência de atrasos dizendo: "Na verdade, nos contactos com a missão da Direcção-Geral do Tribunal de Contas foi referido que, para além das carências de pessoal, esta Direcção-Geral, por vezes, vê-se também confrontada com várias folhas de despesa orçamental e requisições de cheques enviadas pela

DGCP num mesmo dia, o que também contribui, pontualmente, para aumentar o período médio decorrido entre a recepção daqueles documentos e o envio dos ofícios aos cofres consulares".

Por seu lado, a segunda acção de verificação (Fislo 1/91, fls. 28 a 32) incidiu sobre a DST, visando averiguar principalmente estas questões:

- a) - A razão da emissão de cheques mensais para pagamento dos abonos de representação e abonos de residência devidos ao pessoal do MNE colocados no estrangeiro, uma vez que as folhas são processadas e autorizadas por trimestre, e, devido à demora de todo o circuito, os cheques correspondentes ao primeiro mês de cada trimestre só chegam aos seus destinatários a partir de meados do mês seguinte;
- b) - O reduzido número de pagamentos dos abonos referidos na alínea anterior, através de transferência bancária para a conta do beneficiário, dada a exigência de manter inalteráveis os processamentos por um período mínimo, o que a DGP do MNE considera inaceitável, dadas as frequentes movimentações daquele pessoal;
- c) - A demora na emissão dos cheques mensais para pagamento de vencimentos e outros abonos ao pessoal colocado no estrangeiro, que tanto poderá ser imputável a este Serviço como a outros.

Quanto à questão referida na alínea a), é possível sintetizar as observações feitas, a resposta da DGT e o comentário posterior dos auditores, conforme consta do mapa da página seguinte (pág. 335).

Sabe-se que o sistema que vigora relativamente ao processamento dos abonos de representação e de residência é trimestral em resultado de um acordo estabelecido entre o MNE e a 6ª Delegação DGCP, com fundamento em razões de natureza operacional, embora a DGT também beneficie dele na medida em que tem menos trabalho a desenvolver.

Tem sucedido que entre o momento da autorização das folhas de despesa orçamental (em que é utilizada a taxa de cambio em vigor no dia do processamento) e o momento em que a DGT procede ao pagamento em moeda estrangeira pode existir, e tem existido, uma diferença em escudos que é suportada pela DGT e que se encontra escriturada em operações de tesouraria, na rubrica "Cambiais" e englobada no movimento desta rubrica, embora em rigor devesse ser escriturada como "Diferenças de cambio a liquidar". Essa diferença não é regularizada

EXTRATOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE CRÍTICA DOS AUDITORES
<p>Fls.28 - "Durante uma reunião com o responsável pela DST a equipa, colocou-lhe algumas questões..."</p> <p>a) qual a razão da emissão de cheques mensais para pagamento dos abonos de representação e de residência, devidos ao pessoal do MINE colocado no estrangeiro, uma vez que as folhas são processadas e autorizadas por trimestre e, devido à demora em todo o circuito, os cheques correspondentes ao 1º mês, de cada trimestre só chegam aos seus destinatários a partir de meados do mês seguinte."</p> <p>A esta questão respondem:</p>	<p>"A emissão de cheques mensais pela DGT... tem como preocupação primordial a gestão da Tesouraria do Estado, relacionada com a gestão da Dívida Pública, uma vez que o Orçamento do Estado é deficitário, aliada ao prazo do pagamento".</p> <p>"Com efeito, sempre que existe atraso no pagamento do primeiro mês de cada trimestre... a DGT emite habitualmente um único cheque para pagamento dos 1º e 2º meses de cada trimestre..."</p> <p>"No entanto, embora este esquema seja utilizado, a emissão de um único cheque contemplando os abonos relativos a um período de três meses, não nos parece lícita, uma vez que, desta forma, o beneficiário receberia de uma só vez, três abonos, cujo carácter é mensal".</p>	<p>Relativamente a esta questão a resposta apresentada pela DGT contraria o conteúdo do relatório, ao afirmar que a emissão de um único cheque para pagamento dos abonos referentes aos 1º e 2º meses de cada trimestre é uma prática já habitualmente seguida.</p> <p>Com efeito, dá análise feita a uma amostra de requisições de cheques, emitidos em 1990, cujas fotocópias se juntam em anexo, constata-se que de um total de 1701 cheques, apenas 199, referentes ao 2º trimestre, englobam abonos de 2 meses (Abril e Maio), cujas datas de emissão variam entre 8 e 23 de Maio.</p>
<p>Fls. 29 - "Quanto aos cheques serem emitidos mensalmente, em vez de um só cheque para pagamento dos abonos processados e autorizados em folhas trimestrais, é uma questão de gestão da dívida pública..."</p>		<p>Cumprir, no entanto, referir que a emissão dos cheques correspondentes aos restantes trimestres também sofreu atrasos, se bem que não tão significativos</p>
<p>Fls. 30 - "Contudo, mostraram-se receptivos a melhorar um pouco este sistema passando a emitir um único cheque para pagamento dos 1º e 2º meses de cada trimestre, a fim de compensar com a antecipação do pagamento referente ao 2º mês o atraso verificado em relação ao primeiro, mesmo que daí resultem já alguns encargos adicionais".</p>		

orçamentalmente, embora devesse sê-lo.

A moeda estrangeira para pagamento dos abonos pode ser comprada pela DGT ao Banco de Portugal, utilizando as disponibilidades em escudos existentes nos seus cofres, provenientes dos recursos que a eles afluem e que tanto podem ser receitas efectivas do Estado, recursos pertencentes a entidades diversas do Estado e que obrigatoriamente passam pelos cofres do Tesouro e nele permanecem durante algum tempo originando um fundo de maneiio, ou recursos provenientes de empréstimos públicos internos que estão todavia consignados à cobertura financeira de despesas orçamentais, ao financiamento do défice orçamental ou à concessão de empréstimos pelo Estado; em nenhum destes casos se contrai dívida pública para efectuar, em determinado momento, um pagamento em moeda estrangeira, pois essa despesa não tem expressão orçamental. Quando o Tesouro possui a divisa necessária em montante suficiente para efectuar o pagamento em moeda estrangeira, nesse caso não se verifica qualquer compra ao Banco de Portugal.

Claro que a existência nos cofres do Tesouro de disponibilidades em divisas diferentes do escudo, resulta fundamentalmente de empréstimos externos entretanto contraídos, mas também neste caso o produto da emissão destes empréstimos encontra-se consignado à cobertura financeira de despesas orçamentais e/ou ao financiamento do défice orçamental.

É igualmente claro que a saída de fundos dos cofres consulares, que se encontra registada em "despesas a liquidar", pelo seu elevado montante, teve de ser financiada de alguma maneira, e a mais significativa terá sido sem dúvida a contracção de dívida pública em montante superior ao exigido pela execução orçamental; ou, então, sê-lo-á pela concessão de empréstimos pelo Estado, dadas as razões já apontadas.

Todavia, tudo isso aconteceu ao longo de vários anos e não no momento em que o Tesouro efectua um pagamento em moeda estrangeira; do mesmo modo que as "despesas a liquidar" não apareceram num dado momento, mas resultaram de procedimentos adoptados pelo Governo e pela Administração durante um largo período temporal.

De todo o modo, não pode haver justificação para procedimentos ou expedientes que provocam sistemáticos atrasos ao funcionamento de serviços ou ao pagamento de remunerações aos funcionários e agentes do Estado. Toma-se nota de que os responsáveis se mostraram receptivos a melhorar um pouco o sistema, passando a emitir um único cheque para pagamentos do primeiro e segundo meses de cada trimestre, a fim de compensar, com a antecipação de pagamento relativo ao segundo mês, o atraso verificado em relação ao primeiro, mesmo que daí

resultem já alguns encargos adicionais. Também aqui se afigura que será necessária uma decisão a nível político e a coordenação entre os serviços, julgando-se inaceitável toda a gestão e procedimentos que procurem obter ganhos cambiais ou de tesouraria à custa de atrasos nos pagamentos de funcionamento ou, pior ainda, de remunerações dos funcionários e agentes.

Quanto à alínea b), de novo se compara na página seguinte (pág. 338), o relatório de auditoria com a resposta da DGT e a posterior apreciação dos auditores.

Anota-se a rectificação, que se tem por razoável: de facto, qualquer banco efectua os pagamentos que lhe forem solicitados através de ordens de pagamentos, independentemente de existirem ou não encargos pela execução dessas operações. O que poderá estar na origem do não pagamento através da transferência bancária em dia pré-estabelecido será o facto de a DGT não ter qualquer garantia de, antes desse dia, o contravalor em escudos dos pagamentos a efectuar em moeda estrangeira ser posto à sua disposição pelos serviços competentes do MNE. Se assim for, tal não está relacionado com o funcionamento do sistema bancário internacional, mas sim — e mais uma vez — com as dificuldades de processamento e autorização atempadas por parte do MNE e da Secretaria de Estado do Orçamento, também referidas no relatório Audit. 3/91. Aliás, foi informado pela DGT que já existem cerca de 30 casos em que o pagamento é feito por transferência bancária e sempre que o MNE solicita a adopção deste sistema a mais um ou outro caso nunca a DGT se opôs, tendo mesmo sugerido que deveriam ser os próprios funcionários a colaborar no sentido de encontrar, no país onde estão colocados, a forma mais rápida de fazer chegar até aí os referidos abonos.

O Tribunal verifica, também aqui, a insuficiência dos contactos e a falta de coordenação e diálogo entre os serviços do MNE e do MF. Embora lhe não caiba promover ou sugerir uma solução para isso, também neste caso se considera que existiriam meios para suprir esta dificuldade, mesmo com aumento de custos, pois é absolutamente inaceitável que despesas de funcionamento e, sobretudo, despesas de pessoal, criando graves dificuldades pessoais e enormes prejuízos ao funcionamento das representações diplomáticas e consulares, resultem de deficiências de funcionamento dos serviços centrais da Administração Pública portuguesa, tanto no MF como no MNE. Existe, pois, um prejuízo grave ao longo dos anos que tem sido ocasionado aos agentes diplomáticos e consulares e outros funcionários das representações diplomáticas e consulares portuguesas no estrangeiro, por tais deficiências de sistema, orgânica e funcionamento, cuja cessação se considera urgente e não é compatível com a inércia que, ao menos em termos de resultados, se verifica a nível político e com a falta de dialogo a nível

EXTRATOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE CRÍTICA DOS AUDITORES
<p>Fls. 28 - Colocada a questão sobre:</p> <p>"b) O reduzido número de pagamentos dos abonos referidos na alínea anterior através de transferência bancária para a conta do beneficiário..."</p> <p>Fls. 30 - Responderam:</p> <p>" - A DGT não dispõe de meios adequados para proceder ao controlo e comunicação aos bancos... das importâncias a depositar nas contas abertas pelos funcionários, para esse efeito;</p> <p>- Esta operação teria de ser entregue a um banco comercial e este só aceitará essa responsabilidade se os montantes a transferir se mantiverem inalteráveis por um período mínimo de seis meses, mesmo não contabilizando os custos que daí resultavam".</p>	<p>No que respeita ao pagamento por transferência bancária dos abonos em causa, pensamos que a adopção generalizada deste sistema não permitirá uma redução do atraso nos pagamentos...</p>	<p>Relativamente a esta questão verifica-se existir uma certa contradição entre as razões apontadas pelos responsáveis, no momento de análise "in loco", e as justificações agora apontadas.</p> <p>Em anexo, apresentam-se, a título de exemplo, fotocópias de três requisições de cheques, referentes a pagamentos efectuados por transferência bancária verificando-se que, por este sistema, os abonos chegam, de um modo geral, atempadamente aos seus destinatários.</p>

administrativo.

Quanto à questão referida na alínea c), a DGT afirma sempre ter sido dada prioridade à emissão dos cheques para pagamento de vencimentos e outros abonos devidos ao pessoal do MNE em serviço no estrangeiro, que demora, após a recepção das folhas, em média, dois dias. Dado o elevado número de folhas processadas pelo MNE verifica-se, todavia, um intervalo, por vezes significativo, entre a chegada das primeiras e a das últimas, daí resultando que as chegadas dos últimos cheques ao MNE ocorra cerca do dia 10 do mês seguinte. Tal só poderia ser evitado se todos os intervenientes neste processo imprimissem uma certa celeridade às respectivas fases de execução, pois esta situação deve-se essencialmente ao tardio processamento e respectiva autorização das folhas de despesa orçamental, relativas ao MNE, e não à DGT. Importa igualmente referir que os cheques são enviados por esta Direcção-Geral ao MNE que por sua vez os envia aos postos consulares para posterior entrega aos destinatários. Por outro lado, parece haver transformações de procedimentos (por exemplo, evitando a concentração nas mesmas folhas de representações diplomáticas extremamente heterogêneas) que, sendo aparentemente fáceis e estando há anos estudadas e sugeridas, nunca foram postos em execução.

A análise feita permite aceitar a resposta dada pela DGT, no ofício a fls. 178 do processo Fislo 1/91, que se transcreve: "(...) conclui-se que a solução do problema está no envio à Direcção-Geral do Tesouro das folhas de despesa orçamental e das requisições de cheques até ao dia 20 do mês anterior ao qual respeita o abono a liquidar. Se este prazo for cumprido, esta Direcção-Geral enviará ao MNE, no primeiro dia útil de cada mês, os cheques relativos aos abonos devidos nesse mês, período que se considera razoável para não existirem atrasos na recepção dos cheques pelos beneficiários, aliás conforme foi referido nos contactos com a missão da Direcção-Geral do Tribunal de Contas".

Neste caso, parecendo que a deficiência de funcionamento se situa mais no âmbito dos serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DGP) do que no âmbito do Ministério das Finanças (DGT), de novo se confirma e se considera inaceitável, que prejuízos para os funcionários interessados, para o sistema financeiro (dada a acumulação de "despesas a liquidar" que daqui também resulta e por este motivo se avoluma) e para o normal funcionamento da representação diplomática e consular portuguesa no estrangeiro ocorram de dificuldades burocráticas, aparentemente susceptíveis de serem facilmente superadas, com racionalização de procedimentos, no âmbito meramente burocrático, e que a situação se arraste até hoje sem que se tomem medidas adequadas.

