

Nº 17 e 18
JANº/JUNHO 1993
TOMO II

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS

REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS

N.º
Data 30-01-91



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: 74755/94

TOMO II

SUMÁRIO

JURISPRUDÊNCIA

FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

OBRIGAÇÕES GERAIS

- Obrigações Gerais - Empréstimos Públicos - Obrigações do Tesouro FIP-1992/1999, até 200 milhões de contos 203

AUTOS DE ANULAÇÃO

- Anulação do visto - Habilitações legais - Documento falso - Contrato de provimento - Pessoal de investigação 215

AUTOS DE RECLAMAÇÃO

- Contratos - Produção de efeitos - Autarquias Locais 221
- Contrato de empreitada - Contrato adicional - Trabalho a mais -
- Autarquias Locais 225
- Motoristas - Carreiras - Transição - Polícia Judiciária 231
- Produção de efeitos - Urgente conveniência de serviço - Declaração expressa 237
- Vínculo - Administração Central - Administração Local - Carreira técnico-profissional - Topógrafo 241
- Contratos de empreitada - Contratos de aquisição de serviços - Concurso público - Concurso limitado - Despesas públicas 247
- Serviços municipalizados - Publicidade - Despesas - Orçamento -
- Autarquias Locais 257
- Concursos - Prazos - Autarquias Locais 267
- Concurso de provimento - Autarquias Locais 271
- Contrato de empreitada - Concurso público - Alvará - Segurança pública interna 275

- Contratos - Trabalhos a mais	283
- Concursos - Autarquias Locais	289
- Carreira técnica de diagnóstico e terapêutica - Estágio	293
- Contrato de fornecimento - Concurso público	301
- Instituições de previdência social - Casas do Povo - Regime de trabalho em tempo parcial	305
- Carreira de informática - Reorganização de serviços -	
- Intercomunicabilidade - Transição de Carreira	311
- Eficácia do contrato - Contrato de prestação de serviços	317
- Contrato de empreitada - Alvará - Subempreitada de Obras Públicas -	
- Autarquias Locais	321
- Carreira diplomática - Habilitações literárias - Requisitos de admissão -	
- Prova documental	327
- Concurso externo - Requisito especial de admissão - Condição ilegal	333
- Contrato de trabalho a termo certo - Urgente conveniência de serviço -	
- Devolução do processo - Prazo	337
- Concurso externo - Aviso de abertura - Publicidade - Órgãos de Comunicação Social - Autarquias Locais:	
Autos de Reclamação n°s 11 e 12/92	339
Autos de Reclamação n° 13/92	343
- Contrato de trabalho a termo certo - Aplicação da lei no tempo	349
- Urgente conveniência de serviço - Devolução do processo - Efeitos legais -	
- Prazo	353

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

PLENÁRIO DA 2ª SECÇÃO

- Instituto Português do Livro (IPL) - Infracção Financeira - Impossibilidade de Julgamento	363
- Câmara Municipal de Elvas - Declaração de dívida - Autorização de pagamento - Órgão Colegial - Responsabilidade solidária	381

ACÓRDÃOS DE CONTAS

- Conselho Administrativo do Instituto Português do Livro - Impossibilidade de julgamento - Conta de gerência	389
- Estabelecimento Prisional de Coimbra - Classificação de despesas -	
- Irregularidade financeira	399
- Estabelecimento Prisional de Paços de Ferreira - Gerência partida -	
- Princípio da unidade da conta	403

- Guarda Fiscal - Serviços Sociais - Conselho Administrativo - Acto administrativo	407
- Hospital Concelhio de Azambuja - Dotação Orçamental - Infracção financeira - Despesas não orçamentadas - Horas extraordinárias	413
- Hospital Prisional de S. João de Deus - Classificação de despesas - Irregularidade financeira	421
- Hospital Distrital de S.Paio de Oleiros - Contrato de tarefa - Contrato de avença - Fiscalização preventiva - Recusa de visto - Fraude à lei - Amnistia ..	425
- Escola Superior de Enfermagem de Samtarém - Infracção financeira - Pagamentos indevidos	429
- Auditoria - Documentos - Rasuras - FEOGA - IFADAP - IVA	439
- Hospital de S. Francisco de Xavier - Contrato de fornecimento - Formalidade - Procedimento administrativo	445
- Ministério da Justiça - Programas PIDDAC - Auditorias - Contrato de empreitada - Procedimento administrativo	459
- Liceu Alexandre Herculano (Porto) - Responsabilidade disciplinar - Responsabilidade financeira - Responsabilidade solidária - Extinção da responsabilidade	479
- Centro Regional de Segurança Social de Viseu - Irregularidade financeira - Relevação da infração	487
- Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) - Financiamento - Conta de Ordem - Reconciliação bancária	499
- Autarquias Locais - Conta de Gerência - Documentos - Negligência	505
- Guarda Nacional Republicana - Conselhos Administrativos - Processo global de responsabilidades	517
- Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas (IAECP) - Horas extraordinárias - Tarefas - Relevação da infração	525
- Bolsas de Valores - Contas de ordem	561
- Delegação Regional do Norte da Secretaria de Estado da Cultura - Conselho administrativo - Autonomia financeira - Alcance - Cartão de crédito - Despesas de representação	573
- Direcção-Geral das Florestas - Tesoureiro - Caução - Devolução de contas	581
- Administração Regional de Saúde de Leiria - Acumulação de remunerações - Reposição de vencimentos	587
- Instituto Português Património Cultural (IPPC) - Responsabilidade financeira - Infracção financeira - Relevação de infracções	591

JURISPRUDÊNCIA

FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

OBRIGAÇÕES GERAIS

OBRIGAÇÕES GERAIS - EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS - - OBRIGAÇÕES DO TESOURO FIP - 1992/1999, ATÉ 200 MILHÕES DE CONTOS

SUMÁRIO:

1. Esta Obrigação Geral destina-se a assegurar o "regular financiamento do défice orçamental por meio de empréstimos a médio e a longo prazo a colocar no mercado de capitais".
2. Mantém-se, ainda em vigor, o Orçamento do ano passado, mas o nº 2 do artigo 15º da lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, prevê a prorrogação de autorização referente aos regimes das receitas que se destinam a vigorar até ao final do ano.
3. Não se vê razão para estabelecer distinção do regime entre os empréstimos a longo prazo, geradores de dívida fundada, destinados ao financiamento do défice, e os que não tenham tal finalidade.

Conselheiro Relator:
Prof. Doutor António de Sousa Franco

* Processo nº 126 683/91- Acórdão 1/92
Sessão de 1992.01.02

1 - Em cumprimento do artº 13º, nº 1, alínea a) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, a Direcção-Geral da Junta do Crédito Público remete ao Tribunal, para exame e visto, a Obrigação Geral do empréstimo acima referido, em simultâneo com as dos empréstimos nºs 126684/91, 126685/91 e 126686/91, todas subscritas pelo Ministro das Finanças e pelo Presidente da Junta do Crédito Público. Nos termos da Lei nº 12/90, de 7 de Abril, as condições específicas deste empréstimo foram estabelecidas pela

* Publicado no Diário da República, II Série, nº 9, de 11 de Janeiro de 1992 (Pág. 432, nº 4)

Resolução do Conselho de Ministros nº 43-D/91, publicada em Suplemento ao Diário da República, nº 288, I Série-B, de 14 de Dezembro de 1991, pp. 6570(3) a 6570-(4).

Os Serviços promoveram a instrução do processo e elaboraram sobre o conjunto destes empréstimos uma informação única, que subiu ao Tribunal em 27.12.1991, na qual se suscitam dúvidas e se analisa o conteúdo do processo.

Está este em condições de ser apreciado em Subsecção da 1ª Secção.

2 - A Obrigação Geral referida, bem como a Resolução do Conselho de Ministros que autoriza a respectiva emissão destinam-se a produzir efeitos a partir de 2 de Janeiro da 1992, resultando conforme a fundamentação da Resolução nº 43-D/91, da necessidade de assegurar o "regular financiamento do défice orçamental por meio de empréstimos a médio e a longo prazos a colocar no mercado de capitais" num momento em que o Orçamento do Estado para 1992 não foi ainda aprovado pela Assembleia da República, procurando assim encontrar fundamentação nos artºs 109º, nºs 1 e 2, da Constituição da República e nos artºs 14º, nº 1, e 15º, nº 1, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, parecendo evidente que o essencial desta fundamentação se centra na conjugação dos nºs 1 e 2 do artº 15º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, nos quais se prevêem, como bem diz a referida informação dos Serviços de Apoio do Tribunal, "mecanismos destinados a operar em situações de atraso na votação ou aprovação da proposta de Orçamento, designadamente a manutenção da vigência do Orçamento do ano anterior".

Por outras palavras, a autorização legal que, nos termos da alínea h) do artº 164º da Constituição, se pretende utilizar, bem como as inerentes condições gerais a respeitar, são as que constam da Lei do Orçamento para 1991, nomeadamente nas alíneas b), do nº 2 do artº 4º e c) do artº 10º da Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro, por força do princípio consagrado no artº 15º da Lei nº 6/91, segundo o qual, na falta de orçamento publicado para o respectivo ano económico, vigorará nesse ano económico, provisoriamente o orçamento do ano anterior, por duodécimos, quanto às despesas (nº 3), nas condições definidas nos restantes números do artº 15º da referida Lei nº 6/91, quanto às receitas.

O problema não é desconhecido do Tribunal, pois sobre ele incidiu o Parecer Conjunto nº 27-GE/91 e nº 40-H/91/NTCGE, e foi a mesma questão objecto de parecer de um juriconsulto apresentado ao Tribunal pelo Secretário de Estado do Tesouro, o qual, apreciado no Plenário da 2ª Secção de 10 de Outubro de 1991, foi objecto da seguinte menção na respectiva acta: "o seu conteúdo não mereceu objecções de

fundo por parte do Tribunal", tendo esta posição sido, pelo Exm^o Conselheiro Presidente, comunicada ao membro do Governo que a suscitou. Do mesmo passo, porém, reafirmou-se que, não tendo o Tribunal competência consultiva desde a entrada em vigor da Constituição de 1976, conforme a sua jurisprudência constante, uniforme e pacífica, essa posição não vinculava a apreciação que pelo Tribunal viesse a fazer-se futuramente, quer em sede jurisdicional, quer em sede de simples controlo financeiro. Neste caso, portanto, embora conhecendo os elementos mencionados, o Tribunal, ao exercitar a função jurisdicional de exame e visto, não está vinculado por qualquer posição anterior.

Embora haja quem questione teoricamente a constitucionalidade e a legitimidade perante os princípios da Democracia Representativa de uma disposição que prevê realização de despesas e cobrança de receitas sem autorização orçamental específica para o ano respectivo, parece claro que o nosso sistema constitucional aceita desde há muito, e continua a aceitar no presente, a necessidade de conciliar a autorização orçamental anual com o regular funcionamento da Administração quando aquela não exista ou sofra atrasos. É essa a interpretação que tem sido dada às disposições que se referem à definição por lei das regras da execução orçamental (hoje, no art^o 108^o n^o 4 da Constituição), as quais, aliás, também abrangem, o que para o nosso caso importa "as condições a que deverá obedecer ao recurso ao crédito público" (art^o 108^o, n^o 4, da C.R.P.), que devem constar da Lei de Enquadramento do Orçamento (art^o 109^o, n^o 1, C.R.P.). O art^o 15^o da Lei n^o 6/91, de 20 de Fevereiro, bem como os preceitos que o antecederam em anteriores Leis de Enquadramento do Orçamento do Estado, primeiro, prevendo apenas a renovação provisória da autorização, contida no Orçamento de despesas, por duodécimos (até 1978), depois, mantendo esse regime de renovação provisória da autorização do orçamento anterior para as receitas (hoje, na forma do art^o 15^o da Lei n^o 6/91), constitui hoje o quadro constitucional sobre que deveremos debruçar-nos, aceitando que a abundante jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a regra da anualidade confirmou a possibilidade de a Lei de Enquadramento orçamental definir um regime orçamental intercalar quando a aprovação do Orçamento sofre atrasos (cfr., sobre a anualidade em geral, por exemplo, os Acórdãos n^{os} 144/85, 41/86, 89/86, 99/86, 146/86 e 108/88, 267/88 e 435/88; quanto ao regime intercalar, aplicável quando não haja Orçamento aprovado, louvamo-nos da doutrina do Acórdão n^o 206/87 do Tribunal Constitucional).

Ora, encontrando-nos manifestamente perante uma situação em que, não havendo sequer apresentação ao Parlamento de proposta orçamental, é evidente que no dia 1 de Janeiro nos encontramos perante uma situação de não aprovação do Orçamento (em rigor, mesmo, de não votação, embora as duas hipóteses produzam idênticos efeitos), nos termos e para os efeitos do art^o 15^o n^o 1 da Lei n^o 6/91, de 20 de Fevereiro.

ro. Mantém-se, pois "em vigor o orçamento do ano anterior, incluindo o articulado e os mapas orçamentais, com as alterações que nele tenham sido introduzidas ao longo da sua efectiva execução" (artº 15º nº 1 da Lei nº 6/91). Como se esclareceu — ou se inovou, o que para o caso é indiferente — em 1978 "a manutenção da vigência no orçamento do ano anterior abrange a autorização para a cobrança de todas as receitas nele previstas, bem como a prorrogação da autorização referente aos regimes das receitas que se destinavam apenas a vigorar até ao final do referido ano" (cf. artº 15º nº 2 da Lei nº 6/91). Sendo hoje os empréstimos públicos considerados fontes de receita, como activos financeiros, o que transparece claramente na classificação orçamental de receitas que está vigente, e apesar da existência de razões substantivas e de uma terminologia tradicional que exclua os empréstimos públicos do conceito de receita, com seu reflexo no equilíbrio orçamental, nenhuma razão de peso milita para excluir do nº 2 do artº 15º da Lei nº 6/91 as receitas resultantes de empréstimos, que o legislador, ao referir indistintamente as receitas, dele manifestamente não quis excluir. Nem a utilização do conceito de cobrança, que tecnicamente apenas se aplicaria com rigor a receitas de empréstimos forçados ou à percepção efectiva dos valores de caixa correspondentes a empréstimos anteriormente contraídos, exclui as receitas creditícias, pois é manifesto que tem hoje curso um conceito amplo de cobrança que corresponde à entrada nos cofres públicos de receitas a qualquer título, e não apenas daquelas que têm uma fonte ou título anterior. Confirma-o, aliás, a origem histórica do preceito, que demonstra a indubitável preocupação de evitar rupturas de tesouraria ou perdas de eficiência na percepção das receitas públicas.

Mas a aceitação de que podem ser recebidas receitas de empréstimos públicos, mantendo-se os respectivos regimes financeiros, não significa necessariamente que possam ser contraídos empréstimos novos não previstos na Lei do Orçamento do ano anterior: apesar da referencia à prorrogação da autorização, parece claro que a natureza do regime intercalar estabelecido pelo artº 15º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, no seguimento da tradição portuguesa neste domínio, não consiste em estender a vigência do orçamento anterior, mas sim em fazer decorrer da lei orçamental geral uma antecipação provisória da autorização parlamentar posterior, que esta depois virá a integrar (Cfr. o artº 15º nº 6) com efeitos ratificatórios; tão só se mede o montante da autorização, na falta de outro critério melhor, pelas previsões do orçamento antecedente. A regra da especialização dos exercícios e gerências não é pois afectada por este critério de resolução do problema da inexistência de autorização orçamental, que a generalidade dos Direitos Financeiros tem vindo a resolver no sentido favorável à continuidade da Administração Fazendária, pondo de lado a hipótese, tão discutida na doutrina germânica do século passado, da "revolução orçamentária" por via da não existência de autorização orçamental para o ano em curso (com a notável excepção do Estados Unidos da América, onde, ou há renovação da autorização,

ainda que transitória, ou a Administração Financeira efectivamente pára). Assim sendo, não é possível entender que, só por si, a regra da autorização de cobrança das receitas previstas no orçamento anterior envolve a renovação da autorização parlamentar do empréstimo público, pois ela se refere apenas ao ingresso nos cofres do Estado de receitas creditícias já autorizadas e não à autorização de contracção de novos empréstimos públicos; aliás, a diferença entre estas duas figuras resulta claramente da contraposição entre a alínea h) do artº 164º da Constituição, que atribui à Assembleia da República o poder de aprovar o Orçamento do Estado, e a respectiva alínea i), que lhe atribui o poder de autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos.

Todavia, a segunda parte do nº 2 do artigo 15º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, prevê a prorrogação da autorização referente aos regimes das receitas que se destinavam apenas a vigorar até ao final do referido ano; e nada parece obstar a que, não sendo a autorização para a contracção de dívida fundada, referida na alínea i) do artigo 164º da Constituição, necessariamente concedida anualmente (pois pode ser concedida por períodos diferentes do ano), o disposto no nº 2 do artigo 15º da Lei nº 6/91 se lhe aplique, prorrogando-a como regime de receita que se destinava a vigorar até ao final do ano anterior. Nada na Constituição e na Lei o proíbe, e o sentido normal da autorização dos empréstimos inclui-se na previsão desta segunda parte do nº 2 do artigo 15º; que esse regime é normalmente anual resulta do nº 1 do artigo 1º da Lei nº 12/90, de 7 de Abril, e daí decorre a sua prorrogação quando ocorram as circunstâncias do artigo 15º nº 2 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

Aceita-se, pois, que as autorizações constantes da Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro, como lei de autorização de empréstimos públicos, nos termos, nomeadamente, dos artigos 1º e 4º da Lei nº 12/90, de 7 de Abril, continuem em vigor, por força da segunda parte do nº 2 do artigo 15º da Lei nº 6/91; e, então, nada obsta a que as condições específicas dos respectivos empréstimos sejam definidas nos termos do artigo 2º da Lei nº 12/90, de 7 de Abril, tal como sucede no processo autorizador que precede a Obrigação Geral ora sob exame.

Assim sendo, não se vê razão para estabelecer distinção de regime entre os empréstimos a longo prazo, geradores de dívida fundada, destinados ao financiamento do défice, e os que não tenham tal finalidade; pois nem a lei distingue nem se veem, a esta luz, razões para tal distinção, sendo certo que mais se poderia presumir que o legislador, desconhecendo a dimensão do défice futuro, quisesse prevenir-se, limitando os empréstimos para o financiamento do défice, do que desejasse facilitar a captação de poupanças para fins produtivos ou reprodutivos. E, em concreto, sempre se poderá dizer que os contingentes fixados no orçamento anterior constituem um critério que, embora sem estar sujeito a limitações quantitativas de utilização, como

sucedem para as despesas (artigo 15º nº 3 da Lei nº 6/91), haverá que garantir que esta utilização provisória não é feita em termos desproporcionados ou abusivos, nomeadamente comprometendo objectivos já definidos (por exemplo, de limitação do défice) e/ou a liberdade de decisão do Parlamento e do Governo no futuro orçamento, o que é um problema que não se aplica às outras receitas, mas deve ponderar-se relativamente a receitas creditícias (tal como relativamente a despesas). Adiante se apreciará melhor este critério, que o regime orçamental obriga a contemplar, tendo nomeadamente em conta a necessidade de não frustrar praticamente a liberdade futura de decisão orçamental (com seus reflexos, por exemplo, no artigo 15º nº 6 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).

A estas razões jurídicas acrescem motivos práticos de gestão — que nunca poderiam substituí-las, mas confortam a bondade das conclusões a que se está chegando. Na verdade, a importância que a dívida pública assume hoje no nosso mercado financeiro torna aconselhável evitar rupturas de oferta no mercado primário, que decerto um legislador razoável não quererá. Acresce que a modernização que recentemente tem ocorrido na gestão da dívida facilita a sua regulação pelos mecanismos do mercado, sendo conveniente, perante o entendimento que o Tribunal tem dado ao regime legal da oferta dos Bilhetes do Tesouro, articular esta adequadamente, ao longo do ano, com a dívida fundada, como é a gerada pelos instrumentos financeiros cuja nova emissão ora se aprecia.

Accepta-se, pois, que a autorização legal deste empréstimo — bem como dos outros submetidos na mesma data — consta, por força da segunda parte do nº 2 do artigo 15º da Lei nº 6/91, do artigo 4º, nº 2 alínea b), e do artigo 10º, alínea c), da Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro, até à publicação da próxima Lei do Orçamento, altura em que imediatamente esta entrará em vigor e poderá alterar as condições anteriores, tanto quantitativas como qualitativas, complementada com as condições específicas resultantes da Resolução do Conselho de Ministros nº 43-D/91, de 14 de Dezembro; e que a tipicidade orçamental da respectiva receita está igualmente assegurada pela primeira parte do nº 2 do artigo 15º da mesma Lei nº 6/91.

3 - Da análise feita conclui-se que genericamente as condições gerais e específicas obedecem às leis gerais da República e mais legislação aplicável, satisfazendo os requisitos da jurisprudência do Tribunal de Contas, sendo de realçar que neste empréstimo as taxas de juro aplicáveis em cada semestre serão idênticas às que vigorarem para o empréstimo FIP-1991/1999, anteriormente visado pelo Tribunal.

Confirmando a identidade de regimes legais destes instrumentos financeiros, a Resolução do Conselho de Ministros nº 43-D/91 aplica às Obrigações do Tesouro

FIP-1992/1999, ora em apreço, uma disposição semelhante à que anteriormente foi apreciada pelo Tribunal, prevendo, no seu nº 11, a amortização antecipada com pré-aviso de um semestre por despacho do Ministro das Finanças, a partir de 1 de Fevereiro de 1996. De novo se chama a atenção, por haver aqui um afastamento dos princípios gerais da nossa ordem jurídica e do equilíbrio de posições entre o Estado e os seus prestamistas, para o que consta do Acórdão do Tribunal de Contas nº 101/91, de 12 de Março, e que poderá futuramente levar, porventura, a uma valoração mais rigorosa das reservas postas à admissibilidade deste tipo de cláusulas, consideradas, então como hoje, "fortemente limitativas do interesse essencial dos prestamistas, susceptíveis de definir leonina ou abusiva a posição do credor público e contrárias a um princípio jurídico, nomeadamente quanto às regras gerais que tradicionalmente vêm disciplinando os contratos de empréstimo e tutelam os interesses dos prestamistas".

4 - Cumpre, agora, verificar se, aceitando que a renovação das condições gerais, definidas em termos globais, para cada exercício orçamental, nos termos do artigo 1º da Lei nº 12/90, de 7 de Abril, envolve a renovação provisória, para o ano de 1992 e até à sua integração no novo regime orçamental, ao abrigo do artigo 15º nº 6 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, dos contingentes de endividamento.

Os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, aplicando a metodologia habitual e os conceitos anteriormente definidos pelo Tribunal, procederam à verificação do "cabimento" nos contingentes dos artigos 3º e 5º da Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro, com base na previsão das amortizações contratuais programadas para o ano de 1992, fornecida pela Direcção-Geral do Tesouro e confirmada pelo respectivo membro do Governo. Resulta, para o conjunto das quatro Obrigações Gerais (incluindo uma Portaria equiparada), o mapa seguinte, que fundamenta o juízo favorável quanto à verificação deste requisito de legalidade.

(em milhões de contos)

A) Limite estabelecido pelo artº 3º		673,7
B) Amortizações contratuais previstas para o ano de 1992		
- Amortizável interna a cargo da JCP	255,4	
- Certificados de Aforro	176,0	
- Amortizável interna a cargo da DGT	3,0	
- Amortizável externa a cargo JCP	2,5	
- Amortizável externa a cargo da DGT	60,5	<u>497,4</u>
C) Limite global de endividamento (A+B)		1 171,1

D) Obrigações Gerais emitidas

- Obrigações do Tesouro "FIP 1992/99"	200,0	
- Tesouro Familiar	60,0	
- Obrigações do Tesouro (OT)	200,0	
- Certificados de Aforro	340,0	<u>800,0</u>

E) Saldo disponível (C-D) 371,1

Não deixa, contudo, de se observar que a utilização da faculdade da segunda parte do nº 2 artigo 15º, da Lei nº 6/91, deve ser feita, no que concerne aos empréstimos públicos, com prudência, de modo que não limite as opções de política económica já conhecidas (entre as quais se inclui o esforço de redução do défice orçamental, e portanto, da dívida destinada a financiá-lo, bem como da dívida pública em geral, geradora sempre de acréscimo no serviço da dívida); e que ela não limite a margem de manobra da futura decisão orçamental, tanto por parte do Governo como do Parlamento. A esta luz, a autorização de 800 milhões de contos de nova dívida fundada, quando o limite do artigo 3º da Lei nº 6/91 é apenas de 673,7 milhões de contos, atinge uma dimensão manifestamente desproporcionada com a finalidade da disposição legal que a permite, mesmo se se tiver em conta a importância actual dos instrumentos da dívida pública nos mercados financeiros e a necessidade de os manter abastecidos, para além das necessidades de caixa do Estado. Todavia, reservando-se o Tribunal a possibilidade de apreciar em concreto a proporcionalidade do uso desta faculdade, entende-se que no caso concreto, porque a proposta veio do mesmo Governo que vai apresentar o próximo Orçamento, com um programa de legislatura apoiado por uma maioria parlamentar, a compatibilidade das autorizações agora sujeitas a exame com a futura decisão orçamental deve presumir-se assegurada, ultrapassando-se assim, aquilo que, em outras circunstâncias, seria manifestamente excessivo.

5 - Nestes termos, e por estas razões, acordam os da Subsecção da 1ª Secção do Tribunal de Contas em, após exame da Obrigação Geral do empréstimo "Obrigações do Tesouro - FIP-1992/99", até ao montante de 200 milhões de contos, determinar que ela está em condições de ser visada, pelo que irá ser subscrita pelo Conselheiro Presidente do Tribunal.

Envie-se o texto do presente acórdão ao Ministério das Finanças, com a indicação de que deve ser publicado no Diário da República em simultâneo com a Obrigação

Geral visada, ao abrigo do artigo 63º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Lisboa, 2 de Janeiro de 1992

(aa) *Dr. António de Sousa Franco*
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Fui presente:

(a) *Jorge Manuel Lopes de Sousa*

AUTOS DE ANULAÇÃO

ANULAÇÃO DO VISTO - HABILITAÇÕES LEGAIS - DOCUMENTO FALSO - CONTRATO DE PROVIMENTO - PESSOAL DE INVESTIGAÇÃO

SUMÁRIO:

1. A anulação do visto encontra-se prevista no § 3º do Decreto-Lei nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, mantido em vigor pelo artigo 13º da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, e retomado pelo artigo 7º, nº 3, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio.

2. Em ambos os preceitos, a anulação do visto tem lugar em caso de falsidade de documentos, ou de declarações, sem que o conceito de "falsidade" neles tenha sido definido.

Conselheiro Relator:
Adelina Sá de Carvalho

Processo de Anulação de Visto nº 1/91
Sessão de 1992.03.17

1 - Em 18 de Novembro de 1987, foi concedido o visto ao contrato celebrado entre o Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial (LNETI) e Fernando Manuel de Faria e Melo como estagiário de investigação.

Tendo posteriormente prestado provas de acesso à categoria de assistente de investigação e a fim de o respectivo processo de contratação ser remetido a este Tribunal, foi o interessado instado por aquele serviço a apresentar o original do certificado da respectiva licenciatura, dado que do seu processo individual constava apenas fotocópia simples daquele documento.

Depois de várias insistências e detectadas divergências entre as fotocópias dos certificados de habilitações constantes do processo de bolseiro e no de estagiário de investigação, de que resultou evidente a respectiva viciação, foi pedida informação à

Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa que veio esclarecer não ter aquele indivíduo concluído a licenciatura em Biologia.

Por despacho de 22 de Agosto de 1990, foi mandado instaurar processo disciplinar àquele estagiário de investigação, na sequência do qual o arguido, em 10 de Outubro do mesmo ano, confessou ter substituído, a partir de um certificado original de habilitações pertencente a outra estagiária, o nome original pelo seu, e ainda lhe faltavam cinco cadeiras para concluir o curso.

A Assessoria Jurídica do LNETI, face às declarações do arguido, concluiu ter havido erro nos motivos determinantes da vontade quando da celebração do contrato de provimento na categoria de estagiário de investigação, para o qual a posse de licenciatura é requisito essencial, pelo que propôs a revogação do acto da entidade que subscreveu aquele contrato e o não prosseguimento do processo disciplinar.

A ocorrência foi igualmente participada à Polícia Judiciária.

Por despacho de 21 de Novembro de 1990 foi anulado o contrato de provimento celebrado com o interessado e revogado o despacho que o contratou por um ano, renovável, na categoria de estagiário de investigação.

2 - Remetido este processo ao Tribunal de Contas para efeitos de anulação do visto concedido ao diploma de provimento como estagiário de investigação, sobre a questão se pronunciou o Exm^o. Procurador-Geral Adjunto que, após relembrar a natureza do instituto do visto, salientou a desconformidade entre o conteúdo do certificado e a realidade por parte da documentação apresentada e que motivou a decisão do Tribunal de concessão de visto, concluindo pela verificação do pressuposto fático da anulação do visto.

3 - Cabe agora decidir.

A anulação do visto encontra-se prevista no § 3^o. do artigo 4^o. do Decreto-Lei n^o. 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, mantido em vigor pelo artigo 13^o. da Lei n^o. 8/82, de 26 de Maio, e retomado pelo artigo 7^o., n^o. 3 do DecretoLei n^o. 146-C/80, de 22 de Maio.

Em ambos os preceitos, a anulação do visto tem lugar em caso de falsidade de documentos ou de declarações, sem que o conceito de "falsidade" neles tenha sido definido.

Recorrendo ao artigo 228^o, do Código Penal, conclui-se estar o certificado de

habilitações apresentado pelo Fernando Melo viciado por falsidade material, visto ter sido forjado, ainda que a partir de documento verdadeiro referente a outra pessoa.

Também do n.º 2 do artigo 372.º do Código Civil se conclui verificar-se no caso falsidade documental objectiva, visto existir desconformidade entre o conteúdo do certificado e a realidade.

4 - Atendendo a que a concessão do visto ao contrato como estagiário resultou da verificação dos requisitos legais do respectivo provimento, dos quais a existência de licenciatura adequada é elemento essencial, há que concluir que a apresentação de um certificado falso foi determinante daquele visto, pelo que se encontra preenchido o pressuposto do princípio da anulação legalmente previsto.

Termos em que acordam os Juízes da 1.ª Secção, por maioria, em anular o visto concedido ao contrato administrativo de provimento como estagiário de investigação celebrado entre o LNETI e Fernando Manuel de Faria e Melo.

Publique-se por extracto.

Comunique-se.

Lisboa, em 17 de Março de 1992

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*

José Manuel Peixe Pelica

Fernando José de Carvalho Sousa

Manuel António Maduro (vencido por entender, salvo o devido respeito pela opinião que fez vencimento, que a decisão adequada seria o de não conhecer do pedido. É que, como no texto do acórdão se afirma, o instrumento jurídico visado foi já anulado pela Administração e tal anulação implicou necessariamente a caducidade do próprio visto. Nada há, pois, que anular agora; pelo que se configura uma situação de falta de objecto do processo. Ou, noutra perspectiva, da falta de interesse em agir por pronto do requerimento.)

Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Alfredo José de Sousa (vencido. Subscrevo a declaração de voto do Exmº Conselheiro M. Maduro)

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

AUTOS DE RECLAMAÇÃO

CONTRATOS - PRODUÇÃO DE EFEITOS - AUTARQUIAS LOCAIS*

SUMÁRIO:

1. A Câmara Municipal de Vila Nova de Paiva contratou com uma empresa de viação o transporte de alunos das Escolas Preparatória e Secundária daquela vila durante o ano lectivo de 1991/1992.
2. O ano lectivo em causa iniciou-se no dia 16 de Setembro de 1991, data a partir da qual o contrato produziu efeitos (cláusula primeira) e entrou em efectiva execução.
3. É evidente que tal cláusula contrariou o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, pelo que é manifestamente ilegal.

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação n.º 158/91
Sessão de 1992.01.14

1 - Em sessão diária de 16 de Outubro de 1991 este Tribunal apreciou o contrato de aquisição de serviços - transporte escolar no ano lectivo de 1991/1992 - celebrado entre o Município de Vila Nova de Paiva e a E.A.V.T. - Empresa Automobilística de Viação e Turismo, Lda. mas decidiu recusar-lhe o visto por considerar que:

- O início da prestação dos serviços de transportes, ocorreu antes da remessa do processo a Tribunal, com o que foi violado o disposto no artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio;

- Repartindo-se os encargos por dois anos económicos sucessivos, a Câmara não procedeu à repartição de encargos nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei

* Reapreciação do Processo n.º 96 106/91

n.º.211/79, de 12 de Julho (na redacção do Decreto-Lei n.º.227/89, de 4 de Junho) aplicável por força do artigo 15.º. do Decreto-Lei n.º.390/82, de 27 de Setembro.

Inconformado, reclamou atempadamente o Senhor Presidente da Câmara Municipal respectiva com estes fundamentos:

- A violação do disposto no artigo 4.º., n.º.1, do Decreto-Lei n.º.146-C/80, de 22 de Maio, deveu-se ao facto de a empresa adjudicatária não se ter apresentado a celebrar o contrato na data oportuna apesar de notificada para o efeito, que não a vontade própria da Câmara;

- Como os transportes iriam ocorrer em dois anos financeiros sucessivos (1991/1992) considerou-se a repartição de encargos tacitamente autorizada pela Câmara. De todo o modo, este órgão municipal consentiu na repartição em causa na sua reunião de 13 de Novembro p.p..

Em seu douto parecer de fls.36 e 37 o Exm.º. Procurador-Geral Adjunto pronunciou-se no sentido da improcedência da reclamação, no entendimento de que subsistem as razões de direito que fundamentaram a recusa e improcedem as razões de facto com que o reclamante tentou paralizá-las.

Decidindo, após os vistos legais.

2 - São escassos os factos a considerar para a decisão pois se resumem a isto: a Câmara Municipal de Vila Nova de Paiva contratou com a E.A.V.T - Empresa Automobilística de Viação e Turismo, Lda., com sede em Lamego, o transporte de alunos das Escolas Preparatória e Secundária daquela vila durante o ano lectivo de 1991/1992. A celebração do contrato teve lugar em 10 de Setembro de 1991 e o ano lectivo em causa iniciou-se no dia 16 imediato, data a partir do qual o contrato produziu efeitos (sua cláusula primeira) e entrou em efectiva execução.

Por outro lado, agora no plano jurídico, também não se justificam grandes considerações já que o artigo 4.º., n.º.1, do Decreto-Lei n.º.146-C/80, de 22 de Maio é nítido no sentido de que nenhum contrato poderá começar a produzir os seus efeitos em data anterior à do visto deste Tribunal.

Por isso é evidente que a cláusula que contrariou este dispositivo é ilegal; e que as razões de facto invocadas pelo reclamante, removíveis por uma actuação porventura mais firme da Câmara como bem salienta o Exm.º. Procurador-Geral Adjunto, não têm força para paralisar aquele dispositivo legal.

Esta razão basta para confirmar a decisão reclamada e dispensa a análise do segundo fundamento em que esta se apoiou. Tanto mais que a afirmação do reclamante de que a questão estaria superada pela deliberação da Câmara de 13 de Novembro de que a Câmara autorizou a repartição dos encargos não está documentada no processo.

Assim, e sem necessidade de maiores considerações, acordam em julgar a reclamação improcedente e confirmar a recusa do visto ao contrato em apreço.

Diligências necessárias.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1992

(aa) *Manuel António Maduro*
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José Carvalho de Sousa

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

CONTRATO DE EMPREITADA - CONTRATO ADICIONAL - TRABALHO A MAIS - AUTARQUIAS LOCAIS

Sumário:

1. As despesas em trabalhos a mais, mesmo quando formalizadas em contrato adicional, não têm autonomia, no sentido de que são apenas expressão ou consequência do contrato inicial.
2. O que é difícil é determinar o que são trabalhos a mais. É aqui que toda a doutrina, civilística ou administrativa, reconhece as dificuldades de manuseamento do conceito, não tanto pelo seu delimitamento abstracto, como pelas dificuldades da sua aplicação prática.
3. Os trabalhos a mais podem ser quantitativa ou qualitativamente diversos dos previstos no contrato, mas hão-de inserir-se sempre na mesma empreitada. O que sugere uma ligação funcional à obra objecto do contrato e uma alteração que não subverta o projecto inicial para o tornar em projecto diferente.

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação nº 148/91
Sessão de 1992.01.21

1 - Em sessão diária de 13 de Agosto de 1991 o Tribunal de Contas examinou o contrato celebrado em 23 de Maio do mesmo ano entre o Município de Nelas e a Sociedade FICAL - Empreiteiros de Figueiredo & Carvalho, S.A. para a execução de trabalhos não previstos na obra de construção da Estrada Municipal de Cagunça mas decidiu recusar-lhe o visto por ter sido paga parte do preço da empreitada antes da apreciação do contrato por este Tribunal, o que contraria o disposto no artº. 4º. do Decreto-Lei nº. 146-C/80, de 22 de Maio.

Inconformado, reclamou atempadamente o Senhor Presidente da Câmara Municipal interessada, apoiado, fundamentalmente, nestas considerações:

A empreitada foi convencionada na modalidade da série de preços e por isso só no fim dos trabalhos foi possível determinar, com exactidão, quer os trabalhos a mais realizados quer o valor exacto deles, quer ainda o valor global final da empreitada, com vista à celebração do respectivo contrato adicional, sendo que, entretanto, os pagamentos foram sendo feitos parceladamente, de acordo com os sucessivos autos de medição dos trabalhos. Por isso é fácil de compreender que os Serviços competentes, ao processarem esses pagamentos, se não apercebessem de que as medições correspondentes se reportavam a trabalhos não previstos, o mesmo sucedendo em relação ao executivo camarário quando ordena o respectivo pagamento.

Foi o que aconteceu no caso: Câmara e funcionários intervenientes agiram de boa fé e convencidos de que o seu comportamento não se desviava dos parâmetros legais.

Pediu, a terminar, a reapreciação do processo e a concessão do visto; e, subsidiariamente, que seja relevada a responsabilidade financeira de todos os intervenientes no processo.

Em seu douto parecer de fls. 10 e 10v. o Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto sustentou a decisão reclamada no seu sentido e fundamentos.

Corridos os vistos legais cumpre decidir.

Os factos:

- Por escritura de 21 de Setembro de 1987 o Município de Nelas contratou com "Empreiteiros de Figueiredo & Carvalho Ldª.", "com sede na Vila de Sátão a realização da obra "Construção da Estrada Municipal de Cagunça", em Nelas, na modalidade de empreitada por séries de preços, pelo montante total de onze milhões, duzentos e oitenta mil e setenta escudos.

Contrato que foi visado por este Tribunal em 18 de Janeiro de 1989.

Na elaboração do projecto da obra o Município, segundo informa, optara por um traçado que envolvesse o menor custo possível, ainda que não o mais adequado tecnicamente devido ao aproveitamento de um caminho já existente, bastante sinuoso, o que obrigava a inclinações de cerca de 10%. Mas, mais tarde, em acordo com o projectista e os proprietários dos terrenos a expropriar modificou o projecto, alterando-

-o em parte, de modo a obter um melhor traçado menos sinuoso e de inclinações mais suaves o que levou a um considerável acréscimo de trabalhos.

Para além disso, por imposição da Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, houve que respeitar certas quotas na construção da passagem superior da via férrea e fazer outras pequenas alterações com o conseqüente encarecimento da obra. Do que resultou uma despesa acrescida de treze milhões, cento e oitenta e três mil setecentos e um escudos.

O contrato a que foi recusado o visto destinou-se, apenas, a formalizar juridicamente a nova situação.

Entretanto já foram efectuados pagamentos parciais no valor total de três milhões cento e sessenta e três mil cento e vinte e seis escudos.

2 - Em acórdão de 11 de Novembro de 1991, proferido nos autos de reclamação nº. 99/91 este Tribunal debruçou-se sobre uma situação próxima desta que ora nos ocupa e decidiu que as despesas com trabalhos a mais, mesmo quando formalizadas em contrato adicional, não têm autonomia, no sentido de que são apenas expressão ou consequência do contrato inicial. Por isso não haveria, nestas condições, uma nova despesa mas apenas uma alteração ou ajustamento de uma despesa já virtualmente abrangida no contrato inicial. E daí concluiu que um contrato adicional deste tipo podia ser visado ainda que já haja pagamentos efectuados, sem embargo do disposto no artº. 4º. do Decreto-Lei nº. 146-C/80 de 28 de Maio.

Efectivamente, no âmbito do contrato de empreitada os chamados trabalhos a mais não representam, em princípio, inovação contratual mas antes uma decorrência "ope legis" do próprio contrato que ao empreiteiro se impõe.

Ponto é que se trate verdadeiramente de trabalhos a mais. E aqui toda a doutrina, civilistica ou administrativa, reconhece as dificuldades de manuseamento do conceito, tanto pelo seu delineamento abstracto como pelas dificuldades da sua aplicação prática.

A uma primeira aproximação do problema tende a apelar-se à distinção entre a alteração de certa obra e obra nova mas a verdade é que, como reconhecem Pires de Lima e António Varela no Código Civil anotado — em anotação no artº. 1214 — as dificuldades não desaparecem porquanto as simples alterações não deixam, conceitualmente, de ser obras, e novas.

No direito privado tem vindo a preponderar, entre nós, o entendimento de Vaz Serra, no Boletim do Ministério da Justiça nº. 145, pág. 88, segundo o qual as simples alterações a que se refere o artº. 1216 do Código Civil — conceito que em matéria de empreitada de obras públicas equivale ao de trabalhos a mais, como salientam aqueles autores na obra e lugar citados — segundo o qual as simples alterações são modificações das modalidades da obra, respeitam portanto à obra convencionada, limitando-se a alterar alguma ou algumas modalidades dela, v. g. quanto ao tipo, qualidade ou origem dos materiais, à forma da obra, à sua estrutura, dimensões ou funcionamento ..., isto é, entram sempre no plano de execução da obra, apresentando-se como necessárias ou, pelo menos, como oportunas para a realização dela".

Nesta linha se mantém Pereira de Almeida in Direito Privado II (contrato de empreitada — Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, pág. 51), ao afirmar que estamos perante uma simples alteração, quando se trata de uma modificação no plano convencionado que não lhe altere a sua natureza nem revista autonomia em relação às obras inicialmente previstas no contrato.

Ou Meneses Cordeiro, in Direito das Obrigações 3º. vol. pág. 213, agora por contraposição, quando escreve que obras novas, ou trabalhos extracontratuais, são aquelas que têm autonomia relativamente à obra prevista no contrato ou que foram realizados depois da sua entrega. São, por conseguinte, os trabalhos que constituem uma obra independente ... (.) Neste caso, continua o mesmo autor, estamos perante um novo contrato.

No plano do direito público as coordenadas da questão, bem como a resposta que lhe tem sido dada, não se afiguram substancialmente diferentes.

Assim Augusto de Atayde, in Estudos de Direito Público em honra do Prof. Marcelo Caetano, pág. 82, perfilhou o entendimento de que há simples "variações", modificações qualitativas que cabem no âmbito do objecto, quando as alterações são necessárias "para completa e melhor execução da obra", indispensáveis para a execução da obra tal como resulta do contrato e do projecto, tornadas necessárias por sucessivas modificações introduzidas na obra para lhe assegurar a correspondência ou a melhor correspondência ao seu fim.

E nesta linha se situou, assumidamente, o Parecer da Procuradoria Geral da República de 9 de Junho de 1987, no Boletim do Ministério da Justiça nºs. 374, pág. 43 e seguintes, máxime a fls. 61; e parece que também, embora menos explicitamente, o Parecer do mesmo Corpo Consultivo de 26 de Julho de 1991, no Diário da República, II Série, de 10 de Outubro de 1991, a págs. 10066 e seguintes.

No plano do direito positivo também não abundam indicações muito nítidas para a dilucidação do problema, mas não deixa de ser significativa a referência que se extrai, designadamente do artº. 27º. do Decreto-Lei nº. 235/86, de 18 de Agosto, de que os trabalhos a mais podem ser quantitativa ou qualitativamente diversos nos previstos no contrato mas não de inserir-se sempre na mesma empreitada. O que sugere uma ligação funcional à obra objecto do contrato e uma alteração que não subverta o projecto inicial para o tornar em projecto diferente.

Estaremos no caso em presença de meros trabalhos a mais, nos termos em que ficaram definidos?

Afigura-se que sim. Efectivamente do que ficou relatado em matéria de facto deduz-se que no projecto inicial foram introduzidas alterações qualitativas mas não ao ponto de o terem transformado em coisa completamente diferente, pois se manteve, parece, a mesma finalidade específica da obra e a sua natureza com correcções que valorizaram mas não desnaturaram (correcção do traçado da via), ou alterações determinadas por imposição de mais exigências da parte da Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses.

A inovação não extravasou do plano da obra e parece caber no quadro dos "trabalhos a mais".