### 3.6 - Síntese conclusiva

Toda a análise feita permite confirmar (cfr. Fislo 1/91, fls. 36 e 37), com alcance geral, em todo este procedimento, a carência (ou mesmo ausência) de diálogo por parte dos responsáveis do MNE e do MF no sentido de serem encontradas alternativas para melhorar o sistema vigente, do que resultam graves prejuízos para os destinatários dos abonos e para o funcionamento da missão diplomática e consular no estrangeiro e uma generalizada situação de irregularidade no sistema orçamental e no da tesouraria. Mesmo que dessas alternativas resultasse um inicial aumento de encargos, que se pode estimar (cfr. Fislo 1/91, fls. 30, 31, 36 e 37), o benefício resultante compensá-lo-ia largamente.

Esse diálogo, primeiro ao nível administrativo e depois ao nível governamental, é condição essencial para que se tomem medidas tendentes a resolver este problema, sublinhando-se ainda que acções como esta do Tribunal de Contas e dos seus Serviços de Apoio poderão contribuir para estreitar a colaboração entre os serviços envolvidos (Direcções-Gerais competentes do MNE, DGCP e DGT), criando aumento de eficiência do funcionamento global do serviço público e melhor imagem perante os destinatários dos serviços prestados, que são, num caso, os próprios agentes do Estado e, em outros, aqueles com que entram em relação no exterior, quer portugueses no estrangeiro, quer entidades externas junto das quais se exerce a missão diplomática e consular.

É ainda possível concluir que toda esta situação só pode ser resolvida com medidas de conjunto, que de modo programado e faseado instaurem um novo sistema; o mesmo é dizer que a situação de ilegalidade e irregularidade financeira se instalou como uma distorção sistemática e progressiva de um sistema que envolve quatro Direcções-Gerais de dois Ministérios, a qual foi consentida e utilizada por responsáveis políticos e pelo conjunto do aparelho administrativo para ocultamente ampliar o "orçamento real" do MNE, à margem da autorização orçamental e com perversão sistemática da normal função dos mecanismos de tesouraria. A irregularidade global do sistema tornava irrelevante — e mesmo, em concreto, injusto — sancionar os intervenientes individuais, quer se tratasse de gerentes dos cofres, quer de responsáveis das Direcções-Gerais do MNE e do MF, pois todos eram incitados e condicionados para tal "expediente sistemático", que era, pelo menos, conhecido no nível político e nunca foi neste plano objecto de medidas legislativas ou administrativas. Acresce que a "ilegalidade generalizada" ou a "irregularidade de sistema" — que como tal foi denunciada da forma própria, e a única ajustada ao caso, pelo Tribunal de Contas (cfr. nº 1.1 deste Acórdão) —, vem defraudar os mecanismos constitucionais de autorização e da responsabilidade

política no domínio financeiro, gerando "despesas reais" sem cobertura orçamental nem reflexo na Conta do Estado, mas como tal, e por isso mesmo, incluídas no âmbito da "execução do orçamento", cuja fiscalização cabe à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas nos termos do artigo 110º da Constituição da República. Será escusado encarecer ainda que gastar dinheiros públicos, que são dos contribuintes, sem autorização do Parlamento viola, não apenas a Constituição, mas o cerne da democracia.

Acresce que todo este mecanismo gera uma situação geral de impunidade e ausência de garantias de legalidade, regularidade e correcção financeira, na utilização dos dinheiros públicos, o que criou certamente ocasiões para vários actos de má gestão ou até de fraude e do mesmo modo tornou difícil ou impossível preveni-los, detectá-los e puni-los, distinguindo-os de irregularidades meramente formais.

Percebe-se, assim, a opção do legislador, no artigo 60º da Lei no 65/90, de 28 de Dezembro. Mas já se exprime preocupação por a mesma situação permanecer, sem alterações de que haja notícia, na gerência em curso — de 1991 —, impondo a repetição de medidas idênticas, no futuro, para as respectivas contas. E mais preocupação ainda inspira o facto de se não ter notícia da instauração de um novo sistema — ou de medidas correctivas que o preparem —, e bem assim o facto de, certamente, a regularização futura obrigar a uma revisão profunda do orçamento do MNE, cujas dotações passarão para o futuro a suportar um nível acrescido de "despesas regulares", para absorverem e eliminarem os gastos reais de funcionamento, cuja compressão se não vê possa ser feita em níveis tão elevados; também da preparação, em novos moldes, do projecto de orçamento do MNE para 1992, deveria haver notícia, se a situação estivesse em vias de ser definitivamente superada para o futuro.

Espera-se que estas preocupações não venham a ter razão de ser. Recomenda-se ao Governo — pois tudo depende de uma decisão política, que reponha a legalidade, não se limitando a apagar sistematicamente as sanções que decorriam da sua violação e, assim, a perpetuar impunes o desperdício e a ilegalidade financeira — que actue decididamente nesse sentido, tomando as medidas que para tal julgue serem adequadas na esfera de decisão política que é a sua. E comunica-se à Assembleia da República o resultado deste inquérito, ora encerrado, pois lhe cabe desempenhar o encargo que lhe é cometido pelo artigo 110º da Constituição da República Portuguesa.

#### IV. CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E DECISÕES

4.1 - Na sequência de quanto foi sendo dito, perfilham-se, no essencial, as conclusões dos auditores, sem necessidade de as repetir ou formular, uma vez que o texto dos seus relatórios será enviado aos responsáveis governamentais e administrativos interessados.

Recomenda-se, todavia, que, para além das questões pontuais, se tenha em conta a necessidade urgente de tomar medidas para evitar que a situação, gerada através de anos de incúria e desleixo, continue a repetir-se no futuro, com eventual agravamento, se as circunstâncias descritas e analisadas não forem rapidamente corrigidas.

4.2 - Nesse sentido, e para além da correcção das muitas deficiências de pormenor anotadas, recomenda-se em particular que:

- a) - Seja criado um sistema realista de dotação orçamental para o funcionamento dos serviços diplomáticos e consulares, tanto na parte relativa ao Orçamento do Estado, em que funcionam como serviços simples, como na parte relativa aos respectivos serviços autónomos, de modo que não seja a insuficiência, prevista e sistemática, das dotações orçamentais que provoque também de modo sistemático e crescente, uma prática tendente a utilizar como que um orçamento oculto através do avolumar das "despesas a liquidar".
- b) - Se promova, através do diálogo e concertação entre os serviços interessados do MNE e do MF e da decisão política, a nível superior, a revisão global do sistema analisado, nos seus aspectos de organização, de procedimento de execução orçamental e de pagamentos, bem como no seu enquadramento e procedimento administrativo geral, sem a qual será possível tomar medidas pontuais mas não se evitará a repetição das situações ocorridas no passado, que o encerramento através da exoneração de responsabilidades e de uma "amnistia financeira", só por si, não tem virtualidade para corrigir no futuro e cujas características de ilegalidade e incorrecção financeira são evidentes e graves.
- c) - Se evitem as discrepâncias, frequentemente sistemáticas, entre as disposições legais sobre a organização, poderes e atribuições dos departamentos analisados e a realidade organizativa e funcional dos mesmos, em

alguns casos muito profundas, e que permitem pôr em causa, em termos globais, a legalidade do funcionamento e dos procedimentos adoptados nesta matéria.

**4.3** - Para além dessas recomendações de ordem genérica, determina o Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção, que se encerrem assim estes processos de inquérito, apreciados em conjunto e que em consequência:

- a) - O presente acórdão e cópias dos relatórios de Audit. 3/91 e Fislo 1/91, na íntegra para os membros do Governo e, na parte que a cada um diz respeito, para os departamentos da Administração Pública, sejam enviados a Suas Excelências os Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, à Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e de Administração Financeira e Patrimonial e à Direcção-Geral do Pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros, à Direcção-Geral da Contabilidade Pública e à Direcção-Geral do Tesouro.
- b) - O presente acórdão seja enviado à Assembleia da República, ao abrigo do artigo 110º da Constituição.
- c) - O presente acórdão seja enviado à Imprensa Nacional-Casa da Moeda, para publicação na II Série do Diário da República, ao abrigo da alínea f) do no 2 do artº 63º da Lei no 86/89, de 8 de Setembro.

**4.4** - Ao Exmo Juíz Conselheiro responsável pelo Parecer da Conta Geral do Estado e à Contadoria Geral da Conta Geral do Estado, com cópia dos relatórios.

Ao Exmo Juíz Conselheiro responsável pela Área, para consideração, em Sede de Verificação dos Documentos de Despesa, do que o relatório Fislo 1/91 contém e se menciona a fls. 74 deste acórdão, sobre errada classificação de despesas, com cópia do referido relatório.

Ao Exmo Procurador-Geral Adjunto, em substituição do Exmo Conselheiro Procurador-Geral da República.

Comunicações necessárias.

À Contadoria competente, para execução.

Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção, 6 de Junho de 1991

(aa) *António Luciano de Sousa Franco*  
*José Alves Cardoso*  
*Arlindo Ferreira Lopes de Almeida*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

## ABREVIATURAS

DE	- Divisão do Estrangeiro
DGACAFP	- Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e da Administração Financeira e Patrimonial
DGCP	- Direcção-Geral da Contabilidade Pública
DGP	- Direcção-Geral do Pessoal
DGSC	- Direcção-Geral dos Serviços Centrais
DGT	- Direcção-Geral do Tesouro
DSAF	- Direcção de Serviços de Administração Financeira
DST	- Direcção de Serviços de Tesouraria
MF	- Ministério das Finanças
MNE	- Ministério dos Negócios Estrangeiros
RGE	- Repartição de Gestão Externa

## DESPESAS - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - COMANDO GERAL DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

### \* Sumário:

O fraccionamento de despesas para efeitos de afastamento das regras sobre a competência para a autorização de despesas e eventual formalismo a seguir na selecção de co-contratantes da Administração, constitui uma prática de muita gravidade, embora em concreto essa gravidade haja de medir-se pelo prejuízo efectivo, e não potencial, causado à Fazenda Nacional pelo montante das verbas envolvidas. Contudo, é bem maior o peso e a gravidade de da vicissitude no caso de se tratar de elevados montantes, nos quais o desvio às regras de concorrência e da imparcialidade e o potencial desperdício de dinheiros públicos é mais grave, e assumindo menos gravidade, quando nos encontramos próximo de limites que, a não serem alcançados, permitiriam realizar regularmente tais operações, mesmo que fraccionadas.

Conselheiro Relator:  
António Luciano de Sousa Franco

Processo nº 2997/87  
Sessão de 1991.05.15

1 - Está em condições de ser julgado o processo de responsabilidade, relativo à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1987, com um apenso de esclarecimentos e documentos enviados pelas entidades cuja conta se julga.

O minucioso relatório inicial de fls. 1 a 34 foi objecto de instrução profusa, que consta, nomeadamente, de fls. 405 a 475, na qual se destacam diversas promoções dos Dignos Agentes do Ministério Público a fls. 405-verso e segs., 440, 452, 459 a 461 e, finalmente, 475.

Por diversas vezes os responsáveis se defenderam, sendo a última dessas intervenções justificativas a que consta de fls. 478.

---

\* Publicado no "Diário da República", nº 138, II Série, de 19 de Junho de 1991

Uma vez que diversas questões foram sendo suficientemente esclarecidas, importa fundamentar a decisão a tomar, com base nas questões constantes do relatório inicial da Contadoria que foram destacadas nas últimas promoções do Ministério Público, e bem assim nas demais que o Tribunal considera dignas de apreciação, e que já se encontram suficientemente esclarecidas. Seguidamente, apreciar-se-ão as principais conclusões organizatórias e funcionais do relatório inicial.

2 - Corridos os vistos legais, está o Tribunal em condições de apreciar e decidir.

Assim, cumpre conhecer.

3 - Distinguir-se-ão as principais irregularidades não esclarecidas, algumas irregularidades relacionadas com o fundo privativo e a prova de existência de despesas fraccionadas.

4 - Diversas irregularidades foram sendo objecto de esclarecimento. Louvando-nos no critério que sensatamente obedeceu à selecção do que é relevante na douda promoção a fls. 459, apreciaremos as que se não consideram inteiramente isentas de dúvida no plano de direito ou no plano de facto.

4.1 - A conta elaborada não obedece às Instrucções do Tribunal de Contas, publicadas no Diário da República, 1ª Série, nº 261, de 13/11/1985. Embora tal facto não haja impedido nem evitado a conferência e liquidação nem obste ao julgamento, constitui uma irregularidade grave, que se recomenda, em termos adiante reforçados, seja evitada de futuro, pois poderá ser, caso persista, devidamente sancionada.

4.2 - Observa o Exmo Procurador-Geral Adjunto, a fls. 459, que "quanto à não escrituração da conta "Devedores/Credores" na conta de gerência, face a prática generalizada que os serviços vinham seguindo e à não expressa referência nas "Instrucções" (...), uma bem organizada contabilidade, que deve espelhar toda a realidade no campo das receitas e das despesas, exige-o. Todavia, porque de facto inexistente disposição legal ou sequer instrucções a indicar semelhante prática, não poderá ser censurada a inexistência de escrituração nos sobreditos termos. Deverá, contudo, o Organismo ser recomendado (nota fls. 428, 429, 33 e 29-b)". Concorda-se com esta promoção, que se subscreve na totalidade.

4.3 - A fls. 31 g), 22 e 436 g) verifica-se que não foram enviadas as reconciliações bancárias exigidas pelas referidas instruções, embora algumas das anomalias, como também observa o Ministério Público, hajam sido finalmente sanadas nuns casos e explicadas noutros (fls. 450 a 458). Todavia, de futuro será exigido o integral cumprimento das pertinentes Instruções do Tribunal, pois tal imperativo resulta da necessidade de economia na verificação e bem assim da transparência e clareza que sempre deve exigir-se num processo de responsabilidade, o qual, ou está devidamente documentado nos termos impostos pela lei ou por instruções de entidade verificadora, aliás emitidas ao abrigo da lei, ou não constitui suporte suficiente para um apuramento seguro de responsabilidades, ou só o permite com esforço desproporcionado da entidade indagadora, prejudicando as suas outras tarefas e, manifestamente, com detrimento do interesse público, quer no desperdício de recursos quer na eventual indução em erro.

Por tudo isto, esta recomendação não é meramente formal: ainda que o fosse haveria de ser acatada. Tendo fortes fundamentos substantivos, como tem, mais fortemente se insiste pelo seu respeito no futuro.

No mais, aceita-se a análise feita pela Contadoria competente das explicações dadas pelo Organismo a fls. 447 e 448.