Na linha do acórdão atrás referido impõe-se, portanto, alterar a decisão recorrida. Por isso se julga procedente a reclamação e se concede o visto ao contrato em análise.

Diligências necessárias.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1992

(aa) *Manuel António Maduro*
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José Carvalho de Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

MOTORISTAS - CARREIRAS - TRANSIÇÃO - POLÍCIA JUDICIÁRIA *

Sumário:

1. O pessoal da Polícia Judiciária constitui um verdadeiro corpo especial, de acordo com o Decreto-Lei nº 295-A/90, de 21 de Setembro.
2. Os actuais motoristas de ligeiros e pesados que vêm desempenhando funções de auxiliares de investigação criminal são integrados na categoria de agentes de 2ª classe.
3. As escalas salariais dos corpos especiais são fixadas em legislação própria.
4. Os simplesmente motoristas de 2ª classe (ligeiros e pesados) transitarão para agentes motoristas nível 1 ou 2.

Conselheiro Relator:
José Manuel Peixe Pelica

Autos de Reclamação nº 153/91
Sessão de 1992.01.21

Em sessão da 1ª. Secção, acordam os juizes do Tribunal de Contas:

1 -

a) O Senhor Ministro da Justiça vem nos termos dos artºs. 1º. e 2º. da Lei nº. 8/82, de 26.5, pedir a reapreciação da Decisão 2 946/91 tomada por este Tribunal em relação aos processos nºs. 50 719, 50 763 e 62 065 a 62 068/91 que recusou o visto à transição de 17 motoristas de ligeiros e pesados em serviço na Polícia Judiciária para

* Reapreciação dos Processos nºs 50 719, 50 763 e 62 065 a 62 068/91

a categoria de "agentes motoristas de 2ª. classe" do quadro do pessoal da mesma instituição.

Invoca em síntese.

Dispõe o artº. 168º., nº.4 do Decreto-Lei nº. 295-A/90, de 21.9, que, "os actuais motoristas de ligeiros e pesados que vêm desempenhando funções de auxiliares de investigação criminal são integrados na categoria de agente motorista de 2ª. classe".

Pelo artº. 16º. do Decreto-Lei nº.184/89, de 2/6, publicado no uso da autorização conferida pela Lei nº.114/88, de 30.12, garantia-se a natureza de "corpo especial" à Polícia Judiciária.

Pelo artº. 28º. do Decreto-Lei nº. 353-A/89, de 16/10 estipulou-se que "as escalas salariais dos corpos especiais são fixadas em legislação própria".

Pelo artº. 45º., nºs. 1 e 3 do mesmo Decreto-Lei nº. 353-A/89 — publicado no desenvolvimento do regime jurídico do citado Decreto-Lei nº. 184/89 — proclamou-se: que o diploma produz efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989; e que em relação às carreiras e categorias não contempladas nesse diploma, entra em vigor, no respeitante a matéria salarial, à medida que forem publicados os respectivos diplomas de desenvolvimento sem prejuízo de a produção de efeitos se reportar à data prevista no número anterior.

Ora:

A definição dos grupos de pessoal que vieram a integrar a Polícia Judiciária só foi feita pelo Decreto-Lei nº. 295-A/90, de 21/9 (Lei Orgânica).

O artº. 178º., nº.1 desse Decreto-Lei nº. 295-A/90, consigna que o disposto nos seus artºs. 97º. e 99º. que tratam das remunerações e subsídios de risco devidas aos grupos de pessoal entre os quais se conta sem dúvida os que integram a categoria de agente motorista - produz efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989.

E, porque a remuneração devida a cada funcionário se determina em função do nível e escalão em que o mesmo, por força desse Decreto-Lei nº. 295-A/90 fôr integrado, claro se torna que a transição dos funcionários e agentes é condição determinante da remuneração a que os mesmos têm direito.

Daí que não possa deixar de concluir-se ser pela posição na nova estrutura de carreiras, que terá de definir-se a remuneração de cada agente desde 1 de Outubro de 1989.

Acresce que:

Do quadro de pessoal da Polícia Judiciária fixado pelo dito Decreto-Lei nº. 295-A/90, entrado em vigor em 26.9.90 contava-se que a "carreira" de motoristas apenas abarca agentes motoristas de níveis 1 e 2, desaparecendo assim as anteriores qualificações de motoristas de 1ª. e 2ª. classe.

Daí não ser possível fazer transitar os motoristas de ligeiros e pesados para a categoria de agentes motoristas de 2ª. classe por a categoria ser pura e simplesmente inexistente.

Daí não ser tal medida exequível no prisma de exclusiva literalidade o artº. 168º., nº.4 salvo na dimensão referida, ou seja na dimensão retroactiva possibilitadora da integração dos referidos motoristas como agentes motoristas de 2ª. classe e cumulativamente com a sua reclassificação como agentes motoristas de nível 1.

b) Na sequência da devida tramitação veio o Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal sustentar a procedência do pedido com invocação, entre outras, de não fazer sentido nem em termos de economia processual nem do ponto de vista da estrutura normativa do diploma proceder à transição destes funcionários de acordo com a Lei Geral (Decreto-Lei nº. 353-A/89) para depois o reclassificar e de novo transitá-los em conformidade em lei especial (Decreto-Lei nº. 295-A/90).

Procedeu-se à devida transição encontrando-se o processo apto a ser decidido.

2 - Face ao que atrás fica dito parece seguro que o tema central a resolver nesta decisão se resume a saber da possibilidade legal de, com base no Decreto-Lei nº. 295-A/90, os motoristas de ligeiros e pesados da Polícia Judiciária, auxiliares de investigação criminal, transitarem de pronto para agentes motoristas de nível 1, com os demais efeitos jurídicos.

3 - O Decreto-Lei nº. 295-A/90, de 21/9, que aprovou a Lei Orgânica da Polícia Judiciária começa por, no seu preâmbulo, afirmar que o pessoal daquela Polícia constitui um verdadeiro "corpo especial" mencionando, ainda, outros considerandos que numa palavra, mostra bem o propósito de tratar legislativa e especialmente o tema, sem embargo do mesmo continuar sujeito às demais regras jurídicas aplicáveis em termos gerais.

O artº 168º, nº 4, do mesmo Decreto-Lei refere-se que "os actuais motoristas de ligeiros e pesados que vêm desempenhando funções de auxiliares de investigação criminal são integrados na categoria de agentes de 2ª. classe".

Como — eis a questão emergente — dar execução a esse desiderato legal?

O Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Julho, definiu a estrutura das remunerações base da função pública, inclusive para os denominados "corpos especiais".

Na prossecução do regime jurídico estabelecido no referido Decreto-Lei n.º 184/89, enquanto o art.º 28.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, veio afirmar que "as escalas salariais dos corpos especiais são fixados em legislação própria" o art.º 45.º, nos seus n.ºs.1 e 3, veio permitir que, na óptica remuneratória os efeitos pudessem retroagir a 1 de Outubro de 1989.

Qual a consequência de tudo isto no dimensionamento daquele art.º 168.º, n.º.4 ?

Desde logo, ter-se-á de reconhecer que à categoria funcional de agente motorista, integradora do corpo especial constitutivo da Polícia Judiciária, é aplicável imediatamente o estatuído nos art.ºs. 91.º e 99.º do falado Decreto-Lei n.º 295-A/90.

Depois ter-se-á de aceitar que, por força do art.º 178.º, n.º.1 deste último diploma, a remuneração desses agentes motoristas beneficiará de efeitos retroactivos desde 1 de Outubro de 1989.

Com que resultado?

Tendo cessado, com base no descritivo inserto no mapa de pessoal anexo ao Decreto-Lei n.º 295-A/90, a categoria de agente motorista de 2.ª. classe, surge evidente que, a garantia remuneratória do pessoal motorista de ligeiros e pesados da Polícia Judiciária, no prisma daquele enunciado só será alcançada procedendo à transição daquele pessoal não para agente motorista de 2.ª. classe mas para agente motorista nível 1 ou 2.

E esta interpretação não se encontra obstaculada pelo art.º 9.º, n.º.2 do Código Civil, uma vez que:

Se é certo que literalmente tudo indicava a necessidade dos agentes motoristas transitarem, inicialmente, para agentes motoristas de 2.ª. classe e só depois para agentes motoristas níveis 1 ou 2, as razões atrás expostas, levam, com segurança, a interpretar o preceito falado na perspectiva abrigatória dessa dupla exigência.

Com efeito não só o direito à retribuição surge, nesta hipótese como dado claramente condicionante, como o próprio art.º 161.º. ao mencionar as regras de transição de modo a permitir àqueles agentes motoristas, a passagem para agentes motoristas

nível 1 ou 2, a tanto sugere.

4 - Resta agora valorar em concreto o caso em apreço.

Encontramo-nos perante a hipótese de transição de Manuel Gonçalves Peixoto, Ramiro Amaral de Sousa, Armando Figueira da Silva, Carlos Mendes de Oliveira, António da Costa Dias, Adelino Ferreira de Almeida, António Ferreira, Carlos dos Reis Pinto Guedes, José Manuel da Silva, João Gonçalves, José da Rocha Gomes, Fortunato Pereira Gonçalves, José de Freitas, José Luís de Almeida Pinto Rocha, Joaquim Alves, Carlos João das Neves e Aires Menezes do Nascimento, de motoristas de ligeiros e pesados da Polícia Judiciária, para a categoria de agentes motoristas de nível 1 do quadro da mesma instituição, com efeitos a partir de 1-de Outubro de 1989, pese embora o despacho autorizador ter sido de 19 de Março de 1991.

Que dizer?

Que face aos princípios anteriormente expostos, tal transição é legal e de aceitar.

5 - Pelo exposto, revogando a decisão em causa, acordam em conceder o visto às transições anteriormente referidas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1992

(aa) *José Manuel Peixe Pelica*
Fernando José Carvalho de Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa (vencido nos termos da declaração anexa)
Alfredo José de Sousa
Adelina de Sá Carvalho

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

**DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXMº CONSELHEIRO
ALFREDO JAIME MENERES BARBOSA
AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 153/91**

Votei vencido. Com efeito, entendo que, atento o disposto claramente pelo artº. 178º. nº. 1 do Decreto-Lei nº. 295-A/80, de 21 de Setembro, as transições agora operadas só poderiam produzir efeitos reportadas a 1 de Outubro de 1989 no que respeita ao disposto nos artigos 97º. e 99º. do mesmo diploma.

Aliás, tal disposição assenta no artº. 45º. nº. 3 do DecretoLei nº. 353-A/84, de 16 de Outubro.

Assim, entendo que as transições, tal como foram efectuadas e o Tribunal acaba de aceitar, produzem, retroactivamente efeitos que a lei não puniu, violando, assim, o princípio de não retroactividade das leis.

PRODUÇÃO DE EFEITOS -URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO - DECLARAÇÃO EXPRESSA*

Sumário:

1. Nenhum diploma, ou despacho, poderá ser "executado ou produzir quaisquer efeitos" antes de visado pelo Tribunal de Contas, salvo "nos casos de urgente conveniência de serviço expressamente declarada pela entidade competente."

2. O regime da urgente conviniência de serviço está estruturado numa perspectiva financeira, na medida em que viabiliza o "preçamento de abonos" antes de o acto ou contrato (de pessoal) se tornar eficaz pela concessão do visto.

3. Daí que se impunha que nesta situação excepcional a produção de efeitos financeiros só seja viável se previamente foi admitida expressamente e não implicitamente a declaração da urgente conviniência do serviço.

Conelheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº 126/91
Sessão de 1992.01.21

1 - O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Castro Daire vem pedir a reapreciação da decisão nº. 2023/91 que nos processos em epígrafe recusou o visto aos contratos de trabalho a prazo certo com BELMIRA DE OLIVEIRA FERREIRA, ANA MARIA DE JESUS FERNANDES ALMEIDA, MARIA DE FÁTIMA PE-REIRA DIAS BOGO, MARIA UMBELINA FERREIRA CARDOSO CARVALHO, MARIA DE LURDES SOUSA ALMEIDA, MARIA EUGÉNIA DO CARMO CAR-DOSO, MARIA ADÉLIA DUARTE SIMÕES e JOSÉ DE OLIVEIRA SIMÕES como auxiliares técnicos e auxiliares dos serviços gerais.

* Reapreciação dos Processos nºs 43 517 a 43 524/91

Tal recusa baseou-se no facto de se haver clausulado nesses contratos o início da produção de efeitos em 2/4/91, antes do respectivo visto portanto, sendo certo que a declaração de urgente conveniência de serviço, porque feita após a devolução dos processos pelo Tribunal, não pode ser considerada.

2 - Em síntese no pedido de reapreciação alega-se:

a) a deliberação da Câmara de 14 de Março de 1991, portanto anterior à data da entrada ao serviço dos trabalhadores em causa - 2 de Abril - não tem escrita a expressão "urgente conveniência de serviço", o que no entanto estava implícito;

b) o despacho do reclamante de 9 de Maio (não podia ser 9 de Maio mas anterior a 2 de Abril) contém um lapso de datas que "só o muito serviço e a condição humana de errar podem explicar".

Recebida liminarmente a reclamação, o representante do Ministério Público pronuncia-se pela improcedência do pedido basicamente por da deliberação camarária de 14/3/91 não resultar minimamente implícita qualquer declaração de urgente conveniência de serviço.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

3 - Nos termos do artº. 3º. nºs. 1 e 2 do Decreto-Lei nº. 146-C/80 de 22/5 nenhum diploma ou despacho poderá ser "executado ou produzir quaisquer efeitos" antes de visado pelo Tribunal de Contas, salvo "nos casos de urgente conveniência de serviço expressamente declarada" pela entidade competente.

Os contratos em apreço autorizados por deliberação de 14/3/91, iniciaram a sua vigência em 2/4/91, sem que nesta data, ou anteriormente, houvesse sido expressamente declarada a urgente conveniência de serviço.

Esta declaração expressa só ocorreu por despacho do Presidente da Camara de 9/5/91, que lhe atribuiu efeitos retroactivos a 1/4/91 por ter sido esta a data de abertura da Estância Termal de Carvalhal onde os contratados iniciaram a prestação de serviço.

Era esta a situação perfigurada quando o processo foi submetido ao visto dos juizes de turno e que motivou a decisão de recusa por não ser considerada a declaração da urgente conveniência de serviço naquelas condições.

4 - A decisão da recusa do visto ora reclamada, desde já se afirma, é de manter

pois está conforme a jurisprudência uniforme deste Tribunal.

Com efeito, o regime da urgente conveniência de serviço está estruturado numa perspectiva financeira, na medida em que viabiliza o "processamento de abonos" antes de o acto ou contrato (de pessoal) se tornar eficaz pela concessão do visto — artºs. 3º. nº. 2 e 15º. nºs. 1 e 3 do Decreto-Lei nº. 146-C/80.

Daí que se imponha que nesta situação excepcional a produção de efeitos financeiros só seja viável se previamente foi emitida expressamente (e não implicitamente) a declaração da urgente conveniência de serviço.

É pois inadmissível tal declaração depois do processamento de abonos, consequente ao início de funções, sendo ilegal a atribuição de efeitos retroactivos por contrariar a finalidade prosseguida por aqueles normativos.

O alegado lapso de datas do despacho de 9/5/91 não merece mais do que esta observação: é manifesta a sua inexistência pela simples razão de que então a atribuição expressa da retroactividade de efeitos carecia de sentido.

5 - Pelos fundamentos acordam os Juízes da 1ª. Secção em julgar improcedente a reclamação.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1992

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

VÍNCULO - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - ADMINISTRAÇÃO LOCAL - CARREIRA TÉCNICO-PROFISSIONAL - TOPÓGRAFO*

Sumário:

1. Estando um topógrafo legalmente provido na Administração Central pode, ou não, ser provido na mesma categoria no quadro de uma Câmara Municipal.
2. E tendo condições para se candidatar à categoria superior, não pode deixar de possuir as condições para se candidatar à sua própria categoria.
3. Os funcionários e agentes da Administração Central só podem candidatar-se a concursos de ingresso desde que sejam externos na Administração Central.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Autos de Reclamação nº 26/91
Sessão de 1992.01.21

1 - O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra veio solicitar, nos termos do artigo 1º. da Lei nº. 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação da Decisão nº. 3 840/90 que recusou o visto à nomeação de Carlos Jorge Gomes Pereira como topógrafo de 2ª. classe do quadro daquela Câmara.

2 - A decisão reclamada teve por fundamento não estar o interessado habilitado com curso técnico-profissional de duração não inferior a 3 anos, exigido por lei para provimento na categoria de topógrafo integrada no grupo de pessoal técnico-profissional de nível 4.

* Reapreciação do Processo nº 102 360/90

3 - Alega o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra estar já o Carlos Jorge Gomes Pereira vinculado à Administração Central na categoria de topógrafo de 2ª. classe desde 16 de Junho de 1986, tendo então o seu provimento sido visado.

4 - Admitida liminarmente a reclamação, pronunciou-se a Senhora Procuradora Geral Adjunta pela improcedência do pedido visto que, embora vinculado como topógrafo de 2ª. classe à Administração Central, o interessado não se encontra habilitado com o necessário curso de formação técnico-profissional, sendo indiferente para o provimento em apreço a sua vinculação à Administração Central, que só em relação a esta interessa.

Mais refere o douto parecer não terem as habilitações do concorrente sido reconhecidas como adequadas nos termos do nº. 4 do Despacho Normativo nº. 45/90.

5. Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

À nomeação objecto da recusa reclamada foi precedida por concurso aberto por Aviso que exigia, quanto às habilitações literárias, curso de formação técnico-profissional adequado ou habilitação equiparada.

Os dois candidatos aprovados no concurso tiveram o visto recusado com os fundamentos já enunciados.

Porém, o Carlos Jorge Gomes Pereira era, à data da sua candidatura ao concurso, topógrafo de 2ª. classe do quadro do Gabinete de Apoio Técnico (GAT) de Grândola desde Maio de 1986, data do visto da sua nomeação.

Do diploma de provimento do interessado no quadro daquele GAT consta possuir o interessado o curso complementar dos liceus e o curso de topografia. Este tinha a duração de 2 anos, o que aliás era reflectido no dispositivo dos nº.s 2, 4 e 6 do artigo 10º. do Decreto-Lei nº. 191-C/79, de 25 de Junho, de que resultava estar a carreira de topógrafo incluída no grupo de pessoal técnico-profissional em que o ingresso estava condicionado à posse de curso de formação técnico-profissional complementar (de duração não inferior a 2 anos, além de 9 anos de escolaridade).

À data daquele provimento vigorava já o Decreto-Lei nº. 248/85, de 15 de Julho, cujo artigo 20º. passou a exigir para o ingresso na carreira técnico-profissional, nível 4 (que substituiu a carreira prevista no nº.2 do artigo 10º. do Decreto-Lei nº. 191-C/79) um curso de formação técnico-profissional de duração não inferior a 3 anos, além dos 9 anos de escolaridade; por seu lado, o artigo 37º. sobre reclassificação de

carreiras, determinava a integração no grupo de pessoal técnico-profissional, nível 4, da carreira de topógrafo (entre outras).

Não sendo, neste momento, sindicável a nomeação do interessado em 1986, é importante, contudo, para o processo de reapreciação, analisar em que medida os possuidores de um curso de topografia (com a duração que este tinha à data em que a qualificação foi obtida) eram ou não candidatos prováveis na categoria de topógrafo após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, quando a duração do curso só foi alterado de 2 para 3 anos depois deste diploma e por causa dele.

Tratando-se de um curso profissionalizante, deverá concluir-se que, salvo grave e injustificado prejuízo para os indivíduos detentores dessa qualificação profissional, obtida nos moldes temporais à data existentes, os seus titulares podiam candidatar-se à carreira de topógrafo, mesmo depois do Decreto-Lei n.º 248/85 se encontrar em vigor.

Acresce que, no processo em causa, outra solução não seria adoptável já que, tendo o concurso sido aberto para o GAT de Grândola por aviso publicado em 12 de Agosto de 1985, o Decreto-Lei n.º 248/85 não vigorava ainda (por força do n.º 1 do seu artigo 46.º entrou em vigor no dia 14 de Agosto de 1985).

Estando assim, e de forma indiscutível, legalmente provido na categoria de topógrafo, podia ou não o interessado ser provido na mesma categoria mas no quadro de uma Câmara Municipal?

À data da abertura do concurso (20 de Dezembro) vigorava já o Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho, que mandou aplicar às carreiras da Administração Local, com adaptações, o regime do Decreto-Lei n.º 248/85.

No que se refere às carreiras técnico-profissionais, o artigo 13.º daquele diploma limitou-se a remeter para o artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 248/85.

O concurso foi externo por se tratar de categoria de ingresso e o Carlos Jorge Pereira possuía — independentemente de ser já funcionário no quadro de um serviço da Administração Central — como habilitações literárias o curso complementar dos liceus (concluído em 1981) e como habilitação profissional o curso de topógrafo concluído em 1984.

6 - Nestes termos e face ao atrás enunciado, não tendo o respectivo curso profissional, à data em que nele foi aprovado, a duração que foi fixada pelo Decreto-Lei n.º

248/85, o interessado possuía contudo, à data da sua candidatura, além de habilitações literárias superiores às legalmente exigidas, um curso profissional especializado para o exercício de funções de topógrafo obtido num momento em que não só era essa a duração prevista na lei aplicável ao ingresso naquela categoria (artigo 10º. do Decreto-Lei nº.191-C/79) como também a duração então exigida para a obtenção dessa especialização na instituição habilitada para reconhecer e ministrar esse curso (o Instituto Geográfico e Cadastral).

Possuindo, portanto, as qualificações necessárias ao exercício das funções de topógrafo, a entrada em vigor do Decreto-Lei nº. 248/85 não poderia ser entendida como impeditiva do provimento do interessado na referida categoria e carreira.

Acresce, no caso em apreço, a circunstância de o interessado ser já funcionário (qualidade que não perde por se candidatar e ser provido no quadro de uma Câmara Municipal) e detentor da categoria de topógrafo, em que foi provido mediante concurso e nas circunstâncias já enunciadas. Aliás, o interessado, estando em condições de se candidatar à categoria imediatamente superior caso estejam preenchidos os requisitos do nº.1 do artigo 16º. do Decreto-Lei nº. 353-A/89, de 16 de Outubro, não pode deixar de possuir as condições para se candidatar à sua própria categoria.

Daqui resulta que por maioria de razão a deliberação que o nomeou topógrafo no quadro da Câmara Municipal de Sintra não violou qualquer disposição legal, devendo o tempo de serviço prestado no GAT de Grândola ser contabilizado no novo quadro, para efeitos de progressão e acesso na carreira, como tendo neste sido prestado.