4.4 - Verifica-se, também aqui, o exercício em regime de acumulação de medicina na P.S.P., em regime "per capita", por médicos com vínculo à Função Pública. Reconhece-se, seguindo aqui a douta promoção do Exmo Procurador-Geral Adjunto, o específico condicionalismo invocado (fls. 16, 29 e 66), aceita-se ao menos parcialmente a explicação de fls. 417 e entende-se que, perante os elementos constantes do processo e o provável esgotamento das diligências probatórias com alguma possibilidade de êxito, não resultam comprovados recebimentos que excedam os limites da acumulação, pelo que, nada promovendo o Exmo Procurador-Geral Adjunto, nada se decide também a esse respeito. Recomenda-se, ainda, aos responsáveis que vigiem no sentido do cumprimento da lei. Todavia, conquanto todas as situações de acumulação tenham o mesmo mérito, nada justifica um particular rigor no controlo das acumulações dos médicos, pois ocorre até que o exercício da função de médico é daqueles em que mais razoavelmente podem ocorrer situações de acumulação e critérios especiais de remuneração: as acumulações de médicos não podem ser julgadas à mesma luz das acumulações de burocratas. Infelizmente, esta distinção nem sempre é feita pelo próprio legislador, e a este Tribunal apenas cumpre aplicar a lei tal como está feita, embora atribuindo-lhe o mais razoável dos seus sentidos possíveis.

5 - Quanto ao fundo privativo, foram efectuados levantamentos em 1988, por conta do ano de 1987, no montante de 50 255 889\$50, os quais não estão devidamente justificados mediante relação de cheques e se referem a importâncias levantadas em 1988 para liquidação de despesas relativas a 1987. A documentação apresentada pelo organismo só insuficientemente justifica estes levantamentos. Por outro lado, com referência ao mesmo fundo privativo, a diferença entre o saldo da conta de gerência e o saldo da conta da Caixa Geral de Depósitos, na reconciliação reportada a 31 de Dezembro, atinge um valor de 227 121\$00, que não foi levado à conta de gerência. Outras irregularidades foram entretanto, explicadas ou regularizadas no processo, nomeadamente a que se refere à entrega de juros capitalizados, pelo que sobre elas nada mais há a decidir.

Quanto ao aspecto por esclarecer de todas estas práticas, anota-se que a inclusão "em contas de ordem" do Orçamento do Estado das receitas próprias do fundo privativo é imposta pelo artº 2º, nº 1 do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, pelo que a violação desta disposição assume gravidade. Embora, no caso concreto, acabe por se apurar, penosa e tormentosamente, ao longo do processo, que não houve dano para o Estado, não há propósito de fraude e não existe culpa grave — ao menos em termos que permitam declará-lo com segurança — releva-se a responsabilidade dos responsáveis ao abrigo do artº 50º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e cumulativamente do artº 1º do Decreto-Lei nº 30294, de 21/2/1940; mas recomenda-se que de futuro aquela disposição seja observada, pois lhe presidem razões muito importantes de Direito Financeiro e, doravante, o Tribunal não se sujeitará a tão longo e moroso apuramento de responsabilidades, limitando-se a verificar, se tal ocorrer, a violação da lei e da recomendação expressamente feita e sancionando, em conformidade, os responsáveis.

5.1 - A fls. 29 al. c) anotam-se ainda situações de irregular classificação das despesas. Atendendo às razões expostas a fls. 420 e porque se não releva nos autos qualquer propósito fraudulento, ou sequer menor diligência, conforme bem observa, a fls. 461, a douta promoção do Exmo Procurador-Geral Adjunto, e ainda porque, analisados os casos em que tal ocorreu, se verifica que eles não prejudicam interesses financeiros relevantes do Estado, nem violam regras fundamentais de Direito Financeiro, as quais facilmente podem ser objecto de fraude ou violação directa por meio de errada classificação de despesas, concorda-se em que, conforme a douta promoção do Ministério Público, nos termos do artº 11º, nº 1, do Decreto-Lei nº 737/76, de 16 de Outubro e do artº 50º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, seja a responsabilidade financeira dos responsáveis relevada por inexistir culpa grave. Recomenda-se, todavia, no futuro o adequado cumprimento

desta disposição legal.

6. O quadro de fls. 19, lido à luz da delegação de competências do Ministro da Administração Interna indicia, com suficiência, práticas violadoras do disposto no artº 24º, nº 1, do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho; o fraccionamento de despesas que assim se operou permitiu a fuga formal ao condicionalismo legal próprio das aquisições de bens e serviços.

É certo, como observa a douta promoção a fls. 461, que "não se deve colocar qualquer propósito de fraude"; "contudo — como ainda muito bem promove o Exmo Procurador-Geral Adjunto — "a sobredita actuação deve ser censurada a título de menor diligência por parte dos responsáveis". A esta luz, o Digno Agente do Ministério Público, embora tivesse promovido a aplicação de pena de multa (fls. 461), teve em conta a digna resposta dos responsáveis, a fls. 474, na qual reconhecem a infracção que lhes é imputada, anotando, a fls 475, o Ilustre Magistrado, para efeitos de juízo de valor a emitir, a assunção da exclusiva responsabilidade por parte do presidente do Conselho Administrativo, no documento a fls. 474 e retirando, assim, a promoção sancionatória anterior.

O juízo a fazer a este respeito há de ter em conta a orientação jurisprudencial seguida nos últimos anos pelo Tribunal.

O fraccionamento de despesas para efeito de afastamento das regras sobre a competência para a autorização de despesas e eventual formalismo a seguir na selecção de co-contratantes da Administração, constitui uma prática de muita gravidade, embora em concreto essa gravidade haja de medir-se pelo prejuízo efectivo, e não potencial, causado à Fazenda Nacional e pelo montante das verbas envolvidas. Contudo, é bem maior o peso e a gravidade da vicissitude no caso de se tratar de elevados montantes, nos quais o desvio às regras de concorrência e da imparcialidade e o potencial desperdício de dinheiros públicos é mais grave, e assumindo menor gravidade quando nos encontramos próximo de limites que, a não serem alcançados, permitiriam realizar regularmente tais operações, mesmo que não fraccionadas.

É, pois, muito difícil defender em abstracto que em tais circunstâncias não haja dano para a Fazenda Nacional, pois este não pode identificar-se com a sua expressão mais grosseira e material da perda de valores: em muitos casos, o dano resulta de se saber que de certas práticas derivará, necessariamente, uma menor produção de utilidades com os mesmos recursos, ou desperdício de recursos, para o mesmo resultado em termos de utilidade social. E, em práticas deste género, poderá presumir-se, quase sempre, a existência de tal dano, independentemente da necessidade da sua verificação em concreto.

Por outro lado, o mais elementar conhecimento da realidade revela que esta prática é muito generalizada e, assumindo níveis de gravidade diferente, quase sempre representa uma actuação dolosa.

Por isso, em princípio, práticas deste género, quando dolosas e lesivas da Fazenda Nacional, haverão de ter-se por indubitavelmente graves.

Todavia, não deixa de reconhecer-se que as próprias circunstâncias em que o controlo financeiro tem sido exercido nos últimos anos, têm levado o Tribunal, sensatamente, a aplicar critérios de benevolência, quiçá excessiva, relativamente a práticas deste tipo. E, num momento em que começa a ser mais justificável que se julguem com maior rigor os comportamentos que são efectivamente graves e lesivos de valores fundamentais tutelados pelo Direito Financeiro, seria em todo o caso injusto que se afastasse essa orientação, porventura excessivamente benévola, num caso cuja gravidade não é inquestionável, em confronto com situações concretas anteriores que se recordam. Acresce, ademais, que neste processo os responsáveis assumem claramente a responsabilidade e não tentam esconder-se atrás de pretextos para evitar reconhecer o carácter grave do seu comportamento.

Por esta vez, portanto, e tendo em conta a orientação seguida uniformemente pelo Tribunal, para casos em que porventura a gravidade financeira seria maior e a atitude ética dos responsáveis mais censurável, acorda-se, uma vez sem exemplo, em relevar, nos termos do artº 1º do Decreto-Lei nº 30294, de 21/2/1940; como preceito aplicável ao caso e em concreto mais favorável ao agente, a responsabilidade respectiva, dado que se não verifica prejuízo directo para o Estado. Recomenda-se, contudo, o maior rigor para que se evitem práticas semelhantes, as quais caso ocorram, serão rigorosamente sancionadas no futuro.

7. O bem elaborado relatório inicial, que com os seus anexos vem de fls. 2 a 58 do processo, permite ter uma ideia da situação organizatória e funcional em que esta apreciação do processo de responsabilidade ocorreu, bem como do sistema de controlo interno que deveria ser coroado pelo controlo externo efectivado pela fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas.

Da análise feita é possível concluir no sentido de formular várias críticas, das quais se destacam:

- a) - Parece verificar-se a existência de uma estrutura organizacional híbrida.
- b) - O sistema de gestão administrativa e financeira não dá, em muitos casos, garantias de inteira regularidade, como se verificou na instrução do

presente processo, quer por não acatamento de disposições obrigatórias, nomeadamente as instruções do Tribunal de Contas de 1985, quer por se seguirem práticas financeiras desajustadas, quer ainda pela impossibilidade, devido ao sistema contabilístico seguido, de avaliar a situação patrimonial, quer enfim pela demora verificada na sanação ou esclarecimento de situações duvidosas ou irregulares detectadas pela auditoria in loco e pela conferência e liquidação de documentos operada no Tribunal; acresce que, além da demora, em muitos casos as justificações apresentadas e os elementos facultados foram insuficientes (como sucede com a justificação dos saldos da conta de gerência e os elementos facultados para o seu apuramento: fls. 23 do relatório inicial).

- c) - Quanto à gestão de pessoal, como se nota a fls. 25, verifica-se um número reduzido de pessoal civil no quadro da P.S.P., o que origina o deslocamento de pessoal policial para funções que "em princípio" seriam de carácter administrativo, com a conseqüente perda de benefícios e custos elevados, dada a formação específica a que o pessoal de polícia é sujeito e que é desaproveitada no exercício de funções não policiais.
- d) - Verifica-se que, quanto a depósitos de diverso material, foram detectadas deficiências que permitem dizer que o sistema de controlo é praticamente inexistente, como se relata a fls. 25 e 26 do relatório inicial, sendo de notar, todavia, que logo aí se mencionam algumas melhorias introduzidas no seguimento da inspecção verificada.
- e) - O estado de degradação do parque automóvel determina elevados custos de manutenção, o que, aliado às características específicas requeridas pelas viaturas afectas à polícia, faz que este sector represente um peso elevado no conjunto das despesas da P.S.P. e acuse, por razões que não são inerentes à própria organização, mas a opções e estruturas orçamentais deficientes, um peso elevado de despesas e um desperdício evidente.
- f) - Os sistemas de controlo interno, com base nas verificações efectuadas, permitem concluir que há ausência de controlo físico dos bens, que existem deficiências no controlo das viaturas (as listagens informatizadas existentes nas oficinas e referentes às viaturas da P.S.P. não se encontram actualizadas) e que não é dado cumprimento do Despacho no 05/86 do Comandante Geral quanto ao controlo de tesouraria.

- g) - Foram igualmente verificadas e analisadas as características do Comando Geral como órgão de controlo "externo" (embora interno da organização) de todos os conselhos administrativos (relatório fls. 28).
- h) - Recomenda-se ainda ao serviço que tenha em conta as observações feitas quanto à escrituração e regularização da conta de devedores/credores e a outros aspectos de gestão financeira insertos a fls. 33 do relatório inicial.

8. No seguimento destas conclusões da verificação in loco que acompanhou o julgamento da conta, recomenda-se ainda ao Comando Geral da Polícia de Segurança Pública que:

8.1 - Dê cumprimento aos diversos diplomas legais e regulamentares em vigor que não foram inteiramente observados, conforme consta das observações anteriores.

8.2 - Ponha em execução mecanismos de controlo interno operacional e interno geral eficientes.

8.3 - Dê conhecimento a todos os Conselhos Administrativos da P.S.P. das diferentes observações feitas no relatório, que será transmitido em anexo ao presente acórdão, e do texto desta decisão jurisdicional, com as recomendações nela formuladas.

8.4 - Assegure para o futuro:

- a) - Cumprimento rigoroso das Instruções do Tribunal de Contas de 13/11/1985 e dos diversos diplomas reguladores da efectivação de despesas.
- b) - Obrigatoriedade de ter conta aberta na Caixa Geral de Depósitos para movimentar verbas do Orçamento do Estado.
- c) - Ter em conta a conveniência da escrituração da conta de Devedores/Credores na conta de gerência, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas firmada no julgamento de contas de alguns Comandos Distritais.

9. Nestes termos, julgam-se em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas, reunida em 15 de Maio de 1991, os responsáveis do Comando Geral da Polícia de

Segurança Pública, pela gerência de 1/1 a 31/12/1987, quites pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

Publique-se na 2ª Série do Diário da República, nos termos da alínea f) do nº2 do artº 63º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Emolumentos: 428 509\$00.

Comunicações necessárias.

Tribunal de Contas, em 15 de Maio de 1991

(aa) *António Luciano de Sousa Franco*  
*João Augusto Ribeiro Coelho*  
*José Alves Cardoso*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

**CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE  
AVEIRO-ORÇAMENTO-INSTITUTO DE GESTÃO FINAN-  
CEIRA DE SEGURANÇA SOCIAL-RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA-ALCANCE-DESCONTOS**

**\* Sumário:**

1-A previsão orçamental deverá incluir, apenas, as receitas a cobrar e as despesas a pagar, na estrita óptica de gerência. Compete ao Instituto de Gestão Financeira de Segurança Social definir a estrutura orçamental a adoptar pelas Instituições do sector, de harmonia com os princípios informadores do Orçamento do Estado.

2-A responsabilidade financeira pelos alcances, ou desvios, pode também recair sobre os gerentes que não tenham sido os respectivos agentes de facto, nos termos do nº 2, da Base I, da Lei nº 2054, de 21 de Maio de 1952.

3- O objectivo da maior rendibilidade dos fundos públicos deverá ceder perante as exigências de uma gestão criteriosa e transparente, e que o princípio da intangibilidade dos descontos provenientes de receitas de Estado e Operações de Tesouraria deverá ser respeitado, mesmo que isso implique alguns custos ou a não obtenção de algumas receitas.

Conselheiro Relator  
Manuel Raminhos Alves de Melo

Processo nº 2718/88  
Sessão de 1991.05.15

Acordam em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas:  
Sobe a julgamento a conta de gerência do período de 1 de Janeiro a 31 de

---

\* Publicado no "Diário da República", nº 141, IIª Série, de 22 de Junho de 1991

Dezembro de 1988 do **Centro Regional de Segurança Social de Aveiro**, da responsabilidade de António de Oliveira Antunes, Manuel Henriques da Silva Junior e José Maria Tavares Branco, este apenas no período até 30 de Abril, na qualidade de, respectivamente, Presidente e Vogais do Conselho Directivo daquele Centro Regional.

O processo, devidamente informado pela Contadoria de fls. 2 a 7, mostra que o resultado da gerência foi o que resulta do seguinte ajustamento:

Débito

Saldo inicial .....	2 879 251\$00
Recebido na gerência .....	<u>9 715 302 003\$00</u>
<b>Total .....</b>	<b>9 718 181 254\$50</b>

Crédito

Saído na gerência .....	9 716 072 142\$00
Alcance .....	63 727\$50
Saldo para a gerência seguinte .....	<u>2 045 385\$00</u>
<b>Total .....</b>	<b>9 718 181 254\$50</b>

O débito e o crédito estão, respectivamente, comprovados pelos documentos de fls 69 a 75 e de fls. 76 a 129 dos autos.

O saldo de abertura foi apurado administrativamente, em virtude de não se encontrar ainda julgada a conta anterior.

Apesar de, relativamente à gerência em apreço, o organismo se encontrar totalmente dispensado da remessa de documentos de despesa, nos termos da Resolução deste Tribunal de 15 de Dezembro de 1988, publicada no Diário da República, II Série, nº. 31 , de 6 de Fevereiro de 1989, proferida ao abrigo do disposto no nº 1 do artº. 1º do Decreto-Lei nº. 313/82, de 5 de Agosto, a Contadoria propôs, ao abrigo do nº. 4 do artº. 4º do mesmo Decreto-Lei, que se procedesse à conferência dos documentos relativos às rubricas 4.02.03 (Material de Transporte), 4.02.04.01 (Equipamento para processamento), 4.02.04.05 (Equipamento administrativo diverso), 6.20.02.02.01 (Aluguer de equipamento para processamento) e 6.20.02.12.02 (Contratos de avença), o que foi autorizado por despacho de 31 de Outubro de 1989, de Sua Excelência o Conselheiro Presidente.

No relatório inicial, a Contadoria, para além de salientar que se trata de uma conta relativa ao primeiro ano de aplicação do Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (P.C.I.S.S.), aprovado pelo Decreto-Lei nº. 24/88, de 29 de Janeiro, e das "Instruções do Tribunal de Contas para a organização e documen-

tação das contas das instituições de segurança social", publicadas no Diário da República, I Série, nº. 10, de 12 de Janeiro de 1989, formula as seguintes observações:

a) - o mapa comparativo entre a despesa orçada e a paga autuado de fls. 37 a fls. 54, evidencia que foram globalmente excedidos em 24 185 439\$40 e 5 871 271\$50, respectivamente, os orçamentos relativos às áreas de Acção Social e de PIDDAC, e que no orçamento relativo a área de Administração, embora não se verifique excesso a nível global, foram efectuados pagamentos que ultrapassaram as dotações fixadas relativamente às rubricas de "Aluguer de Equipamento para Recolha de Dados", "Despesas de Representação" e "Trabalhos Especializados - Serviços de Informática - *Service Bureau*", cifrando-se tais excessos, respectivamente, em 677 681\$00, 17 885\$00 e 391 716\$00.

Nesta última área foi ainda paga a importância de 11 051 580\$60, sem que existisse inscrição orçamental para o efeito.

b) - Durante a gerência ocorreram assaltos às Casas do Povo de Santa Maria da Feira e de Cesar, onde se encontram a funcionar "extensões" do Centro Regional, e dos quais resultou o furto de dinheiro e outros valores do Centro Regional que ali eram mantidos no montante de, respectivamente, 16 300\$00 (doc. de fls. 200) e 47 427\$50 (docs. de fls. 194, 197 e 200).

c) - O saldo de encerramento da conta integra uma componente negativa, respeitante a "Fundos Próprios", no montante de 9 540 732\$90.

Na sequência de douda promoção do Exmo. Procurador-Geral Adjunto, a fls. 213, foram requisitados aos Tribunais Judiciais de Santa Maria da Feira e de Oliveira de Azeméis, encontrando-se apensos, por linha, ao presente processo, os autos de inquérito que tiveram lugar em virtude dos assaltos anteriormente referidos supra, respectivamente, processo nº 633/88, do 2º juízo e processo nº 881/88, do 1º juízo, daqueles Tribunais.

No seu doudo parecer de fls. 221, o Exmo Procurador-Geral Adjunto opinou no sentido de ser dado julgamento de quitação, uma vez que não foi possível apurar a autoria dos dois alcances.

Cumprе decidir.

Apreciemos os reparos formulados pela Contadoria:

I - Quanto aos excessos orçamentais verificados, parecem os mesmos decorrer do facto de, na gerência em apreço, o organismo ter efectuado pagamentos

relativos a despesas processadas em anos anteriores e que não foram previstas no orçamento, ou orçamentos, aprovados relativamente a 1988.

Segundo refere a Contadoria, e decorre dos documentos apresentados (cfr. mapas de fls. 28 a 36 e de fls. 37 a 54), o Centro Regional de Segurança Social de Aveiro elaborou o seu orçamento de despesa para 1988 numa perspectiva de exercício, ou seja, prevendo apenas as despesas que iriam ser processadas.

Ora, o Decreto-Lei nº 265/78, de 30 de Agosto, estabelece, no seu artº 1º, que os encargos relativos a anos anteriores "serão satisfeitos de conta de verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que for efectuado o seu pagamento", o que implica, como é óbvio, o necessário cabimento nesse orçamento, o que não se verifica na conta sujeita a julgamento pelo que não foi dado cumprimento ao referido preceito legal.

Mas, dir-se-á, tal preceito tem subjacente a elaboração de orçamentos e a sua execução segundo o princípio da gerência, enquanto que o Centro Regional de Segurança Social de Aveiro elaborou o seu orçamento e a sua conta segundo a já referida óptica do exercício, ambos organizados de harmonia com o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social que segue, em geral, os princípios definidos para o Plano Oficial de Contabilidade.

Importa, pois, determinar, se este Centro Regional possuía o adequado suporte legal que lhe permitisse elaborar o respectivo orçamento e executá-lo segundo regras diferentes das aplicáveis à generalidade dos serviços do Estado.

Em 1988, as regras relativas à elaboração do Orçamento do Estado constavam da Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro. Da análise dos princípios e regras orçamentais constantes do Capítulo I daquele diploma, designadamente dos artºs 2º a 4º, 7º e 8º, resulta claramente que os conceitos de receita e despesa adoptados, e na sequência de uma orientação já tradicional nas finanças públicas portuguesas, se situam numa estrita óptica de gerência, ou seja, a previsão orçamental deverá incluir apenas as receitas a cobrar e as despesas a pagar.

Porém, e porque se trata de uma Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, os princípios nela consignados teriam aplicação apenas ao O.E., do qual faz parte integrante o Orçamento da Segurança Social.

E quanto aos orçamentos dos serviços autónomos, como é o caso do Centro Regional a que se refere a conta "sub judice"? Por que regras se deverão pautar na elaboração e execução dos respectivos orçamentos privativos?

Desde logo, a Lei nº 40/83, no nº 1 do seu artº 24º, previa que tal regime constaria de diploma especial, mas com base naquela Lei, ou seja, respeitando os princípios gerais nela consagrados.

No que aos Centros Regionais de Segurança Social respeita, a obrigatoriedade

de elaboração e apresentação de um orçamento privativo resulta do disposto na alínea c), do nº 1, do artº 12º, do Decreto-Lei nº 136/83, de 21 de Março.

E atendendo à sua natureza de instituições de segurança social, que resulta do disposto no nº 1, do artº 57º, da Lei nº 28/84, de 14 de Agosto, dispõe o artº 4º, alínea a), do Decreto Regulamentar nº 24/77, de 1 de Abril, que compete ao Instituto de Gestão Financeira de Segurança Social definir a estrutura orçamental a adoptar pelas Instituições do sector, mas de harmonia com os princípios informadores do Orçamento do Estado.

Temos assim de concluir que, quer por força do regime geral aplicável aos fundos e serviços autónomos, e face ao então preceituado no nº 1 do artº 24º da Lei nº 40/83, quer por força do disposto no Decreto Regulamentar citado, deveria o Centro Regional de Aveiro ter elaborado o respectivo orçamento para 1988 de harmonia com os princípios consagrados relativamente à elaboração do Orçamento do Estado, designadamente no que respeita à inclusão, nesse orçamento, da previsão de todas as despesas cujo pagamento pretendia efectuar nesse ano, independentemente do ano em que tiver ocorrido o respectivo processamento.

E não se diga que os critérios utilizados pelo Centro Regional de Segurança Social de Aveiro na elaboração do respectivo orçamento para 1988 seriam justificados por constarem de instruções emanadas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, já que tais Instruções, como regulamentos que são, apenas seriam válidas se respeitassem as disposições legais ao abrigo das quais foram proferidas.

Seriam pois ilegais quaisquer instruções emanadas daquele Instituto que estabelecessem, quanto à elaboração dos orçamentos das Instituições do sector da segurança social, critérios diferentes dos consagrados relativamente à elaboração do O.E., pois as mesmas estariam a desrespeitar o preceito que constitui a fonte do poder regulamentar do I.G.F.S.S. nesta matéria - a alínea a), do artº 4º, do Decreto Regulamentar nº 24/77, já citado.

De tudo isto resulta que, devendo todas as despesas a pagar no ano de 1988 pelo Centro Regional de Segurança Social de Aveiro constar do respectivo orçamento, a existência de pagamentos que excedam o montante das respectivas dotações orçamentais, mesmo que decorrentes do pagamento de despesas de anos anteriores, constitui infracção ao disposto no artº 13º do Decreto com força de lei nº 16.670, de 27 de Março de 1929 e artº 18º da Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro, punível nos termos do artº 37º do Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933 e do artº 1º do Decreto-Lei nº 30.294, de 21 de Fevereiro de 1940, por virtude do estabelecido no artº 1º do Decreto-Lei nº 35.451, de 15 de Janeiro de 1946, sem prejuízo naturalmente das reacções de outra natureza previstas no artº 22º, da Lei

40/83 (e não nos termos da alínea b), do nº 1, do artº 48º e artº 49º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, por a infracção em causa não cair no âmbito da vigência temporal destas disposições legais).

Esta infracção pode ser apreciada por este Tribunal mesmo sem ter sido exercido pela entidade competente os poderes estabelecidos na alínea f), do artº 22º, do Decreto com força de Lei nº 16.670, de 27 de Março de 1929.

Porém, atendendo a que se trata do primeiro ano de implementação do Plano de Contas específico do sector e das Instruções emitidas por este Tribunal e que os responsáveis não terão agido com a consciência de que estavam a cometer um ilícito financeiro, decide-se relevar a correspondente responsabilidade financeira, recomendando-se, no entanto, que, em gerências futuras, os mesmos se abstenham de práticas idênticas.

II - A subtracção, ou desvio, de quaisquer valores das entidades sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, como é o caso do Centro Regional de Segurança Social de Aveiro, gera a correspondente responsabilidade financeira, a qual recai, em primeira linha e nos termos do nº 1 da Base I da então vigente Lei nº 2.054, de 21 de Maio de 1952, sobre o agente ou agentes de facto.

No caso em apreço, e como se retira das conclusões dos processos de inquérito apensos por linha, não foi possível apurar quem foram os autores materiais dos assaltos perpetrados nas casas do Povo de Santa Maria da Feira e de Cesar, dos quais resultou o furto de valores pertencentes ao Centro Regional de Segurança Social, na importância de, respectivamente, 16 300\$00 e 47 427\$50, por virtude de, nessas Casas do Povo, funcionarem "extensões"daquele Centro Regional.

No entanto, a responsabilidade financeira pelos alcances, ou desvios, pode também recair sobre os gerentes que não tenham sido os respectivos agentes de facto, nos termos do nº 2 da Base I da Lei 2.054, desde que verificadas as circunstâncias referidas nas respectivas alíneas.

Ora, se é certo que a utilização das Casas do Povo como "extensões" dos Centros Regionais não era, em 1988, uma imposição legal, dependendo, outrossim, de uma expressa opção nesse sentido por parte do órgão directivo de cada Centro, (como parece resultar do regime então estabelecido pelos Decretos-Leis nºs 4/82, de 11 de Junho e 185/85, de 29 de Maio) poderia colocar-se, em casos como o presente, a questão da culpa "in eligendo" dos responsáveis pela Conta.

Parece-nos, contudo, que tal responsabilidade só poderia ser efectivada se estivesse provado que o agente ou agentes de facto do alcance eram funcionários ou membros dos órgãos da respectiva Casa do Povo, o que parece não suceder no caso presente.

Acresce, como refere a Contadoria a fls. 5, que os responsáveis do Centro

Regional parecem ter agido com a diligência exigível uma vez que, confrontados com a ocorrência dos furtos, participaram de imediato tais situações às autoridades competentes e promoveram o estudo de medidas destinadas a obviar a tais situações, não havendo, por conseguinte, qualquer responsabilidade a imputar aos membros do Conselho Directivo relativamente aos alcances.

III - Resta apreciar, por último, a circunstância de o saldo de encerramento incluir uma parcela de sinal negativo, no montante 9 540 732\$90, respeitante ao valor dos fundos próprios, que a Contadoria considera resultante das práticas seguidas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social em matéria de abastecimento financeiro dos Centros Regionais de Segurança Social o que indicia infracção financeira de harmonia com o estabelecido no artigo 2º do Decreto com força de lei nº 14.908 de 18 de Janeiro de 1928, punível nos termos do parágrafo único do referido artigo.

Sufragamo-nos no Acórdão deste Tribunal, de 11 de Abril de 1989, proferido no processo nº 2110/87, quando refere que "por um lado, e do ponto de vista técnico-contabilístico, não se vislumbra justificação para a utilização de registos com sinal negativo; por outro, não se encontra igualmente razão para se incluir verbas que traduzam situações de potenciais créditos do organismo quando se organiza uma conta de acordo com o sistema de gerência".

Admite-se que tenha sido esta a única forma possível, dada a obrigatoriedade, constante das Instruções deste Tribunal, de discriminar os saldos de abertura e de encerramento entre fundos próprios e alheios, de traduzir a situação verificada neste Centro Regional em 31 de Dezembro de 1988 - a inexistência de disponibilidades suficientes (caixa e depósitos) para cobrir o valor dos fundos alheios (Receita do Estado e Operações de Tesouraria) já recebidos e ainda não entregues às respectivas entidades.