7 - Resta apreciar se a nomeação do interessado para o quadro da Câmara reclamante estava sujeita a fiscalização prévia, dado ser aquele já funcionário.

A resposta é afirmativa visto que, decorrendo quer do Decreto-Lei nº. 52/91, de 23 de Janeiro (artigo 2º., nº.1), quer do Decreto Regulamentar nº. 68/80, de 4 de Novembro (artigos 1º., 26º. e 28º.), que os funcionários e agentes da Administração Central só podem candidatar-se a concursos de ingresso externos na Administração Local, o interessado surge no concurso em paralelismo com os indivíduos sem vínculo, inserindo-se por conseguinte o caso em apreço na previsão da parte final da alínea e) do artigo 13º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, até por exclusão da aplicabilidade das alíneas b) e h) do artigo 14º. da mesma lei.

8 - Em conclusão e com os fundamentos enunciados, acordam os Juizes da 1ª. Secção, por unanimidade, em revogar a decisão na parte em que reclamada e em

conceder o visto à deliberação que nomeou o interessado na categoria de topógrafo.

Emolumentos pelo visto.

Lisboa, em 21 de Janeiro de 1992.

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
Manuel Raminhos Alves
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONTRATOS DE EMPREITADA - CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS - CONCURSO PÚBLICO - CONCURSO LIMITADO - DESPESAS PÚBLICAS*

Sumário:

1. Para efeitos de despesas públicas, "obras" consistem na realização através de contrato de empreitada de trabalhos de contratação, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis; a mesma espécie de trabalho em bens móveis é insusceptível de ser objecto de contrato de empreitada, pelo que hão-de integrar ou contrato de aquisição de bens ou de serviços.

2. A opção inicial pelo concurso público ou limitado, ou ajuste directo, decorre de um poder vinculado e não de um poder discricionário que a lei de todo não suporta.

3. O contrato em apreço, celebrado após concurso limitado, é ilegal uma vez que o despacho autorizador da dispensa do concurso público que o legitima violou o artigo 5º do Decreto-Lei nº 211/79.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº 156/91
Sessão de 1992.01.28

1 - O Senhor Secretário de Estado das Pescas vem reclamar nos termos do artigo nº. 1 da Lei nº. 8/82, de 26/5, do Acórdão nº. 313/91, que no processo em epígrafe recusou o visto ao contrato celebrado entre o I.N.I.P. e Navalria - Docas, Construções e Reparações Navais S.A. para reparação do navio "Noruega" pelo valor de 1 7 347 000\$00.

A recusa de visto fundou-se basicamente em que tal contrato, atento o seu valor,

* Reapreciação do Processo nº 42 589/91

deveria ter sido precedido de concurso público nos termos dos artigos 3º. nº. 1, e 5º. nº. 2 b) do Decreto-Lei nº. 211/79, de 12/7, não integrando a dispensa desse concurso e a realização do concurso limitado nem os fundamentos do nº. 4 do artigo 5º. daquele diploma nem a tramitação dos artigos 51º. nºs. 3 e 4 e IIIº. do Decreto-Lei nº. 325/86, de 18/8.

2 - Em síntese no pedido de reapreciação alega-se:

a) chegado o momento de proceder à reapreciação anual do "Noruega", um dos quatro navios de investigação do I.N.I.P., o presidente deste organismo mandou proceder a uma avaliação previsível de respectivo custo e concluiu que o seu valor não tornava obrigatório o concurso público;

b) elaborado o caderno de encargos, enviou-o por circular a todas as empresas que, em razão da sua qualificação técnica, experiência e especial capacidade podiam efectuar tal reparação, na qual as convidava a apresentar propostas em carta fechada, até 11/1/91;

c) as cartas de resposta foram abertas em sessão pública presidida pelo presidente do I.N.I.P., lavrando-se o respectivo auto em 15/1/91;

d) constatando-se, que o valor de todas as propostas exigia concurso público, em 15/2/90 foi solicitado ao Secretário de Estado das Pescas "autorização para efectuar a despesa correspondente à proposta mais favorável que tinha sido recebida, com dispensa de concurso público e de celebração de contrato escrito";

e) esse pedido, com base na necessidade imperiosa de trabalhos no âmbito da cooperação com os países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e no facto de estarem alcançados os objectivos de concurso público, por ter sido dada possibilidade de se candidatar a todos os potenciais concorrentes deferido embora com a obrigatoriedade de celebração de contrato escrito;

f) a obrigatoriedade de concurso público decorreria, ao contrário do que se afigura no acórdão reclamado, da alínea a) do nº. 2 do artigo 5º. do Decreto-Lei nº. 211/79 e não da alínea b), uma vez que se trata de obras que incidirem em móveis;

g) sem embargo de não ser possível enquadrar o caso presente no nº. 4 do artigo 5º. do Decreto-Lei nº. 211/79 e da aparente imposição de concurso público "não pode o Secretário de Estado escolher outro caminho que não fosse privilegiar a faceta sectorial dominante do interesse público envolvido" face ao circunstancialismo em

que esse mesmo concurso público iria decorrer acrescido da perda irreparável das vantagens políticas concedidas no relacionamento até então seguido com os PALOP's;

h) acresce que não estava o INIP obrigado a seguir a tramitação do concurso limitado fixado no Decreto-Lei nº. 235/86, uma vez que não se tratava de obras ou reparações em coisas imóveis.

3 - Admitida liminarmente a reclamação o representante do Ministério Público pronunciou-se no sentido da sua improcedência quer porque a dispensa de concurso público foi autorizada após a realização de concurso limitado, quer porque tal dispensa não se integra em qualquer das alíneas do nº. 4 do artigo 5º. do Decreto-Lei nº. 211/79.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Embora seja, no caso concreto, irrelevante há que derimir a questão prévia suscitada na reclamação: o valor a considerar para efeitos de obrigatoriedade de concurso público seria o da alínea a) do nº. 2 do artigo 5º. do Decreto-Lei nº. 211/79 — 16 000 000\$00 por se tratar de "obras" incidentes em móveis e não o da alínea b) — 4 000 000\$00 relativo à aquisição de bens e serviços.

Como quer que seja o valor do presente contrato e superior a qualquer daqueles limites.

Mas sempre se dirá que estamos perante um contrato que tem por objecto uma aquisição de serviços ainda que implicando o fornecimento de materiais pelo adjudicatário - basta ler todos os items do caderno de encargos (docagem, raspagem, pintura, limpeza, vedação, desmontagem e reparação, soldagem, substituição, beneficiação, medições etc das várias partes do navio) — perfeitamente enquadrável no conceito que para o efeito de despesa pública fornece o artigo 3º. nº. 1 do referido diploma.

Deste modo, porque o valor do contrato (e certamente o alegado valor decorrente da "avaliação previsível" que precedeu a elaboração do caderno de encargos) era superior a 4 000 000\$00 deveria ter sido desde logo desencadeado o procedimento respeitante ao concurso público obrigatório, ou à sua dispensa, se fosse caso disso.

Para o efeito do regime das despesas públicas "obras" consistem na realização através de contrato de empreitada de trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis (cfr. artigo 1º. nº. 1 do Decreto-Lei nº. 235/86, de 18/8 e artigo 1º. nº. 1 a) do Decreto-Lei nº. 100/88, de 23/3).

A mesma espécie de trabalhos em bens móveis é insusceptível de ser objecto do contrato de empreitada nos termos do Decreto-Lei n.º 235/86 (cfr. Andrade da Silva, Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, anotado e comentado, Almedina 1987, pag. 21), pelo que hão-de integrar ou aquisição de bens ou aquisição de serviços (artigo 2.º. a) e artigo 3.º. n.º. 1 do Decreto-Lei n.º. 235/86, aliás na sequência do artigo 2.º. do Decreto-Lei n.º. 41375 de 19/11/1957).

Isto sem embargo de ao regime procedimental que precede os contratos de aquisição de bens ou Serviços ser aplicável subsidiariamente o regime da empreitada por força do artigo 6.º. n.º. 2 do Decreto-Lei n.º. 211/79.

4 - A regra geral da exigência de concurso para a celebração de contratos que impliquem despesas públicas com obras e aquisição de bens ou serviços estabelecida no artigo 4.º. n.º. 1 do Decreto-Lei n.º. 211/79 (cfr. artigo 183.º. do Código do Procedimento Administrativo — Decreto-Lei n.º. 442/91, de 15/11), visa garantir a transparência dos motivos de interesse público da administração, a concorrência que possibilite a melhor relação custo/benefício e a igualdade de todos os concorrentes (cfr. Sérvulo Correia, Legalidade e Autonomia Contratual, pag. 691).

Só em casos excepcionais, ditados ou pelo reduzido montante em causa ou pela "conveniência para o interesse do Estado" nas situações tipificadas no n.º. 4 do artigo 5.º. do Decreto-Lei n.º. 211/79 é que para a realização de tais despesas é dispensável o concurso público ou (e) limitado, podendo até a escolha do outro contratante ser feita por ajuste directo.

Será em função do montante máximo previsível (e orçamentado) da despesa a efectuar que a administração há-de escolher o procedimento que a lei põe ao seu dispor para celebrar o respectivo contrato.

A opção inicial pelo concurso público ou limitado ou ajuste directo decorre de um poder vinculado, e não de um poder descricionário que a lei de todo não suporta.

Se o montante previsível da despesa a realizar consentir o concurso limitado — 16 000 000\$00 ou menos nas obras ou estudos e 4 000 000\$00 ou menos na aquisição de bens ou serviços — não pode o contrato vir a ser celebrado por valor superior a estes limites ainda que nenhuma das "entidades para o efeito contactadas" (artigo 4.º. n.º. 2 do Decreto-Lei n.º. 211/79) tenha apresentado proposta inferior.

Tais limites têm de ser respeitados não só quanto ao preço da base de abertura do

concurso mas também quanto à adjudicação (cfr. Assento 4/86, Diário da República, I Série, de 28/8/86).

Se todas as propostas dos concorrentes continham valores superiores ao limite legal que implicava concurso público obrigatório, só se houvesse fundamento legal para a dispensa desta forma mais solene de procedimento é que poderia fazer-se a adjudicação no âmbito do concurso limitado realizado.

5 - A dispensa de concurso público e (ou) limitado, tem de ser autorizada pela entidade competente (artigo 21º. do Decreto-Lei nº. 211/79) antes do início do procedimento que visa a realização da despesa previsível quando desde logo o respectivo montante implique concurso público obrigatório.

Mas nada obsta a que, realizado concurso limitado permitido face ao montante previsível da despesa, sobrevenha despacho autorizador da dispensa do concurso público que necessariamente teria que ser feito em função do valor de todas as propostas apresentadas.

Ponto é que em ambas as situações se verifiquem os fundamentos tipificados no nº. 4 do artigo 5º. do Decreto-Lei nº. 211/79.

Ora no caso vertente tal não ocorreu, conforme o Senhor Secretário de Estado reconhece na sua reclamação (III, nº. 3 alínea j)), muito embora se aceite sem dificuldade "verificada a conveniência para o interesse de Estado", o que é legalmente insuficiente.

Assim sendo, o contrato em apreço celebrado após concurso limitado (ignora-se se originariamente permitido por o valor da despesa previsível ser inferior ao limite de 4 000 000\$00, pois que tal valor nem sequer vem concretizado nas circulares) é ilegal uma vez que o despacho autorizador da dispensa do concurso público que o legitimaria violou aquele normativo.

Nada há, neste ponto, a censurar ao acórdão sob reapreciação, pelo que tanto bastava para se decidir pela sua improcedência.

6 - A alegação de "através do concurso limitado se terem atingido os mesmos objectivos visados com o concurso público nomeadamente no que refere à consulta do universo global dos potenciais concorrentes" não pode também proceder.

Por um lado porque implicaria um poder discricionário não previsto na lei de não

abrir concurso público obrigatório, pelo seu valor e sem fundamento legal para a respectiva dispensa, quando a administração constatasse a existência de um número certo e determinado de potenciais candidatos contactáveis no âmbito de concurso limitado ou ajuste directo.

Por outro lado porque, no caso vertente, nem sequer se comprovou que os potenciais concorrentes eram aqueles e só aqueles que foram convidados pelo I.N.I.P. a apresentar proposta.

Acresce finalmente que o universo dos potenciais concorrentes terá que ser perspectivado no âmbito do mercado comunitário e não apenas no português (cfr. Directiva 71/304/CEE sobre a liberalização do mercado de fornecimentos a entidades públicas e preâmbulo do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18/8).

Não pode pois dizer-se que com o concurso limitado se atingiram as finalidades de concurso público pois que a falta de publicidade que este necessariamente implicava garantiria melhor a concorrência, e consequentemente a melhor relação custo/benefício, e a igualdade dos potenciais concorrentes.

7 - Pelo exposto acordam os juizes da 1.ª Secção, por maioria, em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1992

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Adelia de Sá Carvalho
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro (Vencido conforme declaração junta)
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotonio*

**DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXMº CONSELHEIRO
MANUEL ANTÓNIO MADURO
AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 156/91**

I - Contrariamente ao que sustenta a tese vencedora - pag. 4 - para efeito de despesas públicas "obras" não consistem apenas "na realização através de contrato de empreitada de trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis, e que a mesma espécie de trabalhos em bens móveis se há-de reconduzir a uma aquisição de bens ou a uma aquisição de serviços", porquanto:

a) O Decreto-Lei nº. 211/79, de 12/7 refere-se expressamente, distinguindo-as a: a) despesas com obras; b) despesas com aquisição de bens; c) despesa com aquisição de serviços: artigos 1º. nº. 1, 4º., nº. 1 e 3, 5º. nº. 1 alínea a) e 2 alínea a) e 3 e 4 alínea a);

b) Definiu nos seus artigos 2 e 3, para efeitos do mesmo diploma, os conceitos de aquisição de bens e de aquisição de serviços, mas omitiu o conceito de obra. Por isso deve entender-se que aceitou o conceito de obra definido ou aceite em disposições paralelas, v.g. o artigo 1º. nº. 1 do Decreto-Lei 235/86, de 18 de Agosto — com a ressalva óbvia de que se trata aqui de construção ou reparação de coisas móveis — ou do artigo 1207º. do Código Civil. Por isso se deve entender que um contrato visa a obtenção de uma obra se a prestação típica dele for uma actividade que implique necessariamente uma certa expressão material.

Como decidiu o S.T.J. no acórdão de 10/4/80, no Boletim do Ministério da Justiça nº. 296-273 entra no conceito de obra a reparação de uma viatura se o dono da oficina se compromete a fornecer a mão de obra e os materiais necessários para o efeito.

Assim no caso, o contrato para a reparação do navio obviamente que não é um contrato de empreitada de obras públicas mas é, antes, um contrato para aquisição de

uma obra.

II - É certo que ao omitir o ritual específico do concurso público o Instituto preteriu uma formalidade legal.

E formalidade claramente relevante, como decorre não só da sua função específica no procedimento em que se insere como também da regra, afirmada pela generalidade da doutrina, de que toda a formalidade prescrita por lei é, um princípio, essencial — conf., por todos, Marcelo Caetano in *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª edição, pag. 471.

Ora, como também é doutrina corrente, o desrespeito de alguma formalidade prescrita na lei, quer em relação ao processo administrativo gracioso que preparou a prática do acto, quer relativamente à própria prática do acto em si mesmo, gera a invalidade deste; por isso, no caso, a adjudicação da obra seria, em princípio, inválida.

Acontece, porém, que a generalidade da doutrina administrativa portuguesa vem entendendo que uma formalidade essencial se pode degradar em não essencial quando a omissão ou irregularidade não tenham prejudicado a verificação do facto ou a realização do objectivo que mediante ela se visava atingir — conf., por todos, José Carlos Vieira de Andrade in "O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos" a pag 319 e indicações bibliográficas ali referidas. E a jurisprudência tem seguido idêntica orientação — por todos, e por recentemente publicado, pode consultar-se o ac. do S.T.A. de 18 de Dezembro de 1990, in *Acórdãos Doutriniais*, nº. 355, pag. 880 e seguintes.

Em nome do princípio da instrumentalidade da forma e do aproveitamento do acto administrativo.

Ora afigura-se que estas considerações relevam para o caso em apreço.

É que o Instituto consultou directamente vinte e duas empresas, todas as que no mercado nacional se dedicam à reparação naval, no seu dizer, e de que não há motivos para rejeitar, fazendo-as cientes da natureza da obra pretendida, condições da contratação, prazos para apresentação de propostas e dia e hora para a sua abertura; e, conforme o anunciado, procedeu à apreciação das propostas recebidas e adjudicou a obra ao que se apresentou com o preço mais baixo.

Por isso se pode concluir que, no essencial, ao menos, se atingiram as finalidades do concurso público: uma correcta ponderação por parte dos serviços das diversas

propostas de todos os interessados, de molde a alcançar a escolha que melhor satisfizesse o interesse público; publicidade da intenção de contratar em termos de alcançar todo o universo dos potenciais candidatos e de molde a propiciar uma situação de igualdade entre eles; a transparência e a imparcialidade nos seus modos de actuação.

Por isso se poderá concluir que a ausência de concurso público não interferiu com o sentido do acto da adjudicação. O que quer dizer que é de presumir que, se o procedimento prévio fosse repetido com todas as formalidades exigidas, levaria a idêntico resultado.

Acresce que o Instituto, a partir da sua experiência anterior, avançou no processo de consulta às empresas na convicção de que iria obter propostas de montante inferior e que se encontrou depois sujeito a constrangimentos de tempo que tornavam altamente inconveniente reabrir todo o processo de concurso quando viu as suas expectativas frustradas.

Além de que o montante da despesa em pouco excede o limite acima do qual o concurso público se torna obrigatório.

Trata-se, é certo, de razões que, por si, não relevariam; mas que não deixam de indiciar uma recta intenção da parte do Instituto.

III - Nem se diga que não está provado que se tenham consultado todos os potenciais concorrentes.

É que a verdade jurídica não é sinónimo de verdade absoluta mas de alto grau de verosimilhança suficiente para as necessidades da vida como dizia o saudoso prof. Manuel de Andrade.

E nesta perspectiva o documento nº. 14 parece-me elucidativo.

IV - Decerto que a consulta aos potenciais candidatos não foi feita a nível do mercado comunitário, mas há que manter a justa dimensão das coisas. A publicitação devida pelo concurso para obra do montante daquela a que o processo se refere contenta-se em alcançar o mercado nacional. Quando a lei considera relevante abarcar também o espaço comunitário impõe a publicitação ainda através do jornal oficial das Comunidades Europeias.

SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS - PUBLICIDADE - DESPESAS - ORÇAMENTO - AUTARQUIAS LOCAIS

* Sumário:

1. A organização dos serviços municipais é estabelecida por deliberação da Assembleia Municipal, sob proposta fundamentada da respectiva Câmara Municipal, no sentido da prossecução das atribuições legalmente cometidas aos municípios, bem como das necessidades correspondentes de pessoal.
2. As deliberações sobre a estrutura e organização dos serviços e quadros de pessoal só são eficazes após a publicação na IIª Série do "Diário da República".
3. Os serviços municipalizados integram inequivocamente a administração municipal, mas possuem organização autónoma.
4. O orçamento é unitário e prevê-se que as receitas e despesas dos serviços autónomos deverão ser indicadas em termos globais.
5. Quer no que se refere ao plano de actividades, quer ao respectivo orçamento, cada Câmara Municipal deverá integrar as actividades, receitas e despesas dos Serviços Municipalizados existentes na sua área no conjunto das actividades e orçamento da autarquia, o mesmo valendo para efeitos de avaliação de grau de execução das actividades programadas e dos resultados de execução orçamental.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Autos de Reclamação nº76/91**
Sessão de 1992.02.04

1 - Veio o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso solicitar, nos

* Publicado no Diário da República, nº 55, II Série, de 6 de Março de 1992

** Reapreciação do Processo nº 6 529/91

termos do artigo 1º. da Lei nº. 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação do processo respeitante à recusa de visto ao contrato de trabalho celebrado entre os Serviços Municipalizados de Santo Tirso e NATIVIDADE DA CONCEIÇÃO DA SILVA GRANJO, objecto do Acórdão nº. 97/91, de 5 de Março.

O Acórdão citado fundamentou a recusa nas seguintes razões:

a) Os serviços municipalizados — constituindo, no entender da doutrina corrente, empresas públicas a funcionar no âmbito dos municípios e sob a supervisão e risco destes, ainda que não tendo personalidade jurídica — incluem-se no conceito de serviços municipais em sentido amplo;

b) Assim sendo, deve entender-se o artigo 1º. do Decreto-Lei nº. 116/84, de 6 de Abril, como abrangendo os serviços municipalizados, até porque a introdução de regras que travassem o excessivo empolamento dos quadros autárquicos visou também aqueles serviços;

c) Estando assim os serviços municipalizados da Câmara Municipal de Santo Tirso obrigados a prestar a declaração a que se refere o nº. 2 do artigo 10º. do Decreto-Lei nº. 116/84, e não o tendo feito, houve pois que recusar o visto ao contrato em apreço.

Os fundamentos da reclamação são os seguintes:

- o artigo 1º. do Decreto-Lei nº. 116/84 fixa o âmbito da sua aplicação na organização dos serviços municipais;

- o legislador usa, parece que sem excepção, a expressão serviços municipais para referir apenas os serviços directamente dependentes do executivo camarário, mencionando, quando lhes quer fazer referência, serviços municipalizados em simultâneo com serviços municipais;

- foi assim no Código Administrativo (Cap. VIII e Cap. IX do Título II da Parte I), tal como nos Decretos-Leis nºs. 819/76 (artigo 1º., nº. 1), 466/79 (artigo 1º.), 100/84 (preâmbulo e artigo 51º., nº. 1) e ainda no Decreto Regulamentar nº. 68/80 (artigos 2º., 21º., nº. 1 e 30º.) e na Lei nº. 1/87 (artigo 12º., nº. 2);

- no Decreto-Lei nº. 116/84 nenhuma referência é feita aos serviços municipalizados ou aos seus órgãos, antes pelo contrário decorre de algumas das suas disposições a confirmação de que o legislador visou apenas os serviços municipi-

pais (artigo 4º. que se refere, por remissão para o artigo 7º., ao presidente da câmara e aos vereadores, e não ao conselho de administração e ao director delegado dos serviços municipalizados);

- mais evidente é ainda a norma dos artigos 10º. e 11º, já que, sendo a contabilidade dos serviços municipalizados organizada nos moldes da contabilidade industrial, nesta não se distinguem "receitas correntes" e "receitas de capital" nem as respectivas contas refletem tal distinção;

- foi tendo em conta as características empresariais dos serviços municipalizados que o legislador se absteve de os submeter às rígidas normas de organização do Decreto-Lei nº. 116/84.

2 - Sobre a questão emitiu o Digmº. Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal o seguinte douto parecer:

- os serviços municipalizados surgem na sequência da possibilidade das Câmaras Municipais explorarem, sob a forma industrial e com a aprovação das Assembleias Municipais, determinados serviços públicos de interesse local;

- tais serviços não são empresas públicas, já que não são personalizados, tendo contudo organização autónoma dentro da administração municipal, cabendo recurso hierárquico das deliberações do conselho de administração para a câmara, não podendo os serviços municipalizados estar em juízo nem contrair obrigações para com terceiros;

- tal é confirmado pelo Decreto-Lei nº. 100/84 que dispõe competir à assembleia municipal municipalizar serviços e autorizar o município a criar empresas públicas municipais e a participar em empresas públicas intermunicipais;

- no que respeita ao pessoal — e citando o Prof. Marcelo Caetano — aquele encontra-se em paralelismo com o pessoal das empresas privadas.

Em conclusão, a natureza dos serviços municipalizados e o seu sistema de gestão afastam-se dos fins que são fixados aos serviços municipais, assim como, no que respeita ao pessoal, os serviços municipalizados gozam de autonomia face ao regime dos serviços municipais. Pelo que o Decreto-Lei nº. 116/84 não é aplicável aos serviços municipalizados.

3 - Corridos os demais vistos legais cabe decidir:

Em 22 de Novembro de 1990, o conselho de administração dos Serviços Municipalizados de Santo Tirso deliberou contratar ao abrigo do artigo 44º. do Decreto-Lei nº. 247/87, de 17 de Junho, pelo período de um ano, Natividade da Conceição da Silva Granjo, para o exercício de funções de técnico superior de 2ª. classe (apoio aos serviços administrativos), tendo o contrato sido celebrado por urgente conveniência de serviço, declarada naquela deliberação, com efeitos a partir de 29 de Dezembro daquele ano.

Remetido o processo a este Tribunal em 14 de Dezembro de 1990, foi aquele devolvido aos serviços, designadamente para que fosse dado cumprimento às instruções constantes da Base IX, nº. 1, da Resolução nº. 8/TC-I/90, ao que aqueles Serviços Municipalizados vieram a informar entenderem não ter aplicação no caso o Decreto-Lei nº. 116/84, remetendo em anexo cópia de um esclarecimento constante de "O Municipal" de Outubro de 1990, no qual se concluiu "não haver qualquer disposição legal que fixe os limites das despesas com o pessoal dos quadros dos serviços municipalizados ..., relativamente aos quais deverão prevalecer o equilíbrio financeiro, as regras de gestão e o bom senso".

Pelo Acórdão nº. 97/91, tirado por unanimidade em Sessão de Subsecção da 1ª. Secção de 5 de Março de 1991, não se reconheceu razão à tese defendida pelos Serviços, tendo o visto sido recusado com os fundamentos atrás enunciados, com referência ainda à circunstância de uma das finalidades do Decreto-Lei nº. 116/84, enunciada no respectivo preâmbulo, ter sido a de introduzir "regras que travassem a tendência para o excessivo empolamento dos quadros autárquicos, o que tem a ver também com os Serviços Municipalizados".

Cabe pois apreciar da aplicabilidade - ou não - do dispositivo do artigo 10º., nº. 2 do Decreto-Lei nº. 116/84, na redacção dada pela Lei nº. 44/85, de 13 de Setembro.

Aquele Decreto-Lei veio estabelecer os princípios ordenadores da organização dos serviços municipais.

No seu artigo 2º. - cf. alíneas a) e f) do nº. 2 do artigo 39º. do Decreto-Lei nº. 100/84, na redacção da Lei nº. 18/91 — prevê-se que a referida organização é estabelecida por deliberação da assembleia municipal, sob proposta fundamentada da respectiva câmara municipal, no sentido da prossecução das atribuições legalmente cometidas aos municípios, designadamente pelo artigo 2º. do Decreto-Lei nº. 100/84, bem como das necessidades correspondentes de pessoal.

As deliberações da assembleia municipal sobre estrutura e organização dos serviços e respectivos quadros de pessoal só são, contudo, eficazes após a sua publicação na II Série do Diário da República (n.º 2), sob pena de ilegalidade grave (n.º 3).

O artigo 3.º dispõe dever a gestão dos serviços municipais respeitar, entre outros princípios, a correlação entre o plano de actividades e o orçamento do município.

No que respeita aos quadros de pessoal próprios dos municípios, considera o artigo 5.º (redacção da Lei 44/85) serem esses quadros municipais intercomunicáveis (n.º 2). Por seu lado, o artigo 6.º refere as restrições ao recrutamento de pessoal não vinculado à função pública às quais a admissão na administração local se encontra sujeita por força do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro (artigo 10.º) e do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho (artigos 20.º a 22.º) e do próprio Decreto-Lei n.º 116/84 (artigo 9.º, na redacção da Lei n.º 44/85).

É neste quadro global que o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84 veio, quer na sua versão original, quer na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 44/85, fixar "plafonds" para as despesas de pessoal, quer este seja do quadro, quer fora do quadro.

A adopção dos referidos limites teve na sua origem "a preocupação de introduzir regras que garantam a racionalidade e operacionalidade das estruturas e que travem a tendência para o excessivo empolamento dos quadros" (n.º 5 do preâmbulo).

No que respeita ao pessoal pago pela rubrica "pessoal pago em qualquer outra situação", as respectivas despesas não podem ultrapassar 25% do limite fixado no n.º 1 do artigo 10.º para o pessoal do quadro, ou seja de 60% das receitas correntes do ano económico anterior ao respectivo exercício.

4 - Deverão ou não, face ao regime exposto, considerar-se os serviços municipalizados incluídos no âmbito do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 116/84 (de que apenas se encontram excluídos os municípios de Lisboa e Porto e, ainda assim, apenas no que não contrariar o disposto naquele diploma)?

A resposta é afirmativa. Na verdade, estando embora os serviços municipalizados abrangidos por uma pluralidade de dispositivos legais aprovados nas mais variadas sedes e em épocas bem diversas — que se passarão a enunciar — ainda assim se podem retirar dados que, coerentemente, apontam para a referida abrangência.

Antes de mais há a referir o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, o qual, no seu n.º 3, elenca as autarquias locais no Continente — a região administra-

tiva, o município e a freguesia — e nas Regiões Autónomas — o município e a freguesia.

No seu artigo 2º., ao enunciar, ainda que a título indicativo, as atribuições das autarquias locais, aquele diploma refere nas alíneas c) e d) as que, em geral, consubstanciam as competências atribuídas aos serviços municipalizados.

No respeitante ao município, o artigo 30º. enumera como seus órgãos representativos a assembleia municipal, a câmara municipal e, facultativamente, o conselho municipal.

No elenco das competências da câmara municipal previstas no artigo 51º. do Decreto-Lei nº. 100/84 (redacção da Lei nº. 18/91, de 12 de Junho) está prevista a de "elaborar e apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização" relativos, entre outras matérias constantes do nº. 2 do artigo 39º. daquele diploma, à municipalização de serviços.

Parece pois ser possível desde já verificar que, visando o Decreto-Lei nº. 116/84 os serviços municipais, estes deverão entender-se como os serviços da câmara municipal, sejam eles os que resultam da sua própria estrutura orgânica ou os que se encontrem municipalizados por razões de maior operacionalidade e eficácia.

5 - Em matéria de pessoal, o Decreto-Lei nº. 466/79, de 7 de Dezembro, que tornou extensíveis à Administração Local os regimes de carreiras e do pessoal dirigente aprovados pelos Decretos-Leis nºs. 191-C/79 e 191-F/79, respectivamente de 25 e 26 de Junho, veio no artigo 1º., ao definir o seu âmbito de aplicação, referir-se ao pessoal "das câmaras municipais e respectivos serviços municipalizados", citando expressamente estes últimos quando (artigo 3º.) definiu os critérios para integração do pessoal dirigente e de chefia nos quatro grupos definidos para efeitos remuneratórios e (artigo 6º.) ao definir as áreas de recrutamento específico do pessoal dirigente, incluindo também neste caso os serviços de habitação e técnicos de obras das câmaras.

Era, pois, clara a óptica de entidade única que a lei atribuía às câmaras e aos seus serviços municipalizados, por contraposição às demais entidades nela abrangidas (administrações de bairro, governos civis, assembleias municipais, federações e associações de municípios).

No seguimento da previsão, no citado diploma legal, da regulamentação do sistema de recrutamento e selecção do pessoal da Administração Local, foi aprovado o Decreto Regulamentar nº. 68/80, de 4 de Novembro, que, aplicável por força do seu

artigo 1º. às câmaras municipais, neste não mencionou sequer — por coerência com a referência integrada constante do artigo 1º. do Decreto-Lei regulamentado os serviços municipalizados.

Apenas no artigo 30º., alínea c) — e em consequência da organização daqueles serviços — se sentiu necessidade de clarificar que, nos serviços municipalizados, a competência para proceder ao provimento do pessoal cabe aos respectivos conselhos de administração.

Substituído este diploma pelo Decreto-Lei nº. 52/91, que tornou aplicável o Decreto-Lei nº. 498/88, de 30 de Dezembro, às autarquias locais, é clara a manutenção do princípio de que as câmaras e os respectivos serviços municipalizados se encontram sujeitos ao regime de recrutamento naquele previsto e que apenas houve que esclarecer (artigo 9º.) as competências do conselho de administração dos serviços municipalizados e do respectivo presidente, por força da organização autónoma daqueles serviços.

A aprovação do Decreto-Lei nº. 247/87, de 17 de Junho — que revogou, na parte relativa a carreiras, o Decreto-Lei nº. 466/79 — introduziu, na forma adoptada designadamente nos seus artigos 1º., 17º. nº. 2, 41º. e 55º. nº. 1, a referência às câmaras municipais e aos serviços municipalizados, a par de outros, tendo sido usada a mesma fórmula no Decreto-Lei nº. 198/91, de 29 de Maio (que adaptou à administração local o estatuto do pessoal dirigente aprovado pelo Decreto-Lei nº. 323/89, de 26 de Setembro).

6 - Significará tal formulação que se pretendeu separar as duas entidades, câmara e serviços municipalizados? Crê-se que não.

Com efeito:

- os serviços municipalizados continuam a integrar inequivocamente a administração municipal, como o refere expressamente o artigo 2º., nº. 1, do já citado Decreto-Lei nº. 198/91 ("os cargos dirigentes da administração municipal são: ...") e como resulta de forma clara do artigo 1º. do Decreto-Lei nº. 413/91, de 19 de Outubro, que definiu o regime de regularização do pessoal do quadro dos "serviços de municípios", admitido ou promovido com violação das disposições legais geradoras de nulidade ou inexistência jurídica, sendo que aqueles serviços são os das câmaras e dos serviços municipalizados, como se conclui dos artigos 5º. e 6º. do diploma;

- os serviços municipalizados, tendo presente o dispositivo do artigo 164º. do

Código Administrativo, articulado com o artigo 39º., nº. 2, alínea g) do Decreto-Lei nº. 100/84, (na redacção da Lei nº. 18/91) não mudaram de natureza, já que as câmaras, podendo propôr às assembleias municipais a municipalização de serviços, passam então e nesse condicionalismo a "explorar, sob forma industrial e por sua conta e risco, serviços públicos de interesse local";

- os serviços municipalizados possuem "organização autónoma adentro da administração municipal", cabendo a respectiva gestão a um "conselho de administração, presidido pelo presidente da câmara ou por um vereador (artigo 168º. do CA), cuja designação é competência da câmara municipal, por força do artigo 51º., nº. 1, alínea g), do Decreto-Lei nº. 100/84 (redacção da Lei nº. 19/91);

- o regulamento de cada serviço municipalizado é aprovado pela câmara (nº. 1 do artigo 170º. do CA), cabendo das deliberações do respectivo conselho de administração recurso hierárquico para a câmara (artigo 172º. do CA);

- é privativa das câmaras municipais a competência para contrair empréstimos destinados a fazer face às necessidades de exploração ou desenvolvimento dos serviços municipalizados, desde que aprovados pela assembleia municipal sob proposta da câmara (artigo 175º. do CA conjugado com o artigo 39º., nº. 2, alínea e) e nº. 3, do Decreto-Lei nº. 100/84 na redacção da Lei nº. 18/91).

7 - No que respeita à gestão orçamental, o Decreto-Lei nº. 341/83 (em vigor desde 1 de Janeiro de 1984) que aprovou o modelo orçamental e contabilístico das autarquias locais, regulamentando os respectivos planos de actividades, orçamento, relatório de actividades e conta de gerência, veio determinar no seu artigo 2º. a estrutura do plano de actividades, remetendo (nº. 7) para o Anexo I o modelo exemplificativo do plano a adoptar pelas autarquias, do qual constam as áreas de intervenção genericamente da responsabilidade dos serviços municipalizados (saneamento e salubridade, abastecimento de água e de energia, comunicações e transportes).

No seu artigo 8º., que define o orçamento como unitário, prevê-se (nº.2) que "as receitas e despesas dos serviços autónomos deverão ser indicadas, em termos globais, no orçamento das autarquias locais", em anexo ao qual constarão os orçamentos daqueles serviços (nº.3). Mas já o artigo 174º. do Código Administrativo previa que, dispondo os serviços municipalizados de orçamento privativo, este é "anexado ao orçamento municipal, inscrevendo-se neste os totais das suas receitas e despesas", sendo as perdas resultantes da exploração "cobertas pela câmara, a esta pertencendo igualmente quaisquer lucros ..." (3º. daquele artigo 174º.).

No artigo 16º., referente ao modelo orçamental, aquele diploma considera parte integrante do orçamento o quadro de "transferências para as freguesias e serviços municipalizados" (alínea f) do nº. 2).

No respeitante ao relatório de actividades e conta de gerência, infere-se dos artigos 33º. a 36º. daquele diploma que quer a execução do plano de actividades, quer os resultados da execução orçamental se reportam ao conjunto da actividade do município incluindo os serviços municipalizados.

O artigo 38º., no que se refere à fiscalização interna das actividades dos serviços municipalizados, remete para a assembleia municipal e para a câmara o estabelecimento de dispositivos quer permanentes, quer pontuais, de acompanhamento.

De tudo se retira afinal que, no que se refere quer ao seu plano de actividades, quer ao respectivo orçamento, cada câmara municipal deverá integrar as actividades, receitas e despesas dos serviços municipalizados existentes na sua área no conjunto das actividades e orçamento da autarquia, o mesmo valendo para efeitos de avaliação do grau de execução das actividades programadas e dos resultados da execução orçamental.

Na mesma linha se deverá entender o dispositivo dos nºs. 5 e 7 do artigo 170º. do Código Administrativo (sujeição à câmara do orçamento e conta de gerência de cada serviço municipalizado) e da alínea h) do nº. 1 do artigo 51º. do Decreto-Lei nº. 100/84 (redacção da Lei nº. 18/91) que atribuiu à câmara a competência para "fixar tarifas pela prestação de serviços", quer pelos serviços municipais, quer pelos serviços municipalizados.

8 - Concluindo, os serviços municipalizados são serviços municipais porque:

- prosseguem atribuições legalmente cometidas aos municípios;
- a sua criação, sendo embora da competência da assembleia municipal, é da iniciativa da câmara municipal;
- a sua gestão rege-se pelas regras gerais definidas para aqueles serviços;
- o respectivo orçamento e plano de actividades são parte integrante do orçamento e plano da câmara municipal de que dependem, sendo a sua execução reportada ao conjunto da actividade da câmara;
- gozando de autonomia estrutural e funcional, não se encontram dotados de personalidade jurídica;
- no que respeita ao pessoal, encontram-se sujeitos a todos os normativos em vigor para as câmaras municipais;

- o seu órgão de administração é designado pela câmara municipal, sendo a respectiva presidência assegurada, regra geral, pelo próprio presidente da câmara, ainda que a lei admita também que o seja por um vereador;

- os respectivos prejuízos são cobertos pela câmara, à qual pertencem os lucros alcançados;

- não tem competência para contrair empréstimos, o que só a câmara pode fazer mediada a necessária autorização da assembleia municipal;

- os respectivos quadros de pessoal e orgânica são aprovados por deliberação da assembleia municipal, como o são os serviços da câmara stricto sensu, estando por conseguinte a sua eficácia dependente da publicação daquela deliberação no Diário da República;

pelo que nada justificaria, neste contexto, a não sujeição aos limites fixados no artigo 10º. do Decreto-Lei nº. 116/84, para as despesas com pessoal, quando eles foram adoptados na prossecução de objectivos normalizadores e cautelares que valem para a generalidade dos serviços municipais, estejam ou não municipalizados.

Termos em que acordam os Juizes da 1ª. Secção em negar provimento à reclamação em apreço, confirmando a recusa de visto.

Comunique-se.

Publique-se na II Série do Diário da República, nos termos do artigo 63º., nº. 2, alínea f) da Lei nº. 86/89, de 8 de Setembro.

Lisboa, em 4 de Fevereiro de 1992

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa

Fui presente

(a) *José Manuel Pereira Bártolo*

CONCURSOS - PRAZOS - AUTARQUIAS LOCAIS

Sumário:

Ao elencar os requisitos do anúncio a publicar no Diário da República o artº. 14º. nº. 1, alínea b) e g) do Decreto Regulamentar nº. 68/80, de 4/11, estabelece que dele deve constar "a especificação e o número de vagas" e "se o concurso de provimento é aberto apenas para as vagas existentes ou também para as que vierem a verificar-se dentro de um período a determinar, que em caso algum poderá ser superior a dois anos".

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº171/91*
Sessão de 1992.02.11

1 - O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Arruda dos Vinhos vem nos termos do artº. 2º. da Lei nº. 8/82, de 26/5, reclamar do Acórdão nº. 346/91, que nos processos em epígrafe recusou o visto às nomeações de Cristina Maria Agostinho Anágua e Maria Clara Pinheiro Carvalho Araújo, como 3ºs. oficiais.

Tal recusa fundamentou-se basicamente no facto de o respectivo concurso ter sido aberto unicamente para o provimento de quatro vagas e não também para as vagas supervenientes, tendo-se esgotado com as nomeações dos quatro primeiros classificados, sendo certo que as interessadas foram graduadas em 5º. e 6º. lugares.

2 - Em síntese, o reclamante alega:

a) o concurso não foi aberto ao abrigo do artigo llº. nº. 1 a) do Decreto-Lei nº. 498/88, no qual os considerandos da recusa de visto teriam cabimento e plena

* Reapreciação dos Processos nºs 95 652 e 95 655/91

aplicação, mas sim do Decreto Regulamentar nº. 68/80, de 4/11;

b) de acordo com o artigo 10º. nº. 2 deste último diploma, os dois despachos de nomeação foram proferidos dentro do prazo de validade do concurso de provimento (2 anos).

Recebida liminarmente a reclamação, o representante do Ministério Público emitiu parecer no sentido da sua improcedência, aceitando a fundamentação do acórdão reclamado.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

3 - É a seguinte a factualidade a considerar:

a) No aviso publicado no Diário da República, 3ª. Série, de 5/2/91, pag. 2137, foi aberto "concurso público para provimento de quatro lugares de terceiro oficial", fixando-se o prazo de validade de 2 anos mas sem qualquer menção da possibilidade de abranger também as vagas que vieram a verificar-se dentro de certo período;

b) as interessadas ficaram classificadas em 5º. e 6º. lugares, e todos os quatro concorrentes graduados antes destes tinham sido já providos nas quatro vagas existentes.

4 - Dispõe o nº. 2 do artigo 4º. do Decreto Regulamentar nº. 68/80, de 4/11, que regia o concurso em apreço, que "o concurso de provimento destina-se ao provimento directo das vagas existentes podendo ainda abranger as vagas que venham a ocorrer nos serviços dentro do respectivo prazo de validade".

Por seu turno, o artigo 10º. nº. 1 do mesmo diploma estipula que "a validade dos concursos é de ... 2 anos" nos concursos de provimento, "contados a partir da data da publicação da lista dos candidatos aprovados".

Ao elencar os requisitos do anúncio a publicar no Diário da República o artigo 14º. nº. 1 alíneas b) e g) estabelece que dele deve constar "a especificação e o número de vagas" e "se o concurso de provimento é aberto apenas para as vagas existentes ou também para as que vierem a verificar-se dentro de um período a determinar, que em caso algum poderá ser superior a dois anos".

Decorre deste último normativo, conjugado com o artigo 10º. nº. 1 que o prazo de validade dos concursos de provimento é sempre de dois anos e não carece de ser

mencionado no aviso de abertura.

Prazo de validade é o prazo dentro do qual é possível proferir "o despacho de nomeação" do candidato graduado no concurso (artigo 10º. nº. 2).

Mas se tal prazo resulta da lei e por isso não carece de menção expressa no aviso de abertura já o mesmo não sucede com "a especificação e o número de vagas a prover".

Se além das vagas existentes na data da abertura do concurso, se pretender também o provimento das vagas entretanto supervenientes, do aviso deverá constar expressamente este propósito da administração bem como o período não superior a 2 anos dentro do qual tais vagas terão que ocorrer.

Esse período é o prazo dentro do qual hã-de ocorrer as vagas susceptíveis de serem providas se ainda não tiver expirado o prazo de validade do concurso, o qual é sempre de 2 anos por força do artigo 10º. nº. 1.

5 - No caso vertente, não se tendo feito no aviso menção de que o concurso abrangia também as vagas supervenientes nem se tendo determinado o período dentro do qual estas deviam ocorrer, como impunha o artigo 14º. nº. 1 b) e g) do Decreto Regulamentar nº. 68/80, impõe-se concluir que se pretendeu apenas o provimento das vagas existentes à data da abertura do concurso.

De resto esta conclusão decorre também do teor da deliberação autorizadora do concurso, e da respectiva proposta, das quais não se vê outro propósito que não apenas o de provimento das quatro vagas então existentes.

A fixação do prazo de 2 anos é irrelevante já que o mesmo decorre da lei (artigo 10º. nº. 1) e tem a ver apenas com a possibilidade de dentro de tal prazo se proferirem os despachos de nomeação (artigo 10º. nº. 2).

O prazo de validade do concurso é uma categoria distinta do período determinado — não superior a 2 anos — para a ocorrência das vagas sobrevindas na pendência do concurso quando este, conforme menção expressa de aviso, também se destinou a abrangê-las — artigo 14º. nº. 1 b).