E isto porque, como refere também a Contadoria, os responsáveis do Centro Regional de Segurança Social de Aveiro utilizaram verbas provenientes de descontos efectuados a funcionários, no período que medeia entre a sua cobrança e a respectiva entrega nos cofres do Estado ou a outras entidades, para fazer face a despesas orçamentadas.

Não está em causa, por conseguinte, que o Centro Regional, no momento em que deva proceder à entrega de tais descontos, não venha a dispôr dos montantes necessários para o efeito, através do correspondente abastecimento financeiro por parte do Instituto de Gestão Financeira.

A questão é pois de saber se a prática do financiamento, dos Centros Regionais e outras instituições de segurança social, através de planos de tesouraria, aliás validamente instituída, relativamente a 1988, pelo artigo 4º do Decreto-Lei nº

470/88, de 19 de Dezembro, pode ser levada até ao ponto de se considerar que os organismos do sector podem e devem afectar fundos que não lhes pertencem e de que são meros depositários (pois é essa a natureza dos descontos relativos a Receitas do Estado e Operações de Tesouraria) à satisfação de despesas próprias, e ainda que por períodos transitórios.

Sabe-se que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, que vem sendo legalmente autorizado a fazer aplicações financeiras com as receitas que administra, poderá obter rendimentos significativos pelo facto de manter algumas dessas receitas mais tempo em seu poder, não as transferindo imediatamente para as instituições que financia.

Parece-nos, contudo, que se trata de uma situação em que o objectivo da maior rendibilidade dos fundos públicos deverá ceder perante as exigências de uma gestão criteriosa e transparente, e que o princípio da intangibilidade dos descontos, provenientes de Receitas do Estado e Operações de Tesouraria, deverá ser respeitado mesmo que isso implique alguns custos ou a não obtenção de algumas receitas.

Aliás, o princípio do equilíbrio orçamental, consagrado no artº 4º da então vigente Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro, não pode deixar de implicar, em termos de execução orçamental, que só as receitas orçamentais devem ser afectas ao pagamento das correspondentes despesas, excluindo assim a utilização, para esse fim, de quaisquer receitas extra-orçamentais.

Deste modo, e não parecendo que, no presente caso, haja lugar à efectivação de responsabilidade financeira, recomenda-se ao Centro Regional que, em gerências futuras, adopte as medidas necessárias para evitar a ocorrência de situações desta natureza.

IV - Nestes termos, com o parecer favorável do Exmo Magistrado do Ministério Público, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2ª Secção, em abonar na conta dos responsáveis a importância de Esc. 63 727\$50, relativa aos alcances verificados e julgar os respectivos membros do Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social de Aveiro pela sua gerência no período de 1 de janeiro a 31 de Dezembro de 1988, quites pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Publique-se na 2ª Série do Diário da República, nos termos da alínea f), do nº 2, do artº 63º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Emolumentos: 477 880\$00

Comunicações necessárias.

Desapensem-se os processos 633/88 e 881/88 e remetam-se aos respectivos Tribunais Judiciais das Comarcas de Santa Maria da Feira e Oliveira de Azeméis.

Tribunal de Contas, em 15 de Maio de 1991

(aa) *Manuel Raminhos Alves de Melo*  
*José António Mesquita*  
*António Luciano de Sousa Franco*

Fui presente

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

# RELATÓRIO DA AUDITORIA AO PROJECTO "INFRAESTRUTURAS HIDRÁULICAS NO ÂMBITO DAS AJUDAS COMUNITÁRIAS - FEDER"

Sumário:

Conclusões:

1ª - Ao nível do controlo nacional exercido pela Comissão de Coordenação Regional do Algarve constatou-se que este não foi exercido duma forma eficiente na medida em que se verificou:

- a) a inexistência do apuramento do custo total do projecto, bem como de vários subprojectos, implicou uma não avaliação do custo total do investimento, de forma a determinar a sua sub ou sobreavaliação;
- b) a verificação "in loco" evidenciou um tratamento diferenciado na imputação dos custos das obras efectuadas por administração directa dado que este não foi uniforme;
- c) o controlo documental, físico e financeiro, exercido por esta Comissão não abrangeu todas as Autarquias, não permitindo, assim, solução uniforme perante situações idênticas.

2ª - Relativamente à situação das entidades executoras -Municípios - o controlo interno revelou-se deficiente dado que:

- a) não foi determinado, com precisão, o custo total dos subprojectos o que permite concluir ter havido deficiente gestão por parte dos responsáveis autárquicos;
- b) houve insuficiente apoio técnico por parte dos Gabinetes de Apoio Técnico o que determinou um agravamento de custos, relativamente ao cálculo das suas estimativas iniciais;
- c) constatou-se a falta de documentação fidedigna nos dossiers de candidatura organizado por estas Autarquias;
- d) A execução material dos subprojectos foi consecutivamente arrastada, demonstrando-se, desde logo, que nenhum deles terminou na data indicada como data final.

3ª - Ainda no que concerne às Câmaras Municipais, constatou-se que todas elas não sumeteram ao visto do Tribunal de Contas os trabalhos a mais, ou não previstos nas empenhadas.

Conselheiro Relator:  
João Manuel Fernandes Neto

Acórdão nº 192/91  
Sessão de 1991.06.06

I - De harmonia com o Plano de Actividades para 1990 realizou-se a acção que teve por objectivo o projecto designado por Infraestruturas Hidráulicas, financiado pelo FEDER e cuja aprovação assenta na decisão da Comissão das Comunidades Europeias de 14-IV-1986.

O referido projecto abrange nove municípios - Câmaras Municipais de Albufeira, Castro Marim, Lagoa, Lagos, Loulé, Olhão, Portimão, Silves e Vila do Bispo - que apresentaram, para efeitos de comparticipação FEDER, um conjunto de 23 subprojectos que se encontram discriminados no mapa 1, a fls. 1 e 2 do anexo I, e que ora se dão por inteiramente reproduzidos para todos os efeitos legais.

A entidade proponente, a nível regional, é a Comissão de Coordenação Regional do Algarve e o custo total do investimento previsto era de 800 640 contos e o montante elegível das despesas era de 696 152 contos.

Como a participação FEDER, aprovada foi de 55%, o montante participado cifrou-se no valor de 382 880 contos.

Por seu turno, o período de execução previsto para os diversos subprojectos decorra entre 17-IV-984 e 15-I-1987.

II - Como condicionantes, e limitações mais relevantes da auditoria realizada, importa salientar:

- A maioria dos "dossiers FEDER" não incluía a ficha de controlo físico e financeiro dos projectos. Tal facto foi justificado pelo C.C.R.A. como sendo devido à dispersão geográfica dos Municípios envolvidos no Projecto o que tornou difícil efectuar um controlo da sua execução material por parte daquela Comissão e dos Gabinetes de Apoio Técnico.

- Como a candidatura seleccionada ainda fazia parte de um conjunto de projectos candidatos às ajudas de pré-adesão, não existiam normas, nem regulamentos, mas apenas alguns documentos provisórios que não tinham carácter vinculativo.

Tal circunstância originou que os dossiers organizados na C.C.R. do Algarve e nas entidades executoras - os diversos municípios - não continham na generalidade toda a informação necessária e fidedigna na medida em que:

- os pedidos de pagamento eram acompanhados por mapas rasurados tornando-se difícil averiguar qual a versão correcta;

- houve casos de facturas e recibos rasurados que não foram postos em causa pela C.C.R.A., órgão de controlo de 1º nível;

- detectou-se uma Câmara Municipal onde os projectos e respectivos dossiers nem sequer se encontravam organizados;

- a maior parte dos dossiers de candidatura não incluía a existência dos autos de recepção definitiva.

**III** - A auditoria desenvolveu-se em duas fases distintas: na primeira, foram efectuadas verificações junto da Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional e, na sua sequência, na Direcção-Geral do Tesouro tendo-se obtido os elementos que constam nos mapas elaborados de fls. 14 a fls. 47 do anexo I do relatório sob designação de "Fichas de Acompanhamento de Pagamentos por Projecto" às quais evidenciam as transferências efectuadas para a C.C.R. do Algarve.

Tais fichas tiveram por objectivo efectuar o apuramento das transferências, bem como a sua conferência cruzada.

A 2ª fase da acção decorreu nos nove municípios algarvios tendo como base a consulta dos dossiers dos vários subprojectos.

No relatório elaborado faz-se uma resenha das principais irregularidades detectadas em cada Município que serão objecto da apreciação judicial aquando do julgamento das respectivas contas de gerência.

**IV** - No referido relatório formulam-se as seguintes conclusões:

1º Ao nível do controlo nacional exercido duma forma eficiente na medida em que se verificou:

a) - A inexistência do apuramento do custo total do projecto, bem como dos vários subprojectos, implicou uma não avaliação do custo total do investimento, de forma a determinar a sua sub ou sobreavaliação;

b) - A verificação "in loco" evidenciou um tratamento diferenciado na imputação das custas das obras efectuadas por administração directa, dado que este não foi uniforme;

c) - o controlo documental, físico e financeiro exercido por esta comissão, não abrangeu todas as Autarquias, não permitindo assim solução uniforme perante situações idênticas.

2º Relativamente à situação das entidades executoras - Municípios - o controlo interno revelou-se deficiente dado que:

a) - Não foi determinado, com precisão, o custo total dos subprojectos o que permite concluir ter havido deficiente gestão por parte dos responsáveis autárquicos;

b) - Houve insuficiente apoio técnico por parte dos Gabinetes de Apoio Técnico, o que determinou um agravamento de custos relativamente ao cálculo das suas estimativas iniciais;

c) - constatou-se a falta de documentação fidedigna nos dossiers de candidatura organizado por estas Autarquias;

d) - A execução material dos subprojectos foi consecutivamente arrastada demonstrando-se, desde logo, que nenhum deles terminou na data indicada como data final (15-I-1987) tendo a maioria das obras terminado já no decurso de 1988/1989;

3º - Ainda no que concerne às Câmaras Municipais constatou-se que todas elas não submeteram a visto deste Tribunal os trabalhos a mais, ou não previstos, nas empreitadas contrariando, assim, o disposto no artº 16º do Decreto-Lei nº 390/82 de 17 de Setembro e a alínea d) do nº 1 do artº 1º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio.

V - Por último, no relatório de auditoria em apreciação, enunciam-se as seguintes "Recomendações e Propostas":

1º - Quer no dossier da entidade executora, quer no da entidade proponente devem existir elementos que permitam calcular, e reformular, os custos totais de cada projecto;

2º - Devem ser elaborados contratos que terão de ser sujeitos ao visto do Tribunal de Contas nos casos de trabalhos a mais ou de trabalhos não previstos nas empreitadas;

3º - Órgão de controlo de 1º nível deve exercer, de forma sistemática, um controlo físico e financeiro sobre a concretização de cada subprojecto;

4º - A entidade proponente deverá realizar acções de controlo e verificação no próprio local das obras em curso de molde a que a execução material dos subprojectos não seja sistematicamente arrastada;

5º - A C.C.R. do Algarve deverá providenciar no sentido de assegurar uma adequada e eficaz informação das comparticipações FEDER;

6º - Devem instituir-se mecanismos mais eficazes de controlo visando uma regular e efectiva verificação de documentos que instrui os dossiers de candidatura.

VI - Na medida em que, como se disse, as irregularidades detectadas pela auditoria em cada uma das Câmaras Municipais serão apreciadas nos processos das respectivas contas de gerência, foi apenas ouvido o Organismo Proponente - a Comissão Coordenadora Regional do Algarve - sobre as recomendações e propostas supra mencionadas não tendo aquela Entidade remetido a este Tribunal qualquer resposta, quer no prazo que lhe foi fixado para o efeito, quer na subsequente prorrogação pelo que eventual efectivação de responsabilidade desta Entidade será objecto de posterior tomada de posição deste Tribunal.

VII - O Exmº Procurador-Geral Adjunto teve vista nos autos.

VIII - Em face do exposto, o Tribunal de Contas - em reunião da Subsecção da 2ª Secção - decide aprovar, na generalidade, os aspectos fundamentais do Relatório de Auditoria, designadamente as suas conclusões, recomendações e propostas.

Envie-se fotocópia deste acórdão, e do Relatório de Auditoria, ao Exmº Secretário de Estado do Parlamento e Desenvolvimento e à Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional por ser o organismo interlocutor nacional do FEDER em Portugal.

Lisboa, 6 de Junho de 1991

(aa) *João Manuel Fernandes Neto*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaiá*  
*João Pinto Ribeiro*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

# FUNDO DE FINANCIAMENTO DAS ACÇÕES DE PRÉ-ADESÃO PORTUGAL/CEE - ORÇAMENTOS - GERÊNCIA \*

## Sumário:

1. Os orçamentos para a gerência são elaborados, e aprovados, por projectos e não apresentam memórias justificativas das diversas rubricas. A conta de gerência não apresenta a mesma estrutura do orçamento.

2. Torna-se, assim, impossível uma análise objectiva do nível de execução orçamental, o que constitui uma situação que seria de toda a conveniência alterar de futuro, harmonizando o conjunto dos instrumentos de autorização, registo e responsabilização, de modo a evitar uma situação tão violadora da congruência e da transferência financeira, como esta.

Conselheiro Relator:  
António Luciano de Sousa Franco

Processo nº 782/86  
Sessão de 1991.07.04

1 - Está em condições de ser julgado o processo de responsabilidade dos membros do Conselho Administrativo do Fundo de Financiamento das Acções Pré-Adesão Portugal/CEE, identificados nas relações a fls. 289 e 291 do processo, pela gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1986. O processo vem instruído com os documentos necessários ao julgamento e, feita a conferência e liquidação, a Contadoria propõe que o resultado da gerência se exprima no seguinte ajustamento, que pela presente decisão se confirma:

## DÉBITO

Saldo do ano anterior .....	1 033 940 950\$00	
Receita Cobrada .....	<u>4 228 131 616\$00</u>	<u>5 262 072 566\$00</u>

## CRÉDITO

Pagamentos efectuados .....	3 018 853 284\$00	
Saldo que transita para a gerência seguinte .....	<u>2 243 219 281\$50</u>	<u>5 262 072 566\$00</u>

\* Publicado no "Diário da República", nº 214, IIª Série, de 17 de Setembro de 1991

No bem elaborado relatório inicial, de fls. 2 a 16, além de se caracterizar sumariamente a organização e a gestão financeira, dá-se conta de que a análise à documentação justificativa da despesa efectuada na gerência sub judice permitiu verificar que ela se apresenta organizada (em fotocópias) de acordo com a estrutura da conta de gerência, isto é, por projectos e, dentro destes, as saídas de fundos (despesas) estão documentadas com recibos de operações de tesouraria, ordens de transferência bancária, ordens de pagamento distrital e cheques. No decurso da instrução administrativa foram solicitados os documentos originais comprovativos da despesa efectuada, agrupados por projectos e, dentro destes, por rubricas de classificação orçamental. Os Serviços responderam por officio, a fls. 325, no qual se diz que os documentos remetidos são fotocópias autenticadas dos documentos de despesa, agrupados por projectos, tendo em consideração que os originais se encontram naturalmente nos cofres pagadores.

Outras questões, suscitadas no decurso do processo de conferência e liquidação, foram objecto de instrução, autuada a fls. 323 e seguintes.

Tendo este Fundo sido criado através do Decreto-Lei nº 72/81, de 7 de Abril, com a finalidade de assegurar de modo concentrado e simplificado o controlo administrativo da execução financeira das acções a financiar no âmbito do Plano de Ajudas de Pré-Adesão concedidas a Portugal pela Comunidade Económica Europeia, a primeira e única conta do FFAPAP/CEE, a ser submetida a julgamento do Tribunal, foi a da gerência de 1982 — processo nº 1894/82 —, julgada por acórdão de 13/2/1986.

Ao abrigo do nº 2 da Resolução do Tribunal de Contas de 5/1/1990, publicada no Diário da República nº 19, IIª Série, de 23/1/1990, foram devolvidas as contas relativas às gerências de 1983, 1984, 1985, 1987 e 1988.

Nestes termos, a presente conta da gerência de 1986 abre com saldo apurado administrativamente, de harmonia com o disposto no artigo 16º do Decreto-Lei nº 26341, de 7/2/1936, por a conta anterior ter sido devolvida conforme se referiu.

Dada vista ao Exmo Procurador-Geral Adjunto, promoveu o Digno Magistrado diversas diligências, que foram efectivadas pelo Relator do processo e respondidas pelos Serviços, embora com insistências sob cominação de multa, o que se lamenta e censura, conquanto se entenda, no caso concreto, não fazer seguir qualquer outro tipo de consequência legal.

Dada vista, enfim, ao Exmo Procurador-Geral Adjunto, emitiu o Digno Magistrado douto parecer de fls. 348-verso a 349, no qual fundamentadamente conclui promovendo julgamento de quitação com algumas recomendações.

Após as vistas dos Exmos Conselheiros Adjuntos, está o processo em condições de ser devidamente apreciado e julgado.

Cumpra decidir.

2 - O Fundo de Financiamento das Acções de Pre-Adesão Portugal/CEE (FFAPAP/CEE) foi criado pelo Decreto-Lei nº 72/81, de 7 de Abril, com a finalidade de centralizar, simplificar e controlar, no plano administrativo, a execução financeira das acções a financiar no âmbito do Plano de Ajudas de Pré-Adesão da CEE a Portugal, que, como se sabe, tinham como finalidade eliminar certas deficiências estruturais da economia portuguesa antes da adesão e na perspectiva de a preparar.

Foram celebrados dois acordos entre a República Portuguesa e a CEE, o primeiro, em Dezembro de 1980, sobre a implementação de uma ajuda de pré-adesão a favor de Portugal e, o segundo, em Novembro de 1984, sobre a execução de auxílio financeiro específico para a melhoria das estruturas agrícolas e da pesca em Portugal. No âmbito destes acordos a CEE celebrou com Portugal convenções de financiamento para cada um dos projectos aprovados, as quais regem e caracterizam cada projecto. Assim, nos termos da convenção assinada em 17/9/1982, caberá ao Fundo desempenhar as funções de "Tesoureiro Delegado" da Comissão das Comunidades Europeias, tendo em vista efectuar os pagamentos em escudos decorrentes da utilização de verbas provenientes dos donativos da CEE para as referidas Acções de Pré-Adesão. O Fundo procede também ao pagamento de despesas financiadas através das dotações inscritas no Orçamento do Estado, neste caso como comparticipação nacional nos encargos com os vários projectos que têm convenções de financiamento assinadas. Num caso, como no outro, há responsabilização por dinheiros públicos geridos no âmbito da ordem jurídica portuguesa, a qual ora se julga.

Os movimentos de fluxos financeiros (entradas e saídas de fundos) podem sintetizar-se no mapa da pág. seguinte (pág. 372), que serve de quadro geral para a análise efectuada à conta de gerência e respectiva documentação de suporte (cf. fls. 25 e 26 do processo):

O saldo transitado de 1985 é o seguinte, devidamente decomposto:

- Dotações do OE .....	669 917 675\$00
- Dotações para projectos cuja convenção de financiamento não chegou a ser assinada .....	29 238 000\$00
- Donativos da CEE .....	239 985 014\$00
- Compensações cambiais .....	94 800 261\$00
<b>TOTAL .....</b>	<b>1 033 940 950\$00</b>

2.1 - Verifica-se assim que, relativamente aos valores transitados como donativos da CEE (239 985 014\$00), a sua expressão, na conta de gerência, nos

## ACTIVIDADE FINANCEIRA DO FUNDO EM 1986

ACORDOS	RECEITAS 1986					DESPESAS EM 1986					SALDO EM 31.12.86			
	SALDOS 1985		VERBAS OE 1986	DONATIVOS CEE 1986	TOTAL	VERBAS OE	DONATIVOS CEE	TOTAL	VERBAS OE	DONATIVOS CEE	TOTAL	VERBAS OE	DONATIVOS CEE	TOTAL
	VERBAS OE	DONATIVOS CEE												
1º ACORDO (1) 27 PROJECTOS	495.951.675500	219.985.014500	1.533.122.500500	1.721.113.004550	3.990.172.193550	1.175.000.408500	1.669.479.748550	2.844.480.156550	854.073.767500	291.618.270500	1.174.930.037500			
2º ACORDO (2) (44 PROJECTOS)	173.966.000500	-	484.114.000500	459.782.111550	943.896.111550	38.716.939550	135.656.188550	174.373.128500	619.363.060550	324.125.923500	943.488.983550			
- D O T A Ç Õ E S P A R A P R O J E C - T O S J Á C O N - V E N Ç A O D E F L - N A N C I A M E N - T O N Ã O C H E - G O U A S E R A S - S I N A D A	29.238.000500	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
- C O M P E N S A - Ç Õ E S C A M B I - A I S	---	94.800.261500	---	30.000.000500	124.800.261500	---	---	---	---	---	---	---	---	---
TOTAL.....	699.155.675500	334.785.275500	2.017.236.500500	2.210.895.116500	5.262.072.566500	1.213.714.347550	1.805.135.937500	3.018.853.285500	1.502.674.827500	740.544.454500	2.243.219.281550	124.800.261500		

- (1) - PROJECTOS DO 1º ACORDO: IAPMEI, ESTRADA IPS-AVEIROVILAR FORMOSO, RICA, NAVEGABILIDADE DO DOURO, ESCOLAS SECUNDÁRIAS, LOTEAMENTOS INDUSTRIAIS, APOIO À PRODUÇÃO ANIMAL, ESTRADA IPA-PORTO/BRAGANÇA, CAMINHOS DE PENETRAÇÃO, ARBORIZAÇÃO, PRODUCÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DA HORT. E CÍTRIC. DO ALGARVE, SIMA, AMPELOGRAFIA E SINÓNIMA, BENEFICIAÇÃO FLORESTAL DO CABECO DA RAINHA, SAÍDA OESTE DO FUNCHAL, FORMAÇÃO PROFISSIONAL, VIABILIZAÇÃO DE EXP. LEIT. DA BEIRA LITORAL, COMPLEXO FRIGORÍFICO DA MADEIRA, MELHORIA/ANIMAL E PROD. CARNE DO RIBATEJO E OESTE, SUBVIDUO, IVA, PADAR, CONSTRUÇÃO DE 3 NAVIOS DE PESCADOS AÇORES, MELHORA/COND. PROD. VEGETAL E ANIMAL DE ENTRE DOURO E MINHO, COOPERATIVA AGRÍCOLA DO MIRA, LABORATORIO DE ANÁLISE QUÍMICA E BIOCQUÍMICA E SANEAMENTO BÁSICO DO ALGARVE-II (fís.25).
- (2) - PROJECTOS DO 2º ACORDO: LABORATORIO CENTRAL DE QUALIDADE ALIMENTAR, ORGANIZAÇÃO ESTADÍSTICA AGRÍCOLAS NA MADEIRA, CRIMA-MADEIRA, ORGANIZAÇÃO DE PRODUTORES DE PESCA EM PORTUGAL, REEST. SECTOR OVINO NA REGIÃO DO QUEIJO DA SERRA DA ESTRELA, MATADOURO REGIONAL DO ALGARVE, INVESTIMENTOS AGROS, INVESTIMENTOS PROLEITE, MODERNIZAÇÃO DA EST. VITIVINICOLA DA BEIRA LITORAL, REDE COMER. PROD. HORTICOLAS, MELHORA/PROD. COMER. ALGARVE, 2º F. INST. PAVILHÃO TECNOLÓGICO, INVESTIGAÇÃO AGRÁRIA, PEAGRI MELHORA/SECTOR VITIV. ALENTEJO, ARBORIZAÇÃO, 2ª PARTE, CONSTRUÇÃO, CAMINHOS ACESSO ÀS EXPL. DE ENTRE DOURO E MINHO, ADEGA COOPERATIVA DE SANTA MARTA DE PENAGUIÃO, APOIO ÀS ASSOCIAÇÕES AGRÍCOLAS, ADEGA COOPERATIVA DE VALPAÇOS, REESTRUTURAÇÃO E RECONVERSÃO DA VINHA, DESENVOL. AGRICOLA DA ILHA DO PORTO SANTO, LABORATORIO EXPERIMENTAL DE MICROVINIFICAÇÃO, LABORATORIO QUÍMICO-AGRICOLA DA MADEIRA, CACER, NORMALIZAÇÃO DE FRUTAS E LEGUMES, REEST. SECTOR VITIV. DE VINHOS VERDES - 1ª FASE, MATADOURO REGIONAL DO RIBATEJO NORTE-TOMAR, CRIMA-AÇORES, ADEGA COOPERATIVA DE MURÇA, MELHORA/SIST. COMERCIALIZAÇÃO DO GADO DA REGIÃO NORTE, UDACA, UNAMONTES, COPSADO, ADEGA COOPERATIVA DA COVILHÃ, UNIÃO DAS ADEGAS, MATADOURO REG. DE VILA DA FEIRA (fís.25 e 26).

vários projectos e programas, apresenta-se com sinal negativo de menos 62 338 320\$00. A existência destes saldos negativos é justificada a fls. 296 por "Diferenças cambiais verificadas entre os momentos dos desembolsos efectuados pela CEE e as datas dos pagamentos pelo Fundo" e "Desvios em relação às previsões, verificados na realização dos projectos, que originam pagamentos (por projecto) que excedem, por vezes e transitoriamente, a parte do saldo que lhe está afecto na respectiva conta mantendo, no entanto, um saldo global positivo". Aceita-se a explicação, tanto mais que se trata de financiamento de projectos, nesta parte, por transferência do Orçamento Comunitário e num horizonte plurianual, sendo certo que não existe possibilidade, nomeadamente para os responsáveis, de exercer um controlo razoável sobre as causas desta situação, as quais são imputáveis, por um lado, a factores externos, a jusante (flutuações cambiais e execução do Orçamento Comunitário) e, por outro, a factores igualmente externos, a montante (execução dos projectos).

**2.2** - No tocante a receitas, o relatório inicial aponta algumas irregularidades, cuja explicação foi proporcionada pelo Serviço.

Assim, a redução da receita (proveniente do OE e relativa ao projecto "estrada IP4-Porto/Bragança"), no montante de cinco mil contos (5 000 000\$00), encontra-se devidamente explicada, como consta de fls. 5 e 330 do processo, pela existência de uma verba inicial de cem mil contos (100 000 000\$00) e pela transferência por conta daquela verba de cento e cinco mil contos (105 000 000\$00) para o projecto "Estrada IP5-Aveiro/Vilar Formoso", transferência que foi devidamente autorizada (cfr. fls. 315 e 316).

Foram obtidas, conforme se relata a fls. 5 e 6 e a fls. 322-A e seguintes, as certidões das receitas oriundas do Orçamento do Estado e de donativos da CEE, pelo que a irregularidade verificada se encontra devidamente sanada e não é de outra forma sancionável nem censurável.

**2.3** - No domínio das despesas, o relatório inicial revela também diversas questões merecedoras de análise.

Duas situações de anulação de pagamentos, a fls. 6 e 7, justificadas pelo organismo a fls. 297 do autos, afigura-se representarem casos que, embora contendo erros de escrituração, não são em absoluto censuráveis e estão, no conjunto das operações de tesouraria que suportam os pagamentos relativos às participações da CEE, devidamente explicados e justificados, pelo que, a haver responsabilidade, ela seria relevável, embora se duvide mesmo da sua existência: por um lado, por apenas existir neste caso, uma combinação de erros menores com critérios discutíveis; por outro, pela simples aplicação do princípio

"de minimis non curat pretor", o qual, sem absoluto afastar a apreciação de situações imateriais ou irrelevantes em razão do valor, leva o julgador a dar-lhes não mais relevo do que a importância relativa que materialmente tenham.

**3** - Além destas situações, a apreciação global da conta e da documentação revelam alguns outros aspectos que merecem apreciação.

**3.1** - Quanto ao controlo da execução de projectos, foram efectuadas missões de controlo pelos Serviços da Comissão das Comunidades Europeias (CCE), Direcção-Geral de Agricultura, em 1986, aos projectos agrícolas e, no mesmo ano, pelos Serviços da CCE/Direcções-Gerais das Relações Externas, Desenvolvimento e Controlo Financeiro, no âmbito da execução dos projectos não agrícolas. A Contadoria procedeu muito bem em solicitar cópias dos respectivos relatórios, pois o juízo do controlo interno teria o maior interesse para a avaliação, em sede de controlo externo nacional, da execução do Orçamento; mas nada leva a questionar a informação do Fundo de que não dispõe de relatórios dos Serviços da CCE sob as respectivas missões de controlo e, sendo eles úteis, não são agora, em concreto, imprescindíveis ao julgamento da conta, pelo que se não justificam diligências adicionais no sentido de os obter.