Mesmo se o concurso foi aberto para certo número de vagas então existentes sem abranger as supervenientes, no regime do Decreto-Regulamentar nº. 68/80, o prazo legal de validade de 2 anos, mencionado ou não no aviso, significa que os respectivos despachos de nomeação devem ser proferidos dentro dele (artigo 10º., cfr. A.R. nº.

33/91) e não que o concurso necessariamente abranja também as vagas entretanto verificadas.

Bem andou pois o acórdão reclamado em recusar o visto às nomeações em apreço por assentarem num concurso já esgotado pelo provimento das quatro vagas para que apenas foi aberto.

6 - Pelos fundamentos expostos acordam os juizes da 1ª. Secção em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 11 de Fevereiro de 1992

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Adelina de Sá Carvalho
António Joaquim Carvalho
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONCURSOS DE PROVIMENTO - AUTARQUIAS LOCAIS

Sumário:

1. Nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4/11 "o concurso de provimento destina-se ao provimento directo das vagas existentes podendo ainda abranger as vagas que venham a ocorrer nos serviços dentro do respectivo prazo de validade".

2. Dado que o n.º 1 do art.º 10.º do mesmo diploma estipula que "a validade dos concursos é de ... 2 anos", decorre que, deste normativo, conjugado com o artigo 14.º, n.ºs. 1, alínea b) e g), o prazo dos concursos de provimento é sempre de dois anos e não carece ser mencionado no aviso de abertura.

3. Se além das vagas existentes à data da abertura do concurso se pretender também o provimento das vagas supervenientes do aviso deverá constar expressamente este propósito da administração bem como o período não superior a 2 anos dentro do qual tais vagas terão de ocorrer.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.º 151/91*
Sessão de 1992.02.11

1 - O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso vem, nos termos da Lei n.º 8/82, de 26/5, pedir a reapreciação da decisão n.º 3108/91 que no processo em epígrafe recusou o visto à nomeação de Esmeraldina Maria Barbosa Gomes Vieira como 3.ª oficial.

* Reapreciação do Processo n.º 61 058/91

Tal recusa baseou-se no facto de o concurso, aberto por aviso publicado no Diário da República, 3ª. Série, de 27/11/89, para 25 vagas ter já caducado automaticamente pelo respectivo preenchimento em conformidade com os artigos 4º. nº. 3 e 14º. nº. 1 b) do Decreto Regulamento nº. 68/80, de 4/11.

Em síntese, o reclamante alega que, embora o anúncio (23/2/89) não diga que o concurso abrangia as vagas que ocorressem posteriormente à sua abertura, o mesmo tem um prazo de validade de 2 anos pelo que deve abranger "25 vagas ocorridas ou a ocorrer".

Invoca uma decisão deste Tribunal, cujo sumário anexa, bem como uma directiva da C.C.R.N., cuja cópia também junta.

2 - Recebido liminarmente o pedido, o representante do Ministério Público emitiu parecer no sentido da sua improcedência.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

A factualidade a considerar é a seguinte:

a) por aviso publicado no Diário da República, 3ª. Série, de 3/2/89, pag. 3407, foi aberto "concurso público para provimento de 25 lugares de terceiro oficial" não se tendo feito menção à possibilidade de o mesmo abranger também as vagas que vierem a verificar-se dentro de qualquer prazo, nem a este prazo;

b) a interessada estava classificada em 28º. lugar e todos os concorrentes graduados antes dela tinham sido nomeados;

c) a deliberação da nomeação foi proferida em 23/5/91, tendo a lista classificativa sido publicada em 27/11/89.

3 - Dispõe o nº. 2 do artigo 4º. do Decreto-Regulamentar nº. 68/80, 4/11, de que regia o concurso em apreço, que "o concurso de provimento destina-se ao provimento directo das vagas existentes podendo ainda abranger as vagas que venham a ocorrer nos serviços dentro do respectivo prazo de validade".

Por seu turno, o artigo 10º. nº. 1 do mesmo diploma estipula que "a validade dos concursos é de .. 2 anos" nos concursos de provimento, "contados a partir da data da publicação da lista dos candidatos aprovados".

Ao elencar os requisitos do anúncio a publicar no Diário da República o artigo 14º. nº. 1 alíneas b) e g) estabelece que dele deve constar "a especificação e o número de vagas" e "se o concurso de provimento é aberto apenas para as vagas existentes ou também para as que vierem a verificar-se dentro de um período a determinar, que em caso algum poderá ser superior a dois anos".

Decorre deste último normativo, que julgado com o artigo 10º. nº. 1 que o prazo de validade dos concursos de provimento é sempre de dois anos e não carece de ser mencionado no aviso de abertura.

Prazo de validade é o prazo dentro do qual é possível proferir "o despacho de nomeação" do candidato graduado no concurso (artigo 10º. nº. 2).

Mas se tal prazo resulta da lei e por isso não carece de menção expressa no aviso de abertura já o mesmo não sucede com "a especificação e o número de vagas a prover".

Se além das vagas existentes na data da abertura do concurso se pretender também o provimento das vagas entretanto supervenientes, do aviso deverá constar expressamente este propósito da administração bem como o período não superior a 2 anos dentro do qual tais vagas terão que ocorrer.

Esse período é o prazo dentro do qual hã-de ocorrer as vagas susceptíveis de serem providas se ainda não tiver expirado o prazo de validade do concurso, o qual é sempre de 2 anos por força do artigo 10º. nº. 1.

4 - Ora no caso vertente nem foi feita menção no aviso de que o concurso se destinava também às vagas supervenientes nem se determinou o período dentro do qual estas deviam ocorrer, pelo que forçoso é concluir que se pretendeu o provimento apenas das vagas então existentes.

Assim sendo bem andou a decisão sob reapreciação em recusar o visto à nomeação por assentar em concurso caduco porque já tinha atingido a finalidade para que foi realizado: provimento de 25 lugares vagos de 3º. oficial.

O acórdão deste Tribunal (21/6/90 - Processo nº. 74025/90) cujo sumário se invoca versava sobre questão diversa, qual era a de saber, face ao artigo 10º. nº. 2 do Decreto Regularmentar nº. 68/80, o que relevava nos concursos abertos também para vagas supervenientes: se a ocorrência da vaga dentro desse prazo se do próprio despacho de nomeação.

Como quer que seja a sua doutrina foi posteriormente alterada pelo acórdão proferido no A.R. nº. 33/91, que consagrou, embora maioritariamente, só serem válidas as nomeações cujo despacho autorizador foi proferido dentro do prazo de validade do concurso.

5 - Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª. Secção em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 11 de Fevereiro de 1992

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONTRATO DE EMPREITADA - CONCURSO PÚBLICO - ALVARÁ - SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA

SUMÁRIO:

1. Nos termos dos artºs. 4º. e 5º. do D.L. nº. 211/79, de 12/7, a adjudicação de obras públicas, quando ultrapassem a verba de 16 000 000\$00, exige a realização de prévio concurso público. Uma das excepções que o diploma prevê é a de existirem razões de segurança pública interna que aconselhem a dispensa de tal concurso.

2. O contrato de empreitada de obras públicas só pode ser celebrado com empresas ou pessoas titulares de alvarás válidos e adequados para a obra; à data da celebração do contrato.

Conselheiro Relator:
José Manuel Peixe Pelica

Autos de Reclamação nº3/92 *
Sessão de 1992.02.11

Em sessão da 1ª. secção de 91.02.04 acordam os Juizes do Tribunal de Contas:

1 - Por decisão tomada em sessão diária de visto de 4 de Novembro de 1991 o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato de empreitada, celebrado entre a Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola e a Sociedade Construtora Portuguesa S.A., que tinha por objecto a execução de obras de protecção contra as cheias na Quinta do Meirinho na Golegã.

* Reapreciação do Processo nº 108 195/91

A citada recusa fundamentou-se no seguinte:

Porque o preço previsto para a empreitada se situava nos 174 614 176\$00, tornava-se necessário a realização de concurso público face ao estabelecido no artº.5º. nº.2 al. a) do Decreto-Lei nº. 211/79, de 12 de Julho.

A Direcção-Geral da Hidráulica e Engenharia Agrícola, porém, invocando urgência na efectivação dos trabalhos — que deviam estar concluídos antes da época das chuvas — solicitou a dispensa de concurso público com fundamento no artº.5º. - 4 al. c) do Decreto-Lei nº.211/79 referido.

Essa dispensa foi concedida por despacho do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação.

Todavia, e desde logo:

Os factos integrantes do contrato, os objectivos deste, e do próprio Programa Operacional Temporais Outono-Inverno 1989, não configuram uma situação de segurança pública.

Mas, mesmo a dispensar-se concurso público teria de haver sempre concurso limitado, o que não ocorreu.

Acresce que:

o contrato celebrado terá de ser havido como nulo visto não ser possível, quer da minuta respectiva, quer do próprio caderno de encargos, determinar a data da consignação realizada à empresa (ex vi artº.106º. nº 1 al. f) do Decreto-Lei nº. 235/86, de 18.8).

Por fim:

inexiste no processado a demonstração do empreiteiro contratado possuir alvará válido para a obra.

2 - Perante a decisão acima referida veio o Senhor Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação deduzir a presente reclamação invocando em síntese.

As obras destinaram-se a resolver uma grave situação ocasionada pelas cheias do Inverno de 1989 causadas por uma queda pluviométrica muito elevada nas bacias dos

Rios Tejo e Almonda.

Essas cheias determinaram o galgamento de uma margem e a destruição de terrenos agrícolas adjacentes, além de arrastamento de materiais sólidos causadores da inutilização desses terrenos parcial ou totalmente.

Esse circunstancialismo gerador duma situação de emergência, pode considerar-se como integrador dum caso de segurança pública interna.

É que, tendo sido atingido o potencial produtivo dos terrenos mencionados, a intervenção destinou-se a reconstituir, rapidamente, o referido potencial conforme objectivo do P.O.T.

E este entendimento melhor se alicerça no facto do preâmbulo do Decreto-Lei nº.19A/90, de 12.1, que sustentou e determinou a aplicação do P.O.T. reconhecer para a zona em causa uma situação considerada de calamidade pública.

Por outro lado:

mantendo-se a rotura causadora da situação descrita, eventual ocorrência dum período de maior pluviosidade provocará um novo perigo para as pessoas e propriedades, agravado pelas condições de ausência reiterada de protecção.

Ora, tudo isto favoreceu a dispensa do concurso público.

E como o concurso limitado, em termos de tempo, era idêntico ao concurso público também não se lançou mão dele.

Haverá, ainda, a acrescentar que, as datas previstas do início e do termo da obra podem considerar-se alcançadas visto que:

o início está reportado à data da consignação de empreitada (artº.129º. nº.1 do Decreto-Lei nº. 235/86), sendo o termo máximo contado a partir dela.

Por fim haverá a dizer que o empreiteiro possuía alvará adequado (alvará 1 137-EDP).

3 - Fez o reclamante junção de vários documentos.

O processo seguiu os devidos trâmites legais, tendo sequencialmente o Magistra-

do do Ministério emitido o parecer de que:

não contestou o reclamante os fundamentos determinadores da recusa por forma a garantir a alteração da decisão.

Daí que esta deva ser mantida.

Nada obsta o conhecimento do mérito da causa.

4 -

a) Ressalta, entre outros dos artºs.3º. e 4º. do Decreto-Lei. nº. 235/86, de 18 de Agosto — verdadeiros preceitos afloradores do princípio geral — a ideia de que, na estrutura jurídica Portuguesa, a realização de obras públicas, por empreitadas, deve ser precedida de actos transparentes, sérios e, o mais possível, concorrenciais.

Tais princípios, por sua vez, no respeitante a obras cujo custo ultrapassa certos montantes, consubstanciar-se-ão através de concursos.

São, portanto, os concursos os meios adequados que a Administração dispõe para proceder a preparação e, finalmente, à adjudicação de obras públicas, que ultrapassem 1 600 000\$00.

E se essas obras ultrapassarem a verba de 16 000 000\$00, imperativamente a Lei (artºs.4º. e 5º. do Decreto-Lei nº. 211/79, de 12.7) obriga à realização de prévio concurso público.

Essa regra porém, comporta — como emerge do dito artº. 5º.- 4 do Decreto-Lei nº. 211/79 — varias excepções.

Uma dessas excepções refere-se à hipótese de, havendo interesse do Estado, existirem para tanto razões de segurança pública interna a aconselhar tal dispensa.

O que significa isto?

O conceito normativo de "segurança pública interna" pode, como é óbvio, respeitar, tanto a coisas — edifícios, culturas, terrenos, etc. — como a pessoas.

Em que medida?

Naquela que traduza um perigo de destruição apto a permitir uma conclusão de

vastidão e gravidade acima de qualquer suspeita.

Quer isto dizer que a tratada segurança não existirá se o perigo for limitado — no plano quantitativo ou qualitativo está bem de ver — ou demasiado circunscrito.

É que, como bem se compreende, a razão de urgência capaz de remover a exigência de concurso só terá razoável justificativo perante a eminência de destruições e prejuízos que toquem, pela extensão, interesses colectivos duma comunidade.

E quais as consequências duma obra não ter sido realizada com prévio concurso quando a tanto a lei exigia?

Pode aceitar-se, neste caso, o entendimento de que se postergou uma formalidade essencial.

Com que resultado?

a) A nulidade do contrato de empreitada subsequente, por impossibilidade de obtenção dos objectivos legais (v.g. sobre o assunto entre outros, Sérvulo Correia in *Noções de Direito Administrativo* pág. 386 e segs.).

b) Por força do disposto no art.º 106.º -3 do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18.8, os contratos de empreitada que não contiverem as especificações respeitantes, entre outras, ao prazo de execução da obra, com as datas previstas para os respectivos início e termo, são nulos e de nenhum efeito.

c) De acordo, entre outros, com o disposto no art.º 68.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18.8 — preceito aflorador do princípio válido inclusive para o ajuste directo — o contrato de empreitada de obras públicas só pode ser celebrado com empresas ou pessoas titulares de alvarás válidos e adequados para a obra, à data da celebração do contrato.

A tanto exigem os princípios da competência e capacidade técnica inultrapassáveis pela Administração.

5 - Ter-se-á agora de resolver em concreto o caso em apreço.

Para tanto, começar-se-á pela explanação de matéria factual.

Aceitam-se como, dados a ter em conta, os seguintes factos.

As obras reportadas nos autos destinaram-se a resolver problemas ocasionados pelas cheias do Inverno de 1989 causadas por uma queda pluviométrica muito elevada nas bacias dos Rios Tejo e Almonda.

Essas cheias determinaram o galgamento de uma margem e a destruição de terrenos agrícolas adjacentes além do arrastamento de matérias sólidas, que inutilizaram temporariamente a capacidade produtiva de vários terrenos da zona da Quinta do Meirinho na Golegã.

As obras destinaram-se a reconstituir rapidamente o potencial agrícola dos terrenos.

Frente ao que se acaba de fixar surge a pergunta:

Como decidir?

Impondo-se como regra o concurso, face ao valor da obra, poderia aquele ser — como o foi — dispensado?

Não se entende legal tal dispensa.

Porquê?

Porque a acumulação de materiais sólidos nos terrenos tornando-os temporariamente improdutivo, tal como as inundações dos mesmos não possuem — pelo menos não é isso apurável pelos elementos dos autos — potencialidade para antever um nível de prejuízos e perigos capazes de integrar lesão do interesse "segurança pública".

E isto apesar do qualificativo de "calamidade pública" dado a esta situação a qual mesmo a existir, não determina — por diferente — necessariamente aquela.

Simplemente, se isto é assim, se a dispensa do concurso público foi incorrectamente consignada então parece claro haver-se cometido uma nulidade, que inquinará o contrato e tornará dispensável a apreciação dos demais vícios — que se julga (quer a falta de alvarás, quer a não indicação expressa no contrato do início e termo previsível da obra) terem existido — suscitados pela presente apreciação.

6 - Subsequentemente, julgando-se como se julgam improcedentes as razões invocadas pelo reclamante acordam em manter a decisão reclamada.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 11 de Fevereiro de 1992

(aa) *José Manuel Peixe Pelica*
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Alfredo José de Sousa (Voto a conclusão, sobretudo porque a situação que nos termos do artigo 5º, nº 4, alínea c), do Decreto-Lei nº 211/79 — segurança pública interna — fundamenta a dispensa de concurso, há-de integrar-se no conceito do artigo 21º, nº 1, da Lei nº 30/84, de 5 de Setembro — sabotagem, terrorismo, espionagem e actos que, pela sua natureza, possam alterar o Estado de direito. (É manifesto que tal não ocorreu no caso vertente !).

Adelina de Sá Carvalho (Voto a conclusão apenas porque entendo não estar o caso concreto abrangido nas situações integradas no conceito de "segurança pública interna" (Lei 30/84, artigo 1º, nº 1), não emergindo da calendarização dos estudos que antecederam a decisão introdutória da abertura do contrato, nem, em consequência, da decisão de dispensar o concurso, elementos que permitissem concluir pela existência de um caso de força maior.)

Fui presente:

(a) *José Manuel da Siva Pereira Bártolo*

CONTRATOS - TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO:

É de recusar o visto a um contrato que, celebrado sem precedência de concurso público na sequência de outro contrato inicial por se ter considerado respeitar a trabalho a mais, quando a verdade é que do que se tratou foi de novos trabalhos surgidos em desenvolvimento do contrato anterior que extravasam o âmbito do artigo 27º. nº. 1, do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto.

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação nº172/91
Sessão de 1992.02.11

1 - Em sessão diária de 2 de Outubro de 1991 este Tribunal examinou o contrato de empreitada de obras de reparação de pavimentos-infraestruturas de saneamento básico do concelho-trabalhos adicionais, celebrado entre a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira e Vanu, Construções Lda. mas recusou-lhe o visto com os fundamentos seguintes:

O contrato em análise, no montante de 59 713 502\$00, foi celebrado sem precedência de concurso público na sequência de um outro contrato inicial no valor de 4 548 450\$00 por se ter considerado respeitar a trabalhos a mais, quando a verdade é que do que se tratou foi de novos trabalhos surgidos em desenvolvimento do contrato anterior e que extravasam do âmbito do artº. 27º., nº. 1, do Decreto-Lei nº. 235/86, de 18 de Agosto;

Já foram feitos pagamentos no valor total de 52 959 027\$00, com o que foi viola-

do o disposto no artº. 4º., nºs. 1 e 2, do Decreto-Lei nº. 146-C/80, de 22 de Maio.

Inconformado, reclamou atempadamente o Senhor Presidente da Câmara com as razões que assim se sintetizam:

Foi oportunamente aberto concurso para a realização da empreitada "Infraestruturas de Saneamento Básico do Concelho — Reparação de Pavimentos", circunscrito aos trabalhos constantes do contrato inicial, visado por este Tribunal em 3 de Agosto de 1989.

Aquelas infraestruturas de saneamento básico estavam integradas no Programa de Obras de Abastecimento de Água e de Saneamento aprovado para o ano de 1989 pela Assembleia Municipal; e a respectiva execução obrigou à abertura de valas ao longo de algumas estradas cuja reposição/reparação foi objecto do concurso em causa, correspondente ao volume dos trabalhos então apurados.

Entretanto constatou-se a necessidade imperiosa de levar o trabalho a locais não previstos inicialmente em virtude do prolongamento das redes das mencionadas infraestruturas de água e saneamento; e porque o empreiteiro se propôs manter os preços do concurso inicial, e no aproveitamento da vantagem decorrente da continuação das máquinas e equipamentos nos lugares das obras, a Câmara e o Conselho da Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento decidiram adjudicar ao mesmo empreiteiro a reparações de pavimentos subsequentes, face à maior rapidez com que as obras poderiam ser feitas e à certeza de que o seriam por preço inferiores aos obtidos por qualquer outro modo.

O valor substancialmente mais elevado do contrato subsequente relativamente ao do contrato inicial deveu-se ao carácter progressivo da obra; e à circunstância de a empreitada ter sido convencionada por série de preços com pagamentos parcelares sucessivos, na medida dos trabalhos realizados.

Enfim, reconhece que foram feitos pagamentos antes da submissão do novo contrato a visto, ao abrigo do artº. 3º. do Decreto-Lei nº. 109/82, de 8 de Abril, que a Câmara, então, considerou em vigor; e chama a atenção para dificuldades internas dos Serviços que terão contribuído para a falta de cumprimento de todas as formalidades legais relativas ao contrato.

Termina pedindo que sejam relevadas as faltas cometidas e se revogue a decisão reclamada, concedendo-se o visto.

O Exmº. Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido da improcedência

da reclamação.

Decidindo, recolhidos que estão os vistos legais.

Os factos:

Por contrato de 6 de Julho de 1985, oportunamente visado por este Tribunal, o Município de Vila Franca de Xira deu de empreitada a Vanu - Construções, Lda., com sede na Rua José Falcão, nº. 12, 2º., frente, em Vila Franca de Xira a "obra de reparação dos pavimentos-infraestruturas de saneamento básico no concelho" pelo valor de quatro milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta escudos, a concluir no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias após o visto do Tribunal de Contas.

Tal obra estava integrada no Programa de Obras de Abastecimento de Água e de Saneamento para 1989 pela Assembleia Municipal e a respectiva execução obrigou à abertura de valas ao longo de algumas estradas no concelho, cuja reposição-reparação foi objecto do contrato acima referido.

Entretanto a Câmara sentiu a necessidade de levar o trabalho a outros locais não previstos inicialmente em virtude do prolongamento das sedes das referidas infraestruturas; e como o empreiteiro foi mantendo os preços iniciais e havia vantagem para desembaraço das obras em que fosse ele a continuar, a Câmara adjudicou-lhe os trabalhos respectivos e foi-lhe fazendo sucessivo pagamentos parcelares, nos termos convencionados, de séries de preços.

No final Câmara e empreiteiro recobriram juridicamente a situação por contrato de dois de Maio de 1991, e nele fizeram constar, contra a verdade manifesta (para não usar expressão mais pesada) que os trabalhos da empreitada objecto do contrato se iniciariam após o visto do Tribunal de Contas — cláusula 3ª. — e que os pagamentos se efectuariam após a assinatura do mesmo — cláusula 6ª. — quando a verdade é que os trabalhos já estavam concluídos (ou em vias disso) e já haviam sido pagos mais de cinquenta mil contos dos cinquenta e nove mil, setecentos e treze, quinhentos e dois escudos a que os trabalhos excedentários chegaram.

O seu tratamento jurídico.