**3.2** - Os orçamentos para a gerência são elaborados e aprovados por projectos e não apresentam memórias justificativas das diversas rubricas. Além disso, a conta de gerência não apresenta a mesma estrutura do orçamento. Por estas duas razões tornou-se impossível uma análise objectiva do nível de execução orçamental, o que constitui uma situação que seria de toda a conveniência alterar de futuro, harmonizando o conjunto dos instrumentos de autorização, registo e responsabilização, de modo a evitar uma situação tão violadora da congruência e da transparência financeira como esta.

**3.3** - A análise interna da documentação justificativa da despesa permitiu verificar, como se nota a fls. 8 e seguintes do relatório inicial, que ela se apresenta organizada em fotocópias de acordo com a estrutura da conta de gerência, isto é, por projectos e, dentro destes, as saídas de fundos (despesas) são documentadas com recibos das operações de tesouraria, ordens de transferência bancária, ordens de pagamento distrital e cheques, conforme já se disse. Solicitados os documentos originais, os Serviços informaram que só podem remeter fotocópias autenticadas dos documentos de despesa agrupados por projecto, pois os originais se encontram nos cofres pagadores. Subscreeve-se a recomendação proposta pela Contado-

ria de que "futuramente, os documentos apresentados como comprovativos da saída de fundos para pagamento das despesas efectuadas no decurso da execução dos diversos programas e projectos deverão ser os originais e a sua organização deverá respeitar a classificação económica (rubricas orçamentais) constantes dos diversos documentos aprovados" (a fls. 9); igualmente se sugere, em concordância com a Contadoria, que a estrutura orçamental seja congruente com estrutura da conta de gerência. Trata-se de princípios elementares de boa contabilidade, a qual impõe, para ser possível um mínimo da responsabilização e controlo financeiro, que haja uma correspondência clara e transparente entre a previsão, o registo de execução e respectivos suportes e, enfim, a respectiva conta de encerramento.

**3.4** - O artº 14º do Decreto-Lei nº 72/81, de 7 de Abril, permite que transitem para o exercício seguinte os saldos correspondentes às verbas afectas ao Fundo não utilizados em cada gerência. A Contadoria solicitou, por ofício a fls. 324, informação sobre a inscrição orçamental destes saldos quanto às verbas provenientes do Orçamento do Estado, recebendo como resposta, em ofício do FFAPAP/CEE a fls. 126, "que os saldos que transitam para a gerência seguinte são aplicados de acordo com os orçamentos do Fundo para o respectivo ano, devidamente aprovados pelo Senhor Ministro das Finanças". Nota a Contadoria que este facto não está devidamente evidenciado nos orçamentos, que não têm memória justificativa; naturalmente, deveria está-lo, o que se recomenda para futuro.

**3.5** - Como se explica a fls. 10, constando a movimentação de recursos afectos ao Fundo de contas especiais de operações de tesouraria geridas pela Direcção-Geral do Tesouro (cfr. artº 9º, nº 1 do Decreto-Lei nº 72/81, de 7 de Abril), será necessário confrontar a actividade financeira desenvolvida pelo FFAPAP/CEE durante o período (cfr. mapa-resumo a fls. 25 e 26) com a respectiva contabilização em operações de tesouraria na Conta Geral do Estado da gerência respectiva (mapas das fls 322 a 323), pois ambos os mapas exprimem a mesma realidade financeira. Foi feita uma verificação com o objectivo de apurar se tal era a situação, como deveria, e ela permitiu concluir pela existência de divergências entre os valores apresentados nas contas de gerência e os que constam do mapa "Desenvolvimento das contas de operações de tesouraria e de transferências de fundos, em dinheiro, com indicação dos saldos e movimentos, no ano económico de 1986" da CGE, as quais constam do mapa a fls 11 do relatório inicial. Questionado o Fundo, informou este que tais divergências se devem essencialmente a "operações realizadas no início e no final de cada ano", ou seja,

"pagamentos que o fundo contabiliza no ano em que emite o título de pagamento e que vêm reflectir-se nas contas dos cofres do Tesouro, no ano seguinte, em virtude de atrasos na movimentação dos títulos de pagamentos pela parte dos respectivos beneficiários" e, ainda, a "eventuais lapsos de escrituração nos Cofres do Estado" (cfr. fls. 12 do relatório inicial e ofício a fls. 331). Informa o Fundo que "tem vindo a procurar identificar estas situações, por forma a poder esclarecer as diferenças encontradas e a solicitar os estornos contabilísticos aos cofres do Tesouro, nos casos em que tal se de justifique" (ibidem). Das diferenças detectadas foram recebidos, entretanto, os esclarecimentos au tuados de fls. 300 a 314, os quais se encontram analisados de fls. 10 a 15 do relatório inicial, em termos minuciosos que o Tribunal devidamente apreciou. Por outro lado, no seguimento de douta promoção de fls. 337 dos autos, foi o Serviço solicitado a esclarecer as divergências que não tinha justificado oportunamente, enviando a documentação referida, a fls. 341 a 342 e, bem assim, nos ofícios de fls. 345, 346 e 347 dos autos, a qual então faltava analisar, conforme se conclui no referido passo de fls. 10 a 15 do relatório inicial.

Solicitada a intervenção da Contadoria, esclareceu esta, a fls. 341 e 342 dos autos, que a documentação enviada contém comprovativos relativos a mais de seis mil e seiscentos contos (6.600) pagamentos, conforme solicitado pelo Tribunal, organizados de acordo com a conta de gerência, isto é, "agrupados por projectos e não por rubricas de classificação orçamental como foi solicitado, o que impediu uma análise ao nível de execução orçamental como foi referido no ponto 3.2 a fls. 8 do relatório inicial" (fls. 341). Mais esclarece a Contadoria que "a análise interna dos documentos em cada um dos projectos baseou-se na conferência por amostragem. Assim, atendendo a que a relação dos documentos comprovativos da despesa em cada projecto está estruturada por números de operações de tesouraria (ROT), ordens de transferências bancária (OTBs), ordens de pagamento distrital (OPDs) e cheques (CHs), e atendendo a que estes últimos (CHs) constituem a maioria dos pagamentos e têm natureza e montantes semelhantes, foi feita uma amostra tendo por bases os seguintes critérios:

- "nº de cheques - de cinquenta em cinquenta cheques foi seleccionado um e feita a verificação dos documentos de suporte de pagamento";
- "nas restantes figuras (ROT, OTBs, OPDs) do valor total dos pagamentos, e em cada uma, foi feita uma amostra representativa de cerca de 40% do universo".

A verificação feita aponta no sentido genérico da regularidade.

Como nota na sua douta promoção o Exmo Procurador-Geral Adjunto, a fls. 348-verso e 349 "as deficiências apontadas não impediram a liquidação da conta,

como não obstarão ao seu julgamento, e não se verificou qualquer indício de fraude ou sequer de mera negligência", sendo que, além de prestados os pertinentes esclarecimentos, "o organismo diligenciou já quanto às rectificações contabilísticas (fls. 340 a 342 e item 3.5 do relatório inicial)" (douta promoção, a fls. 349-verso).

3.6 - Observa-se, nomeadamente, que foram remetidos os documentos justificativos relativos aos projectos enunciados a fls. 345 e 346, os quais foram verificados nos termos referenciados acima, por amostragem, dado que outra coisa não era possível nas presentes circunstâncias e nas condições de trabalho do Tribunal.

Observa-se, por outro lado, que conforme o officio a fls 345 e 346, "foram já diligenciadas as rectificações contabilísticas referenciadas nos anexos 9, 14 e 15 do nosso officio nº 39173, de 18/10/1990, as quais se reflectirão na Conta Geral do Estado de 1990". Compromete-se ainda o Serviço, no mesmo officio, a fls 346, do modo seguinte: "quanto às restantes divergências da Conta Geral do Estado, continuam as mesmas a ser analisadas, de cujo resultado se dará conta a esses serviços no mais curto prazo possível".

Embora a situação não seja a ideal, considera-se que, por se tratar de uma gerência relativamente recuada no tempo e dados os esforços e indagações feitos, provocar o protelamento indefinido deste processo não conduziria a esclarecimentos substancialmente mais significativos do que os já obtidos.

4 - No entanto, tendo em conta a forma como foi organizada e documentada a conta, os esclarecimentos efectuados pelo Serviço e pelos responsáveis, assim como as diligências complementares operadas pelo Tribunal e pelos seus Serviços de Apoio, bem como as rectificações contabilísticas já efectuadas, e no seguimento da douta promoção do Exmº Procurador-Geral Adjunto, a fls. 348-verso e 349, ordena-se e recomenda-se ao Serviço o seguinte:

4.1 - A conta de gerência deverá reflectir os reembolsos referidos no ponto 2.3.1 do relatório inicial, como operações de receita.

4.2 - Para futuro, os comprovantes justificativos das saídas de fundos deverão ser organizados de acordo com a respectiva classificação económica, seguindo as rubricas da classificação orçamental, para além de deverem ser remetidos ao Tribunal de Contas os originais (relatório inicial itens 3.3 e 3.4).

4.3 - O Serviço deverá continuar a analisar as restantes divergências da Conta Geral do Estado, dando conta ao Tribunal, no mais curto prazo possível, do resultado dessa análise, e, de todo o modo, prestará informações à Contadoria, a qual a fará subir ao juiz responsável da área, o mais tardar até ao fim de Outubro de 1991, sobre esta matéria, incorrendo em multa prevista no artº 48º nº 1, alínea e), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, no caso de o não fazer, devendo a Contadoria relatar a ocorrência logo que haja decorrido este prazo.

5 - Nestes termos, nos termos das recomendações anteriores e sob reserva da eventual esclarecimento da coincidência da escrituração de despesas com a correspondente execução por operações de tesouraria e sua contabilização na Conta Geral do Estado, a qual poderá vir a determinar a alteração do ajustamento, pelo Tribunal, nos termos da reserva efectuada, acorda-se, com estes exactos limites, em julgar os responsáveis que integrarem o Conselho Administrativo do Fundo de Financiamento das Acções de Pré-Adesão Portugal/CEE, na gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1986, quites pela aludida responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

Envie-se o presente acórdão à Imprensa Nacional-Casa da Moeda, para publicação na IIª Série do Diário da República, ao abrigo da alínea f), do nº 2 do artº 63ª da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Comunique-se ao Exmº Conselheiro responsável pelo Parecer da Conta Geral do Estado de 1990, com cópia do relatório inicial e do ofício a fls 345 e 346, bem como à Contadoria competente da Contadoria-Geral da Conta Geral do Estado.

Baixe à Contadoria, para execução do disposto no nº 4.3.

Comunicações necessárias.

Sem emolumentos.

Tribunal de Contas em Subsecção da 2ª Secção, em 4 de Julho de 1991.

(aa) *António Luciano de Sousa Franco*

*José Alves Cardoso*

*João Augusto de M. Ribeiro Coelho*

Fui Presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio.*

## PROCESSO DE MULTA - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - INFRACÇÃO FINANCEIRA - CONTA DE GERÊNCIA \*

### Sumário:

1. O Instituto do Emprego e Formação profissional sofreu nos últimos anos transformações importantes no âmbito da sua contabilidade, do seu sistema informático, parte delas decorrentes da reforma dos Fundos Estruturais da CEE, que entrou em vigor em Janeiro de 1989.

2. Isso não justifica o atraso verificado na remessa da conta, que foi muito para além de todos os limites admissíveis, uma vez que só veio a dar entrada em 17 de Janeiro de 1991 e, naturalmente, porque já então tinha sido instaurado o processo de multa.

3. O Tribunal foi sensível às dificuldades alegadas mas resulta dos autos, e até das alegações, que o Instituto deu prioridade a outras tarefas, porventura importantes, mas descuroou, grossciramente, a apresentação de contas ao Tribunal.

Conselheiro Relator:  
Manuel Raminhos Alves de Melo

Proc. de Multa nº 1-M/91  
Sessão de 1991.07.12

I - Em cumprimento do despacho de fls. 2 foi instaurado o presente processo de multa, nos termos do artº 7º do Decreto-Lei nº 29174, de 24 de Novembro de 1938, contra os Drs. José Luís de Chagas Henriques de Jesus, Ismael de Oliveira e Silva Santos, José Luís de Carvalho Dumas Diniz, José Manuel Silva Rodrigues e Drª Maria Cândida Rodrigues Medeiros Soares, respectivamente Presidente, Vice-Presidente e Vogais da Comissão Executiva do Instituto de Emprego e Formação Profissional, nomeados por despacho conjunto do Senhor Primeiro Ministro e Ministro do Emprego e da Segurança Social, datado de 8 de Fevereiro de 1989, publicado no Diário da República, IIª Série, nº 44, de 22 do mesmo mês e ano, como presumíveis responsáveis pela falta de apresentação atempada para julgamento da Conta de Gerência daquele Organismo, relativa ao ano económico

---

\* Publicado no "Diário da República" nº 187, IIª Série, de 16 de Agosto de 1991

de 1989.

**II** - Citados os presumíveis responsáveis vieram os mesmos apresentar as alegações juntas de fls 50 e 51 e 67 a 87, cujo teor ora se dá por inteiramente reproduzido para todos os efeitos legais, nas quais, tendo em consideração os factos referidos na parte conclusiva, alegam em sua defesa:

- 1) Que se tornou objectivamente impossível a apresentação da conta dentro do prazo concedido aos respondentes, apesar de todo o seu empenho e diligência em cumprir;
- 2) Que os factos referidos são susceptíveis de ilidir a acusação feita ao seu comportamento e dirimir qualquer responsabilidade;
- 3) Que por razões de justiça, e de acordo com parâmetros de equidade e razoabilidade, os respondentes não se consideram responsáveis pelo atraso verificado na medida em que não esteve ao seu alcance cumprir tal prazo;
- 4) Que razões e causas objectivas, insuperáveis, não dependentes da vontade, zelo e diligência dos respondentes, determinaram o incumprimento do prazo;
- 5) Que por todas as razões aduzidas, o processo 1-M/91 deve ser arquivado sem aplicação de qualquer multa, única solução que os respondentes consideram justa e fundada.

**III** - No seu douto parecer elaborado a fls 90-91 dos presentes autos, o Digmº Representante do ministério Público, depois de reconhecer que relativamente ao arguido José Luís de Carvalho Dumas Diniz existem razões que justificam a sua absolvição, devendo, quanto a ele, os autos serem arquivados, impugna criteriosamente as alegações apresentadas pelos restantes arguidos e, tomando como atenuantes alguns factos alegados, e o facto de a conta de gerência do organismo em causa já ter dado entrada no Tribunal, em 17/1/91, promove que, nos termos do artº 26º, nº 2, f), artº 48º, nº 1, d) e 50º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, artºs 15º e 72º do Código Penal e artº 7º. § 6º do Decreto-Lei nº 29174, de 24 de Novembro de 1938, sejam condenados em multas não superiores a 60 000\$00 para o Presidente, 50 000\$00 para o vice-Presidente e 40 000\$00 para os dois vogais.

**IV** - Corridos os vistos legais cumpre decidir:

1. Consideram os arguidos que uma das suas preocupações fundamentais foi e é a de apresentar, nos prazos legais, ao Tribunal de Contas, as contas das gerências da sua responsabilidade.

Verificaram, porém, que, decorridas algumas semanas sobre o início do exercício das suas funções, era manifestamente impossível cumprir o prazo para a apresentação da conta de gerência de 1989, por razões estruturais e conjunturais a que eram alheios.

Ora os arguidos tomaram posse dos respectivos cargos em 8 de Fevereiro de 1989, mas importa ter presente que segundo informação da Contadoria-geral, o licenciado José Luís de Carvalho Dumas Diniz foi responsável, na qualidade de Vice-Presidente, pela conta de gerência relativa aos anos de 1987 e 1988; a licenciada Maria Cândida Rodrigues Medeiros Soares foi responsável, na qualidade de vogal, pela conta de gerência relativa aos anos de 1987 e 1988 e o licenciado Ismael de Oliveira e Silva Santos foi responsável, na qualidade de vogal, pela conta de gerência relativa do ano de 1988.

Mesmo assim só em 23 de Maio de 1990 é que solicitaram à DGTC prorrogação do prazo para apresentação da conta de gerência relativa a 1989, com fundamento de se terem verificado bloqueios no "software" do equipamento informático existente adquirido e considerado adequado às necessidades imediatas e futuras do Instituto.

Na impossibilidade de fazer uma previsão minimamente fundamentada, isto depois de o trabalho que o referido "software" vinha realizando estar praticamente paralizado há um mês, e porque era indispensável prever um prazo concreto e se mantinha a esperança de breve solução dos problemas existentes, a Comissão Executiva solicitou uma prorrogação do prazo de remessa da conta de 1989 para o fim de Julho seguinte.

Por despacho do Exm<sup>o</sup> Conselheiro Presidente, datado de 15 de Junho, a prorrogação solicitada foi deferida sem possibilidade de nova prorrogação, o que foi comunicado ao Instituto em 21 de Junho de 1990.

2. Em 25 de Julho de 1990, vem o Instituto reconhecer a impossibilidade de cumprir o prazo que lhe foi concedido, a sua solicitação, para apresentar a conta de gerência relativa ao ano de 1989, invocando que a situação de bloqueio referida em Maio, tinha persistido até recentemente e dizendo que só há poucos dias se retomou o trabalho, então paralisado, em condições que inspiram alguma confiança a possibilidade de processamento informático por se ter, finalmente estabelecido o ficheiro do plano de contas.

Nesta data, vem a Comissão Executiva do Instituto dar a conhecer ao Tribunal que às dificuldades próprias, e já indicadas anteriormente, acresce um facto novo relacionado com as obrigações decorrentes da reforma dos fundos estruturais da CEE

De entre essas obrigações menciona a indispensabilidade de, em 1990, prestar informações em prazos, relativamente apertados, ao Fundo Social Europeu que obrigaram a repensar toda a metodologia de apuramento de custos e a elaborar testes informáticos, o que tinha prejudicado as tarefas contabilísticas relativas a 1989.

A reforma dos Fundos Estruturais foi aprovada em Dezembro de 1988 e entrou em vigor em Janeiro de 1989.

Havemos de reconhecer que o Instituto teve bastante tempo para repensar toda a citada metodologia.

Deve ainda salientar-se que este aspecto não foi invocado em Maio de 1990 pelo que o Instituto o não terá então entendido muito relevante.

Assim, a Comissão Executiva, nesta data, e analisando com realismo a situação, não vê que possa ter as contas fechadas antes de 30 de Setembro, à qual deve somar-se mais duas a três semanas uma vez que a Comissão de Fiscalização tem de elaborar o seu parecer, após o que o Conselho de Administração as tem que aprovar e a tutela que as homologar.

A Comissão Executiva, sem solicitar nova prorrogação, acaba por solicitar a melhor compreensão do Tribunal para as dificuldades que enfrenta, e que julgou poder superar, em definitivo, com a introdução do novo sistema informático mas que, afinal, pelo contrário se agravaram neste primeiro ano.

3 - Em 9 de Agosto de 1990, em resposta ao ofício referido no ponto anterior, foi comunicado ao Presidente da Comissão Executiva do Instituto que não era possível conceder nova prorrogação do prazo de remessa para julgamento da conta de gerência relativa ao ano de 1989, devendo a mesma ser enviada imediatamente aos Serviços da DGTC.

4 - Em 18 de Setembro de 1990, a Comissão Executiva do Instituto dirigiu-se de novo à DGTC para solicitar a revogação da decisão que lhe fora comunicada em 9 de Agosto desse ano, e referida no número anterior, e pedir uma nova e ampla prorrogação do prazo de apresentação ao Tribunal da conta de gerência em causa para 30 de Novembro de 1990, afirmando estar convencida de que, desse modo, se poderia iniciar, tal como sucedera em período recente da vida do Instituto, mas desta vez de forma sustentada, uma fase de clara recuperação do atraso na prestação de contas que, desde há muitos anos, marcava negativamente este aspecto da actividade do Instituto.

A Comissão Executiva, visando justificar este novo pedido de prorrogação, apresenta fundamentos vários, alguns já apresentados em anteriores pedidos de

prorrogação, outros novos, alguns dos quais importa ter presente.

Assim, invoca que o Instituto do Emprego e Formação Profissional é uma instituição de estrutura complexa, com larga implantação regional e com atribuições de muita diversa natureza, tendo-se multiplicado os seus campos e modos de intervenção, particularmente nos últimos 4 ou 5 anos (sobretudo, com a entrada de Portugal na CEE e com o enquadramento nos mecanismos de actuação dos fundos comunitários).

Apresenta ainda como fundamentos deste novo pedido de prorrogação a introdução da contabilidade patrimonial (1986/87); a implementação de um sistema informático próprio (ICL) e primeiro ensaio de regionalização do orçamento (1987/88); continuação do sistema ICL na regionalização efectiva do orçamento (1988/89); contrato com a DIGITAL, assinado em 1988, com as consequentes substituições do ICL pelo VAX e da aplicação existente para tratamento da contabilidade de 1989, alteração do plano de contas para 1990 e do sistema de custos, para adaptação às exigências dos novos programas operacionais (1989/90); e substituição de todos os elementos do Serviço de Informática (director e dois técnicos) - entre Janeiro e Abril de 1990.

Por outro lado, reconhece na mesma data e no mesmo officio, datado de 18 de Setembro de 1990, que a aplicação informática da contabilidade, se encontrava em 23 de Maio de 1990 (data do primeiro pedido de prorrogação) com graves problemas técnicos que dificultavam a sua exploração, embora fosse de recente implantação, mas porque eram grandes os esforços feitos no sentido de ultrapassar tal situação, pareceu à Comissão Executiva possível apontar a data de 31 de Julho como a de conclusão e fecho da conta.

De igual modo reconhece que as dificuldades de exploração da aplicação informática, atrás mencionada, não obstante terem sido mais graves nos Serviços Centrais também se fizeram sentir em duas Delegações Regionais e numa delas houve atrasos consideráveis que ainda estão neste momento (em 18 de Setembro de 1990) a ser vencidos.

Reconhece também que quando em 25 de Julho se dirigiu à DGTC, nos termos já referidos, foram subavaliadas nessa data as consequências do período de férias.

Refere ainda que o Instituto não pode (sob pena de comprometer gravemente a oportunidade de recebimento da segunda parcela dos financiamentos comunitários relativos a 1990) deixar de iniciar urgentemente a imputação e tratamento informático dos dados contabilísticos do ano 1990, tarefa que terá de ser feita simultaneamente com a conclusão da conta de 1989.

5 - Por despacho do Exm<sup>o</sup> Conselheiro Vice-Presidente da 1<sup>a</sup> Secção do

Tribunal de Contas, como substituto legal do Excelentíssimo Conselheiro Presidente, ausente em serviço, foi indeferida a solicitação do Instituto constante do número anterior, o que foi transmitido ao Presidente da Comissão Executiva, com data de 2 de Outubro de 1990, sendo-lhe ainda comunicado que a conta de gerência relativa ao ano de 1989 deveria ser enviada imediatamente aos Serviços da DGTC.

6 - Em 26 de Outubro de 1990, a Comissão Executiva comunica à DGTC que lhe é impossível dar cumprimento à determinação constante do despacho do Exm<sup>o</sup> Conselheiro Vice-Presidente da 1<sup>a</sup> Secção do Tribunal, porquanto o envio imediato da conta significaria estar a mesma encerrada e prontos todos os documentos que a deverão integrar o que não acontece, pelas razões invocadas no seu ofício de 18 de Setembro de 1990.

Afirma então o Instituto que lhe resta fazer tudo o que está ao seu alcance (incluindo atrasar um pouco mais o início dos registos contabilísticos de 1990 e, mesmo, sacrificar, de algum modo, se necessário, as prioridades que estão definidas no conjunto das suas atribuições) para, deixando de ter como prazo autorizado o de 30 de Novembro de 1990, antecipar tanto quanto possível a remessa da conta ao Tribunal.

V - De tudo o que ficou exposto parece poder concluir-se que o I.E.F.P. sofreu nos últimos anos transformações importantes no âmbito da sua contabilidade, do seu sistema informático parte delas decorrentes da reforma dos Fundos Estruturais da CEE que entrou em vigor em Janeiro de 1989.

Isso, todavia, não justifica o atraso verificado que foi muito para além de todos os limites admissíveis, uma vez que a conta só veio a dar entrada em 17 de Janeiro de 1991 e, naturalmente, porque já então tinha sido instaurado o presente processo de multa.

Que o Tribunal foi sensível às dificuldades alegadas prova-o a prorrogação concedida pelo prazo de 60 dias, o que já representa uma dilacção excepcional.

Mas resulta dos autos, e até das alegações, que o Instituto deu prioridade a outras tarefas, porventura importantes, mas descurou grosseiramente a apresentação de contas ao Tribunal, sendo certo que, tendo em atenção o estabelecido no art<sup>o</sup> 24<sup>o</sup> do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 247/85, de 12 de Julho, para dar cumprimento ao disposto no n<sup>o</sup> 2 do art<sup>o</sup> 28<sup>o</sup> do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 260/76, de 8 de Abril, parte importante desses elementos já deveriam estar elaborados em Março de 1990.

Cotejando as datas de apresentação das contas anteriores - 24/11/86 a de 1985, 15/12/87 a de 1986, 30/9/88 a de 1987 e 29/9/89 a de 1988 - chega-se mesmo à

conclusão que o Instituto nunca se preparou para respeitar o prazo de 31 de Maio e antes adoptou, como de normalidade, um atraso que ultrapassa em 4 meses o prazo legal.

É isto que não pode mais admitir-se, por se tratar de uma reiteração que revela quase um estado de espírito e uma pactuação com a ideia de atraso sistemático, se não mesmo de menor consideração pelo Tribunal.

VI - Relativamente ao responsável Dr. José Luís de Carvalho Dumas Diniz, exonerado do cargo em 23/4/1990, apesar de ter exercido a gestão até quase ao fim do prazo normal de apresentação da conta e de, ao contrário do que insinua no nº 2º da sua alegação de fls. 50 e seguintes, não ter iniciado funções em 8/2/1989, pois vem de gerências anteriores e já em 1987 desempenhava as funções de vice-presidente, deve ter-se por excluída a sua responsabilização, porquanto sempre fundadamente pode sustentar que não é contemporâneo de qualquer situação de atraso, nem pôde, depois da exoneração, desenvolver qualquer esforço para o evitar.

Procede, assim, a sua defesa, acolhendo-se pois o douto parecer do Digmº Representante do Ministério Público.

VII - Já quanto aos demais responsáveis, as considerações anteriormente expendidas justificam a conclusão de que não apresentaram ao Tribunal a conta de gerência relativa ao ano de 1989 dentro do prazo legal — 31 de Maio de 1990 — nem da prorrogação que lhe foi concedida até ao dia 31 de Julho, mas só muito mais tarde, em 17 de Janeiro de 1991, incumprimento de que tinham perfeito conhecimento, até pelos reiterados atrasos dos anos anteriores, mas que conscientemente aceitaram para dar prioridade a outras tarefas.

Assim, está plenamente verificada a infracção prevista no artº 48º, nº 1, alínea d), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e punida nos termos dos nºs 2 e 3, do mesmo preceito, com multa que, obviamente, é da responsabilidade pessoal dos membros da Comissão Executiva e nunca do próprio Instituto.

Termos em que se acorda no Tribunal de Contas, em sub-secção da 2ª Secção em:

- a) Julgar não verificada a infracção quanto ao responsável Licenciado José Luís de carvalho Dumas Diniz dela o absolvendo;
- b) Julgar provada a infracção quanto aos outros responsáveis e, em consequência, condenar:
  - O Licenciado José Luís Chagas Henriques de Jesus, na qualidade de Presidente do I.E.F.P., na multa de 60 000\$00;

- O Licenciado Ismael de Oliveira e Silva Santos, na qualidade de vice-presidente, na multa de 50 000\$00;
  - A Licenciada Maria Cândida Rodrigues Medeiros Soares, na qualidade de vogal, na multa de 40 000\$00; e
  - O Licenciado José Manuel da Silva Rodrigues, também na qualidade de vogal, igualmente na multa de 40 000\$00.
- c) As multas devem ser pagas no prazo de 30 dias, a contar da data da notificação do presente acórdão.

São devidos emolumentos no montante de 1 500\$00

Diligências necessárias.

Publique-se na IIª Série do Diário da República, ao abrigo da alínea f) do nº 2 do artº 63º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Lisboa, 12 de Julho de 1991.

(aa) *Manuel Raminhos Alves de Melo*  
*José António Mesquita*  
*João Pinto Ribeiro*

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*