Segundo o artº. 4º., nºs. 1 e 2 do Decreto-Lei nº. 146-C/80, de 22 de Maio, nenhum contrato poderá começar a produzir os seus efeitos em data anterior à do visto do Tribunal de Contas, salvo os contratos de arrendamento e de empreitadas de obras

públicas, os quais desde logo podem vigorar, salvo no que respeita aos efeitos financeiros. Por isso a simples citação desta disposição pareceria suficiente para ditar desde logo a improcedência da reclamação.

Acontece, todavia, que a autarquia nos apresenta os trabalhos em análise como trabalhos a mais e este Tribunal decidiu recentemente, designadamente em acórdão de 11 de Novembro de 1991, proferido nos autos de reclamação n.º 99/91, que as despesas com trabalhos a mais, mesmo quando formalizadas em contrato adicional, não têm autonomia, no sentido de que são apenas expressão ou consequência do contrato inicial. Assim, não haveria uma nova despesa mas apenas uma alteração ou ajustamento à despesa já virtualmente abrangida no contrato inicial. E daí concluiu que um contrato adicional desse tipo podia ser visado, ainda que houvesse já, pagamentos efectuados, sem embargo no disposto naquela disposição.

Ponto é que de verdadeiros trabalhos a mais se trate, a aferir pela sua substância e não pelo rótulo que se lhes ponha. E aqui toda a doutrina, civilística ou administrativa, reconhece as dificuldades de manuseamento do conceito, não tanto pelo seu delimitamento abstracto como pelas dificuldades da sua aplicação prática.

A este respeito escreveu-se nos autos de reclamação n.º 148/91, em acórdão de que foi relator quem agora se desempenha da mesma função:

"A uma primeira aproximação do problema tende a apelar-se à distinção entre a alteração de certa obra e obra nova mas a verdade é que, como reconhecem Pires de Lima e António Varela no Código Civil anotado — em anotação no art.º 1214 — as dificuldades não desaparecem porquanto as simples alterações não deixam, conceitualmente, de ser obras, e novas.

No direito privado tem vindo a preponderar, entre nós, o entendimento de Vaz Serra, no Boletim do Ministério da Justiça n.º 145, pág. 88, segundo o qual as simples alterações a que se refere o art.º 1216 do Código Civil — conceito que em matéria de empreitada de obras públicas equivale ao de trabalhos a mais, como salientam aqueles autores na obra e lugar citados — segundo o qual as simples alterações são modificações das modalidades da obra, respeitam portanto à obra convencionada, limitando-se a alterar alguma ou algumas modalidades dela, v. g. quanto ao tipo, qualidade ou origem dos materiais, à forma da obra, à sua estrutura, dimensões ou funcionamento ..., isto é, entram sempre no plano de execução da obra, apresentando-se como necessárias ou, pelo menos, como oportunas para a realização dela".

Nesta linha se mantém Pereira de Almeida in Direito Privado II (contrato de empreitada — Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, pág. 51), ao

afirmar que estamos perante uma simples alteração, quando se trata de uma modificação no plano convencionado que não lhe altere a sua natureza nem revista autonomia em relação às obras inicialmente previstas no contrato.

Ou Meneses Cordeiro, in *Direito das Obrigações* 3º. vol. pág. 213, agora por contraposição, quando escreve que obras novas ou trabalhos extracontratuais são aquelas que têm autonomia relativamente à obra prevista no contrato ou que foram realizados depois da sua entrega. São, por conseguinte, os trabalhos que constituem uma obra independente ... (.) Neste caso, continua o mesmo autor, estamos perante um novo contrato.

No plano do direito público as coordenadas da questão bem como a resposta que lhe tem sido dada não se afiguram substancialmente diferentes.

Assim Augusto de Atayde, in *Estudos de Direito Público em honra do Prof. Marcelo Caetano*, pág. 82, perfilhou o entendimento de que há simples "variações", modificações qualitativas que cabem no âmbito do objecto, quando as alterações são necessárias

CONCURSOS - AUTARQUIAS LOCAIS

SUMÁRIO:

O princípio geral a extrair do articulado do Dec.Reg. nº 68/80, de 4/11 é o de que os concursos de ingresso nos quadros das autarquias devem ser abertos a quem preencha os requisitos legais do provimento na respectiva carreira, sejam ou não funcionários ou agentes da Administração Local ou Central (cfr. artºs. 14º., 20º., 24º. e 26º. do mesmo diploma). É pois ilegal o concurso em que seja exigido qualquer outro requisito especial de admissão.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº 157/91 *
Sessão de 1992.02.18

1 - O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra vem nos termos da Lei nº. 8/82, de 26/5, pedir a reapreciação da decisão nº. 3356/91 que nos processos em epígrafe recusou o visto a MARIA HELENA MARTINS BARATA REIS, MARIA DE LOURDES JESUS COSTA, PAULA ALEXANDRA BRANCO TELES SIMÕES, MARIA HELENA DE MATOS COELHO DIAS MARQUES, MARIA DE JESUS FELIX RODRIGUES, ANTÓNIO CARLOS MENDES LEVY PÁXIS, MARIA ANA RIBEIRO BARRELA, ANGELA MARIA REIS SALES GONÇALVES, ROSA POLICARPA CHARRUA GUERRA CORREIA, DARCÍLIA VERÍSSIMO B.V.SILVA, EDGAR ALBERTO GASPAR CALDEIRA, IVONE CARLA COELHO ROBALO PARRACHO, SILVIA MARIA MIRANDA R. P. ALVES, LÚCIA MARIA EVA ISIDORA MARQUES, FÁTIMA ENEIA ROSÁ-

* Reapreciação dos Processos nºs 86 597 a 86 616/91

RIO SOUSA MARTINS, PEDRO ALBERTO DA COSTA SÁ, VALENTINA DA CONCEIÇÃO S. PASSOS, ISABEL MARIA MENDES FRANCISCO, MARIA MAFALDA DIAS RIBEIRO E MARIA DE LURDES DURÃES RELVAS DO NASCIMENTO, como escriturários dactilógrafos.

Basicamente tal recusa fundou-se no facto de o concurso ter sido interno, isto é, "circunscrito a quem fosse funcionário ou agente da administração local e central", o qual só é permitido para lugares de acesso e não de ingresso como no caso vertente.

2 - Na reclamação alega-se, em síntese, que "o concurso em causa foi aberto considerando o espírito do disposto no n.º 2 alínea a) do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho e tendo em vista proporcionar a entrada para o quadro dos escriturários dactilógrafos admitidos nas condições previstas no Decreto-Lei n.º 656/74, de 23 de Novembro e que na data já vinham exercendo estas funções há mais de três anos".

Admitido liminarmente o pedido, o representante do Ministério Público emitiu parecer no sentido da sua improcedência.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Efectivamente por aviso publicado no Diário da República, 3ª. Série, de 8/10/90 pag. 12824, foi aberto concurso para lugares vagos de escriturário dactilógrafo, cujo 2.2. mencionava como requisito especial de candidatura "ser funcionário ou agente da administração local e central".

É pois manifesto que o concurso em apreço não foi aberto a todos quantos preenchessem os requisitos gerais (nos quais se incluem os habilitacionais para o desempenho das funções a prover) para admissão e provimento nos quadros das autarquias, mencionados no artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 68/80, em lugares de ingresso como era o caso.

Ora tem sido jurisprudência uniforme deste Tribunal (A.R. n.º 35/91, A.R. n.º 41/91 e A.R. n.º 52/91) que o princípio geral a extrair do articulado do Decreto Regulamentar n.º 60/80, mais tarde sedimentado no n.º 2 do artigo 47.º da Constituição (revisão de 1982) é o de que os concursos de ingresso nos quadros das autarquias devem ser abertos a quem preenche os requisitos legais do provimento na respectiva carreira, sejam ou não funcionários ou agentes da Administração Local ou Central.

Tanto assim que os artigos 14.º, 20.º e 24.º daquele diploma exigem a publicação no Diário da República do aviso de abertura do concurso, da lista de candidatos

admitidos e excluídos e da lista classificativa.

Só se a lei previsse, como o fez no artigo 26º. daquele diploma para as promoções (lugares de acesso) restringir a admissão ao concurso para lugares de ingresso a funcionários (ou agentes) da autarquia é que o concurso em apreço seria viável.

É o que decorre do princípio da legalidade dos actos administrativos.

Não prevendo, é ilegal o concurso em que seja colocada qualquer requisito especial de admissão.

3 - A invocação feita pelo reclamante do artigo 25º. nº. 2 do Decreto-Lei nº. 247/87, de 17/6 é improcedente, já que a alínea a) visa o preenchimento com funcionários e agentes dos lugares vagos ainda existentes de escriturários dactilógrafos "mediante recurso aos instrumentos de mobilidade", o que não é o caso.

A alínea b) do mesmo normativo, dispondo que o recrutamento para aqueles lugares vagos se faz "de entre indivíduos possuidores do 9º. ano de escolaridade ou equiparado" vem confirmar que no respectivo concurso não se podem fazer mais exigências do que essa e do que as previstas no artigo 6º. do Decreto Regulamentar nº. 68/80, isto é, não se pode exigir que aqueles "indivíduos" sejam funcionários ou agentes da administração central e local.

Bem andou pois a decisão sob reapreciação em recusar o visto às nomeações em causa com base na ilegalidade do respectivo concurso.

4 - Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª. Secção em julgar improcedente a reclamação.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1992

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CARREIRA TÉCNICA DE DIAGNÓSTICO E TERAPÊUTICA - ESTÁGIO

SUMÁRIO:

1. A carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica, criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/85, de 30/9, veio, com a aprovação de diplomas supervinientes, a integrar elementos comuns ao regime das carreiras técnicas do regime geral da função pública (cfr. Decreto-Lei n.º 123/89, de 14/4, Decreto-Lei n.º 265/88, de 28/7, Decreto-Lei n.º 235/90, de 17/7, Portaria n.º 549/86, de 24/9).

2. Assim, não obstante a natureza especial desta carreira, nada obsta, no campo dos princípios, a que ela integre elementos comuns ao regime geral da função pública, nomeadamente a exigência do requisito do estágio, a que se refere o artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 235/90.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Autos de Reclamação n.º 146 /91*
Sessão de 1992.02.18

1 - O Tribunal de Contas, pela Decisão n.º 2536/91, de 19 de Julho de 1991, recusou o visto ao despacho de nomeação de ANA PAULA MARQUES ALMEIDA como técnica de 2.ª classe da carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica do Hospital Distrital de Santiago do Cacém, com o fundamento de que a interessada não era possuidora do estágio exigido pelo n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 235/90, de 17 de Julho.

* Reapreciação do Processo n.º 59 473/91

2 - Inconformado, o Senhor Secretário de Estado da Administração da Saúde veio, nos termos da Lei nº. 8/82, de 26 de Maio, pedir a reapreciação daquela recusa invocando para o efeito o seguinte:

- a referência, feita na parte final do artigo 2º. do Decreto-Lei nº. 384-B/85, de 30 de Setembro, ao grupo de pessoal técnico destinou-se a posicionar a carreira na estrutura dos quadros de pessoal, dando-lhe um enquadramento conforme ao nº. 2 do artigo 14º. do Decreto-Lei nº. 248/85, de 15 de Julho;

- tal não significa sujeição ao regime da carreira técnica, servindo esta apenas de padrão comparativo;

- não existe qualquer outro paralelismo entre as duas carreiras, designadamente quanto a habilitações, estrutura e remunerações;

- com efeito, o curso que habilita à carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica não se insere no nível superior nem no sistema Educativo Nacional;

- quanto à estrutura da carreira e de acordo com o Decreto-Lei nº. 123/89, ela é diferente da da carreira técnica;

- quanto à remuneração, estas são diferentes no escalão 1 e nos demais escalões de cada carreira como o foram as do escalão 0 que vigorou desde 1 de Outubro de 1989 até 31 de Dezembro 1990; só houve identidade remuneratória até à entrada em vigor do Decreto-Lei nº. 265/88, de 28 de Julho;

- o legislador não fixou também remuneração para o estagiário na carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica, não colhendo, por absurda, a solução preconizada na decisão reclamada, já que isso levaria a que, até 31 de Dezembro de 1990, os estagiários ganhassem mais que os técnicos de 2ª. classe;

- assim, face à inconsistência da argumentação que conduziu às conclusões da decisão reclamada, não pode deixar de entender-se que o legislador do Decreto-Lei nº. 235/90, de 17 de Julho, fez, na parte final do nº. 1 do seu artigo 29º., uma remissão para um regime jurídico inaplicável à carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica;

- o Decreto-Lei nº. 123/89, de 14 de Abril, não contém norma que preveja o estágio ou aceite o regime do Decreto-Lei nº. 265/88, pelo que se conclui pela manutenção do regime de ingresso fixado pelo Decreto-Lei nº. 384-B/85, de 30 de Setembro (redacção dada pelo Decreto-Lei nº. 247/88 de 12 Julho).

3 - Sobre o caso emitiu o Exm^o. Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal parecer desfavorável ao provimento do pedido reapreciatório, visto que o n^o. 1 do artigo 29^o. do Decreto-Lei n^o. 235/90 passou a exigir estágio para ingresso na carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica nos termos em que este se encontra previsto no artigo 5^o. do Decreto-Lei n^o. 265/88.

4 - Corridos os demais vistos legais, cabe decidir.

4.1- Por despacho de 24 de Abril de 1991 do conselho de administração do Hospital Distrital de Santiago do Cacém foi nomeada provisoriamente Ana Paula Marques Almeida técnica de diagnóstico e terapêutica (2^a. classe) — área de análises clínicas e de saúde pública — ao abrigo do artigo 6^o. do Decreto-Lei n^o. 384-B/85, articulado com o artigo 6^o. do Decreto-Lei n^o. 427/89, de 7 de Dezembro, e com o Decreto-Lei n^o. 203/90, de 20 de Junho.

Tal nomeação foi precedida de concurso externo publicitado no D.R., II Série, de 20.12.90, e aberto para um único lugar, prevendo-se no aviso que a categoria correspondia o escalão 0, índice 88, da carreira de pessoal técnico de diagnóstico e terapêutica (TDT).

Contudo, e apesar da remissão expressa constante do n^o. 1 do artigo 29^o. do Decreto-Lei n^o. 235/90, de 17 de Julho (que aprovou o regime de recrutamento e selecção do pessoal da carreira de TDT e ao abrigo do qual o concurso foi aberto), para o artigo 5^o. do Decreto-Lei n^o. 265/88, de 28 de Julho, aquela nomeação não foi precedida de estágio.

E não o foi, na opinião do douto reclamante, porque aquele artigo 29^o. fez uma remissão para um regime inaplicável àquela carreira.

Ora,

4.2 - A carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica foi criada pelo Decreto-Lei n^o. 384-B/85, de 30 de Setembro, e sucedeu à carreira de técnico auxiliar dos serviços complementares de diagnóstico e terapêutica, criada pelo Decreto Regulamentar n^o. 87/77, de 30 de Dezembro, cujos profissionais foram naquela integrados nos termos do n^o. 2 do artigo 1^o. e do artigo 11^o. do Decreto-Lei n^o. 384-B/85.

Este diploma, reconhecendo o então manifesto desajustamento da carreira face às restantes carreiras da área da saúde, veio no seu artigo 2^o. dispôr que "a carreira ... integra funções de natureza técnica e, para efeitos de estruturação dos respectivos

quadros de pessoal, insere-se no grupo de pessoal técnico".

O ingresso na carreira far-se-ia, nos termos do artigo 6º., pela categoria de técnico de 2ª. classe, podendo candidatar-se os indivíduos diplomados com o curso de formação profissional ministrado pelas Escolas referidas no Decreto-Lei nº. 371/82, de 10 de Setembro.

O enquadramento salarial processava-se então nas letras J (2ª. classe - letra I depois de 3 anos de serviço na categoria), H (1ª. classe), G (principal), F (especialista) e E (especialista de 1ª. classe), cabendo ao técnico director, em comissão de serviço, a letra D.

4.3 - À data da aprovação do Decreto-Lei nº. 384-B/85, vigorava já o Decreto-Lei nº. 248/85, de 15 de Julho, o qual, tendo reestruturado as carreiras de regime geral da função pública (definidas no Decreto-Lei nº. 191-C/79, de 25 de Junho), veio atribuir seis categorias à carreira técnica (criada pelo Decreto-Lei nº. 191-C/79 apenas com três categorias a que correspondiam as letras J - 2ª. classe, - H - 1ª. e F - principal), às quais fixou as seguintes letras de vencimento: J (2ª. classe), H (1ª.), F (principal), E (especialista), D (especialista de 1ª. classe) e C (especialista principal).

Para o ingresso na carreira técnica exigia-se desde 1979 um curso superior que não conferisse licenciatura (ou seja, um bacharelato ou habilitação equiparada a que correspondia em regra uma escolaridade de 3 anos após o curso complementar dos liceus).

4.4 - A estrutura e desenvolvimento da carreira de TDT foi alterada pelo Decreto-Lei nº. 123/89, de 14 de Abril, o qual, no quadro definido pelo Decreto-Lei nº. 265/88 de 28 de Julho, para as carreiras técnica e técnica superior (cf. preâmbulo), veio atribuir às categorias de TDT de 2ª., 1ª., principal, especialista e especialista de 1ª. as letras I, H, F, E, e D, respectivamente, fixando ainda ao 2º. escalão da 2ª. classe a letra H e criando um 2º. escalão na 1ª classe com a letra G, num e noutro caso após 5 anos de serviço na categoria; ao técnico director foi atribuída a letra C.

A reestruturação operada na carreira de TDT estava, com efeito, preanunciada pelo nº. 6 do artigo 2º. do Decreto-Lei nº. 265/88, que revalorizou as carreiras técnica e técnica superior, no qual se previa a aplicação do respectivo regime, com as necessárias adaptações, àquela carreira, o que deveria operar-se por Decreto-Lei que especificaria os requisitos de ingresso e acesso.

4.5 - O referido Decreto-Lei nº. 265/88, que revalorizou os quadros técnicos da

Administração, tornando "mais atractivas" as carreiras técnica e técnica superior pela subida de uma posição salarial (ou seja, uma "letra"), institucionalizou ainda o estágio como "forma mais selectiva de ingresso" naquelas carreiras (cf. respectivo preâmbulo).

O regime do estágio, cuja duração não pode ser inferior a um ano, consta do seu artigo 5º. — aquele para o qual se fez remissão o artigo 29º. do Decreto-Lei nº. 235/90 — e dele releva a sua natureza probatória, formativa e graduativa. Acresce que o ingresso nas citadas carreiras depende da atribuição ao estágio de uma classificação não inferior a Bom (14 valores) por um júri instituído para o efeito.

Por seu lado, a revalorização salarial introduzida pelo Decreto-Lei nº. 265/88 traduziu-se, no que respeita à carreira técnica, pela atribuição das letras H, F, E, D e C às categorias correspondentes à 2ª. classe, 1ª. classe, principal, especialista e especialista principal, tendo-se procedido à extinção da categoria de especialista de 1ª. classe cujos titulares transitaram automaticamente para especialista principal.

4.6 - Iniciada com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº. 184/89, de 2 de Junho, a profunda reconversão do sistema retributivo da função pública (vulgo NSR) que assentou no reconhecimento da utilidade em distinguir, como integrantes da estrutura das remunerações, uma escala indiciária para as carreiras de regime geral e tantas escalas indiciárias autónomas quantos os grupos especiais existentes, desde logo se considerou, no nº. 2 do artigo 16º. daquele diploma, que as chamadas "carreiras de técnicos de diagnóstico e terapêutica" integravam um corpo especial.

Em consequência, e no seguimento da aprovação do Decreto-Lei nº. 353-A/78, de 16 de Outubro — que estabeleceu as regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes e fixou as escalas salariais de cada uma das carreiras e categorias do Decreto-Lei nº. 248/85 (carreiras de regime geral) — o Decreto-Lei nº. 203/90, de 20 de Junho, procedeu, conforme previsto no nº. 1 do artigo 28º. do citado Decreto-Lei nº. 353-A/89, à reconversão do sistema remuneratório da carreira de TDT, fazendo-a partilhar das vantagens inerentes ao novo sistema retributivo (cf. preâmbulo); nele se reconheceu ainda a necessidade de um "estatuto mais completo" para este corpo especial articulado com a "reformulação dos níveis académicos e a sua integração no sistema educativo nacional" (com efeito, com a Portaria nº. 549/86, de 24 de Setembro, a posse do 12º. ano de escolaridade passou a ser condição geral de recrutamento dos candidatos aos cursos de formação de TDT ministrados pelas escolas técnicas dos serviços de saúde, cuja escolaridade é de três anos lectivos).

A nova escala salarial, aprovada para vigorar desde 1 de Outubro de 1989, atri-

buiu o índice 100 ao 1º. escalão da 2ª. classe, e os índices 110, 130, 150 e 165 ao 1º. escalão das 1ª. classe, principal, especialista e especialista de 1ª, cabendo ao técnico director o índice 220 ou 255, conforme o índice da categoria de origem.

4.7 - Da sucessão dos diplomas específicos aplicáveis à carreira de TDT e que atrás se deixaram enunciados, pode assim concluir-se que:

a) A partir de 1985, a aprovação destes vários diplomas deu-se sempre no contexto da entrada em vigor dos diplomas-quadro aplicáveis, em matéria de estrutura de carreira e vencimentos, à carreira técnica;

b) Se o referencial era, antes de 1985, a carreira de técnico auxiliar, a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei nº. 248/85, foi a carreira técnica que passou a ser o quadro de referência às revisões do regime da carreira de TDT;

c) Sendo indiscutível a natureza especial desta carreira, nada obsta, no campo dos princípios, a que ela integre elementos comuns ao regime das carreiras técnicas do regime geral da função pública;

d) A aprovação do Decreto-Lei nº. 235/90, reforçando embora a componente especial da carreira de TDT, assumiu no entanto, no seu artigo 29º., como requisito essencial ao ingresso na carreira de TDT, a sujeição ao regime aplicável à carreira técnica no que respeita à obrigatoriedade da realização prévia de um estágio.

Bem andou, por conseguinte, a decisão reclamada quando recusou o visto por violação do dispositivo da parte final do nº. 1 do artigo 29º. do Decreto-Lei nº. 235/90 — que expressamente impunha o "respeito pelo disposto no artigo 5º. do Decreto-Lei nº. 265/88, de 28 de Julho".

A norma não podia, com efeito, ser mais clara. E, por força dessa clareza, o Ministério da Saúde viu-se na necessidade de fazer aprovar novo diploma que, reportando os seus efeitos à data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº. 235/90, alterou o nº. 1 do referido artº. 29º., eliminando a referência ao artigo 5º. do Decreto-Lei nº. 265/88.

5 - Termos em que, tendo presente o disposto no Decreto-Lei nº. 14/92, de 4 do corrente mês, acordam os Juizes da 1ª. Secção do Tribunal de Contas em conceder provimento à reclamação em apreço, concedendo-se o visto ao despacho de nomeação de Ana Paula Almeida.

Emolumentos pelo visto.

Comunique-se.

Lisboa, em 18 de Fevereiro de 1992

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime de Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONTRATO DE FORNECIMENTO - CONCURSO PÚBLICO

SUMÁRIO:

1. Nos termos do artº. 5º. nº. 2 alínea b) do D.L. nº. 211/79, de 12/7, o concurso será obrigatoriamente público quando a aquisição de bens e serviços seja de importância superior a 4 000 000\$00.

2. Assim, é o efectivo valor da aquisição e não o da sua previsão pelo serviços, que comanda a obrigatoriedade de concurso.

Conselheiro Relator:
Fernando José de Carvalho Sousa

Autos de Reclamação nº 9/92
Sessão de 1992.02.25

O Exmº. Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde veio intentar o presente pedido de reapreciação da decisão deste Tribunal nº. 4249/91, proferida em sessão diária de visto de 22 de Novembro, que recusou o visto ao contrato de fornecimento e montagem de equipamento entre a Direcção-Geral de Instalações e Equipamentos de Saúde (Direcção Regional do Norte) e a Sociedade Industrial Laborum - Indústria de Material de Laboratório, Ldª.

A decisão reclamada baseou-se na seguinte fundamentação.

Sob proposta dos respectivos Serviços, o Director Regional do Norte em referência autorizou a abertura de concurso limitado para o mencionado fornecimento, com base no preço de 3 750 000\$00.

Todavia a posterior adjudicação à firma nomeada veio a ser feita pelo preço de 6 139 260\$00, além do I.V.A.

Ora este valor de aquisição impunha a precedência de concurso público, nos termos do artº. 5º. nº. 2, alínea b) do Decreto-Lei nº. 211/79, de 12/7, já que nem sequer houve dispensa do mesmo, com base no artº. 21º. alínea d) do mesmo diploma, quando se verificasse algum dos fundamentos tipificados no nº. 4 da mesma disposição, o que não foi o caso.

Pelo que o visto foi recusado.

*

Quanto à douta reclamação apresentada, fundamenta-se do seguinte modo.

O concurso realizou-se na forma de concurso limitado por o valor estimado da aquisição em causa, a que o dono da obra chegou, ser de 3 750 000\$00.

Só com a abertura das propostas se verificou que os preços apresentados pelos concorrentes excediam os limites a partir dos quais se tornava legalmente obrigatório o concurso público.

Acontece, porém, que o Hospital Distrital de Vila Real - Lordelo, para o qual se destinava o fornecimento em causa abriu em meados de Setembro e tal fornecimento — placas de orientação — era absolutamente indispensável e não era, por isso, compatível, com o tempo de que se dispunha, a abertura de um novo concurso, agora público.

Isso acarretaria com efeito uma forte dilacção na prestação de cuidados de saúde na respectiva área de intervenção.

De qualquer modo, no concurso ocorrido o convite foi dirigido a sete empresas, garantindo um bom leque de escolha para a Administração.

Por tudo isso se conclui pela concessão do visto.

*

Admitido liminarmente o pedido e feita vista ao Digmº. Magistrado do Ministério Público, foi seu douto parecer de que, não retirando o alegado a ilegalidade que inquina o acto em apreciação, não pode a reclamação merecer procedência.

*

Corridos os restantes vistos legais, cumpre decidir.

Sendo a matéria de facto a que vem retratada na decisão recorrida e em concordância com a que se desenhou na reclamação apresentada, não pode o seu enquadramento legal conduzir a solução diferente da que já foi proferida.

Nos termos do artº. 5º. nº. 2 alínea b) do Decreto-Lei nº. 211/79, de 12/7, o concurso será obrigatoriamente público quando a aquisição de bens e serviços seja de importância superior a 4 000 000\$00.

Assim, como se alcança da própria letra da lei, é o efectivo valor da aquisição e não o da sua previsão pelos Serviços, que comanda a obrigatoriedade de concurso público.

Nem de outra maneira poderia ser, sob pena de permanente frustração potencial dos interesses que com a publicidade do concurso se procurará proteger, face ao valor do fornecimento a efectuar.

E quando o legislador considerou que tais interesses se podem acautelar por diferente processo, ou quando outros valores possam sobrelevar-se-lhes, aponta, taxativamente, os condicionalismos em que a exigência do concurso público pode ser dispensada.

Daí o elenco das hipóteses em que isso acontece, feito pelo artº. 5º. nº. 4 do citado Decreto-Lei nº. 211/79, nas suas diversas alíneas, aí não figurando nenhuma em que possa enquadrar-se o caso vertente.

Só os Serviços interessados e responsáveis podem providenciar para que a tempo, em função da urgência do fornecimento, se realize a forma concursual exigida, ou acautelar a forma pública do concurso quando não seja seguro que o concurso limitado venha a bastar para o preço da adjudicação, como pode acontecer, designadamente, quando a previsão desse preço se aproxime bastante do limite de valor para a realização do concurso limitado.

Tão pouco o maior ou menor número de empresas abrangidas pelo concurso limitado pode relevar para o problema em apreciação.

Com efeito, o concurso público destina-se a assegurar uma universalização do âmbito de potenciais concorrentes, que não pode ser substituída por uma concretização, mesmo ampla, dos convidados para apresentação de candidaturas.

Não há, assim, possibilidade, no caso vertente, de ser ultrapassada a específica

ilegalidade que inquinou o acto a que foi recusado o visto na decisão reclamada.

*

Pelo exposto, acordam os Juizes da 1ª. Secção deste Tribunal, reunidos em plenário, em julgar improcedente a aliás douta reclamação apresentada, assim confirmando a recusa de visto ao contrato acima identificado.

Sem emolumentos

Comunicações necessárias

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1992

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Adelina de Sá Carvalho
António Joaquim Carvalho

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - CASAS DO POVO - REGIME DE TRABALHO EM TEMPO PARCIAL

SUMÁRIO:

1. Do conjunto normativo da Portaria n° 193/79, de 21/4, retira-se que os trabalhadores das instituições de previdência social e das casas do povo uma vez providos nos lugares dos quadros da respectiva instituição, na sequência do concurso, adquirem, além de um sistema salarial coincidente com o da função pública, um estatuto funcional próximo dos funcionários públicos (Cfr. Artigos 7°, 12°, 17°, 98° a 105°).

2. Da leitura conjugada dos vários dispositivos legais (D.L. n° 167/80, de 29/5, D.L. n° 9/86, de 17/1, D.L. n° 496/80, de 20/10, D.L. n° 235/81, de 6/8 e D.L. n° 135/85, de 3/5), conclui-se que o funcionário em regime de meio tempo goza de todos os direitos, deveres e regalias dos restantes funcionários do quadro.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Autos de Reclamação n° 160/91*
Sessão de 1992.02.25

1 - O Tribunal de Contas, pela Decisão n° 3634/91, de 10 de Outubro de 1991, recusou o visto ao despacho de nomeação de SARA MARIA PEREIRA FERNANDES como servente do quadro do Centro Regional de Segurança Social de Viana do Castelo, com o fundamento seguinte:

* Reapreciação do Processo n° 69 374/91

A interessada candidatou-se ao concurso na qualidade de agente, não preenchendo contudo o requisito do nº 4 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, de desempenho de funções em regime completo visto prestar, à data da candidatura, 4 horas diárias de trabalho.

2 - Inconformado, o Senhor Secretário de Estado da Segurança Social veio, nos termos da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, pedir a reapreciação daquela Decisão invocando para o efeito o seguinte:

- a interessada encontra-se abrangida pela Portaria nº 193/79, de 21 de Abril, aplicável aos trabalhadores das Casas do Povo por força do nº. 2 do seu artigo 1º;

- aquela Portaria admite, no seu artigo 96º a prestação de trabalho parcial, não resultando daí qualquer alteração ao vínculo jurídico ou limitação dos direitos detidos pelos trabalhadores;

- o Decreto-Lei nº 385/86, de 15 de Novembro, determina que os trabalhadores das Casas do Povo se consideram como “tendo vínculo jurídico da função pública para efeitos de acesso a concursos públicos para lugares dos quadros” na Administração Pública ou “de para eles serem transferidos”;

- não se encontrando, por conseguinte, a interessada na situação de agente, não lhe é aplicável o disposto no nº. 4 do artigo 6º. do Decreto-Lei nº. 498/88.

3 - Ouvido o Exmº Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal, emitiu este parecer desfavorável ao provimento do pedido reaprecitório.

4 - Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir:

4.1. - Por deliberação do Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social de Viana do Castelo de 16 de Agosto de 1991 foi nomeada SARA MARIA PEREIRA FERNANDES na categoria de servente do quadro daquele serviço, na sequência de concurso interno geral de ingresso aberto por aviso publicado no Diário da República de 31 de Outubro de 1990.

De acordo com a respectiva nota biográfica, o interessado era, à data da sua nomeação, servente de limpeza na Casa do Povo de Valença onde foi admitido em 2 de Dezembro de 1986, encontrando-se vinculado ao regime da Portaria nº 193/79, de 21 de Abril, e beneficiando do regime instituído pelo Decreto-Lei nº 385/86, de 15 de Novembro.

Conforme Declaração daquela Casa do Povo, a interessada vinha prestando quatro horas diárias de trabalho.

4.2. - O Decreto Regulamentar nº 68/77, de 17 de Outubro, veio determinar que, prosseguindo as instituições de previdência social fins próprios do Estado, o regime

de trabalho do respectivo pessoal não deveria continuar a identificar-se com a regulamentação aplicável no sector privado mas sim tender para a sua integração na função pública; em consequência, determinou que a regulamentação de trabalho daquele pessoal seria fixada por portaria conjunta dos então Ministérios das Finanças, Trabalho, Assuntos Sociais e Secretaria de Estado da Administração Pública.

Tal regulamentação constituiria um regime de transição até à definição e regulamentação do regime geral da função pública.

A Portaria n.º 193/79, de 21 de Abril, prosseguindo o objectivo de "estabelecer a política global de recursos humanos (no sector da segurança social), atenuando ou eliminando as diferenças de estatuto agora existentes, na perspectiva da progressiva integração dos trabalhadores na função pública" (cf. preâmbulo), veio estabelecer as normas disciplinadoras da prestação de trabalho nas instituições de segurança social, abrangendo no n.º 2 do seu artigo 1.º o pessoal que exercesse funções nas Casas do Povo.

No artigo 96.º da Portaria 193/79 é definido como geral o regime de "completa ocupação", exceptuando-se (n.º 2) "os trabalhadores cujas funções, ou pela sua própria natureza ou por conveniência de serviço, devam ser exercidas noutro regime, casos em que a instituição indicará o regime de trabalho, a retribuição e a forma como o trabalho é prestado" (n.º 3).

Também o artigo 99.º, referente ao horário de trabalho, prevê que os trabalhadores adstritos ao serviço de limpeza possam ter horários que se iniciem antes ou terminem depois do período normal de funcionamento.

Nos termos do n.º 14 do Anexo IV à referida Portaria, ao servente — categoria a que a interessada pertence — compete genericamente "proceder aos serviços de limpeza, arrumações e outros serviços análogos".

Pelo Decreto-Lei n.º 239/85, de 8 de Julho, foi concedido aos trabalhadores das instituições de previdência o direito de se candidatarem, em igualdade de circunstâncias com os funcionários e agentes, aos concursos para provimento de lugares nos quadros dos serviços e organismos da Administração Pública e a utilização dos demais instrumentos de mobilidade legalmente previstos.

O Decreto-Lei n.º 385/86, de 15 de Novembro, veio estender aos trabalhadores das Casas do Povo abrangidos pela Portaria n.º 193/79 a equiparação ao vínculo ao regime da função pública para efeitos de acesso a concursos públicos para lugares dos quadros dos serviços e organismos da Administração Pública, bem como para efeitos de transferência para os referidos quadros (n.º 1, do artigo 1.º).

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 1.º o provimento em lugar do quadro daqueles serviços ou organismos confere aos trabalhadores das Casas do Povo a qualidade de funcionário público, sendo-lhes contado, para todos os efeitos legais, (leia-se aposentação nos limites previstos no n.º 3, progressão e promoção na carreira) o tempo de serviço prestado anteriormente em Casas do Povo ou outras instituições de

previdência.

O artigo 2º prevê ainda que a estes trabalhadores sejam aplicáveis os demais instrumentos de mobilidade (então previstos no Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro).

Importa recordar que o Decreto-Lei nº 41/84, reservava aos funcionários os institutos da permuta (artigo 22º) e da transferência (artigo 23º), exclusividade que se manteve nos artigos 25º e 26º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, que, na matéria, revogou aquele.

4.3 - Temos assim que, por aplicação conjugada dos vários dispositivos legais citados, aos trabalhadores das Casas do Povo é reconhecido o direito de candidatura aos concursos abertos na Administração Pública.

Mas podem fazê-lo em igualdade de circunstâncias com os funcionários, como o defende o ilustre reclamante, ou com os agentes e neste caso preenchidos que estejam os requisitos do nº 4, do artigo 6º do Decreto-Lei nº 498/88, como o conclui a decisão reclamada?

Do conjunto normativo da Portaria nº 193/79 retira-se que os trabalhadores das instituições de previdência social e das casas do povo, uma vez providos nos lugares dos quadros da respectiva instituição na sequência de concurso, adquirem, além de um sistema salarial coincidente com o da função pública, um estatuto funcional próximo do dos funcionários públicos (cf. artigos 7º, 12º, 17º, Capítulo V, 98º a 105º, Capítulo VII e 142º) o que aliás é consentâneo com o objectivo, que esteve subjacente à aprovação daquele diploma, de tornar irreversível o processo de integração daqueles trabalhadores na função pública.

Uma das características partilhadas com os funcionários é a do carácter permanente e estável da relação de trabalho, o que desde logo indicia ser neste grupo que o paralelismo deve ser procurado para efeitos do Decreto-Lei nº 498/88.

Outro aspecto, contudo, parece ser determinante nesse sentido: trata-se, com efeito, do reconhecimento aos trabalhadores das Casas do Povo (como, na generalidade, aos trabalhadores das instituições de previdência) do direito a serem abrangidos por qualquer das formas de mobilidade legalmente previstas na Administração Pública. Ora, como atrás se referiu, a lei restringe aos funcionários a utilização dos institutos da transferência e da permuta, pelo que, prevenido expressamente o Decreto-Lei nº 385/86 que os trabalhadores das casas do povo se consideram com vínculo ao regime da função pública para efeitos de transferência para os quadros da Administração Pública (nº 1 do artigo 1º), sendo-lhes aplicáveis sem restrições os demais instrumentos de mobilidade entre os quais a permuta (artigo 2º), legítimo é concluir que a lei tratou os trabalhadores das Casas do Povo em paridade com os funcionários e não com os agentes.

4.4 - Resta apreciar o caso concreto.

A interessada, de acordo com os documentos constantes do processo, era trabalhadora da Casa do Povo de Valença desde 2 de Dezembro de 1986, tinha a categoria de servente e exercia funções em regime de quatro horas diárias de trabalho, possuindo à data da abertura do concurso um ano, onze meses e vinte dias de serviço.

O regime de trabalho em tempo parcial encontra-se legalmente previsto com carácter amplo na Portaria nº 193/79, dela ressaltando que aquele regime resulta da própria natureza das funções ou da conveniência do serviço o que se adequa às funções exercidas pela interessada.

Tal regime, contudo, em nada restringe ou condiciona os direitos reconhecidos a esta trabalhadora quer pela Portaria nº 193/79 (assegurada que está a proporcionalidade das remunerações e de contagem do tempo de serviço), quer pelo Decreto-Lei nº 385/86, não sendo sequer invocável a circunstância de a interessada ter sido admitida na Casa do Povo posteriormente à entrada em vigor daquele Decreto-Lei, já que, sendo este aplicável a todos os trabalhadores das Casas do Povo abrangidos pela Portaria nº 193/76, o âmbito desta última não permite restringir a sua aplicação aos trabalhadores existentes à data da sua publicação, antes claramente se definindo como abrangendo a generalidade do pessoal que exerça a sua actividade nas Casas do Povo.

Encontrando-se, assim, a interessada em situação que a permite integrar no grupo "funcionários" previsto na alínea a), do nº 3 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 498/88, interessa avaliar até que ponto a situação de trabalho a tempo parcial obstaculizaria a sua candidatura, ou seja, em que medida este regime de trabalho é na função pública e em relação aos funcionários, condicionador do direito destes apresentarem candidatura a concursos internos gerais.

Ora, da leitura conjugada dos vários dispositivos legais aplicáveis (Decreto-Lei nº 167/80, de 29 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei nº 9/86, de 17 de Janeiro, Decreto-Lei nº 496/80, de 20 de Outubro, Decreto-Lei nº 235/81, de 6 de Agosto e Decreto-Lei nº 135/85, de 3 de Maio) conclui-se, maxime por força do disposto no nº 1, do artigo 4º, do primeiro dos diplomas citados, que o funcionário em regime de meio tempo goza de todos os direitos, deveres e regalias dos restantes funcionários do quadro.

Assim sendo, nada obstava legalmente à candidatura da SARA MARIA FERNANDES ao concurso aberto pelo Centro Regional de Segurança Social, não merecendo por conseguinte qualquer censura o respectivo despacho de nomeação.

5 - Termos em que acordam os Juizes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, por unanimidade, em conceder provimento à reclamação e, em consequência, o visto ao despacho em causa.

Emolumentos pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, em 25 de Fevereiro de 1992.

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

CARREIRA DE INFORMÁTICA - REORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS - INTERCOMUNICABILIDADE - TRANSIÇÃO DE CARREIRA

SUMÁRIO:

O pessoal pertencente aos quadros dos serviços e organismos extintos do M.A.P.A. transita para o quadro único, sem prejuízo das habilitações legais, para carreira e categoria que integre as funções que o funcionário ou agente efectivamente desempenhavam, nos termos da alínea b), do nº 1, do artigo 37º do Decreto Regulamentar nº 41/84, de 28 de Maio e artigo 33º do Decreto Regulamentar nº 40/90, de 28 de Novembro.

Conselheiro Relator:
Fernando José de Carvalho Sousa

Autos de Reclamação nº 169/91
Sessão de 1992.03.17

O Exmº. Senhor Secretário de Estado dos Mercados Agrícolas e Qualidade Alimentar veio interpôr o presente pedido de reapreciação do Acórdão nº 332/91, de 22 de Outubro, na parte em que recusou o visto à transição de Ana Paula Vieira Benevides Teixeira Lopes, de 3º oficial do quadro de pessoal do extinto Instituto de Apoio à Transformação e Comercialização dos Produtos Agrários e Alimentares para operador de registo de dados do quadro de pessoal da Direcção-Geral dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar (D.G.M.A.I.A.A.).

A decisão reclamada baseia-se na seguinte fundamentação.

A transição operou-se nos termos conjugados do artº 5º, nº 3, do Decreto-Lei nº 56/90, de 13/2 e do artº 33º do Decreto Regulamentar nº 40/90, de 28/11, processando-se do cargo de 3º oficial para o de operador de registo de dados.

A alínea b) do supracitado artº 33º, que fundamenta este normativo, requer que os interessados possuam as habilitações legais exigidas para o lugar para que transitam.

Esse pressuposto não ocorre para a transição aqui em apreço.

Por isso foi o visto recusado.

*

Por seu turno, a douta reclamação apresentada louva-se nas seguintes razões. A interessada frequenta o 4º e último ano da licenciatura em Matemáticas Aplicadas.

Ora parte das respectivas cadeiras curriculares pertencem às áreas da Informática, Estatística, Investigação Operacional e Matemática.

De destacar, principalmente, no 1º ano a Informática I, cadeira anual com três horas teóricas e quatro práticas, por semana, no 2º ano Informática II, cadeira anual com idêntica carga horária e no 3º ano Análise de Sistemas, Linguagens de Programação e Sistemas de Exploração e Arquitectura de Computadores, cadeiras semestrais com 2 horas teóricas e 4 horas práticas, cada.

Juntam-se, agora, mais dois programas da matéria curricular, respeitantes às cadeiras de Análise de Sistemas e de Sistemas de Exploração e Arquitectura de Computadores.

Também no 4º ano se incluem as cadeiras de Técnicas de Programação e Sistemas de Gestão de Base de Dados.

Ainda a funcionária em questão frequentou, com aproveitamento, um curso de Introdução à Informática, com a duração de 30 horas e ministrado pelo S.I.N.T.A.P..

Acresce a tudo isso a circunstância de que a mencionada funcionária tem vindo, desde Outubro de 1987, a exercer funções que se inserem no conteúdo funcional da carreira de operador de registo de dados, no âmbito do Decreto-Lei nº 110-A/80.

Considerado, pois o nível habilitacional muito mais elevado que o exigido para o cargo da transição, conclui-se pela procedência da reclamação.

*

Continuado o processo com vista ao Digº. Magistrado do Ministério Público, entendeu Sua Excelência que a decisão recorrida, assumindo o conceito de transição conforme o artº 37º, nº 1, alínea b), do Decreto Regulamentar nº 41/84, de 28/5 (como este Tribunal tem vindo a entender), não merece qualquer censura.

Por isso se lhe afigura que a reclamação apresentada deve ser considerada improcedente.

*

Corridos os restantes vistos legais, cumpre decidir.

*

A interessada pertencia ao quadro do extinto Instituto de Apoio a Transformação e Comercialização dos Produtos Agrários e Alimentares.

Nele detinha a categoria de 3º oficial, mas as funções que efectivamente vinha exercendo inseriam-se no conteúdo funcional da carreira de operador de registo de dados.

Em 13 de Fevereiro de 1990, era essa a situação quando o Decreto-Lei nº 56/90, da referida data, cria no Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação a Direcção-Geral dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar, ao mesmo tempo que extinguiu o Instituto de Apoio a Transformação e Comercialização dos Produtos Agrários e Alimentares — seu artº 5º, nº 1.

E o nº 3 do mesmo preceito estatui que o pessoal deste último organismo transitará para o quadro da nova Direcção-Geral nos termos a definir em Decreto Regulamentar.

O diploma assim previsto veio a ser o Decreto Regulamentar nº 40/90, de 28/11, que no seu artº 33º regulamenta a respectiva transição de pessoal.

Aí se dispõe, no ponto que ao nosso problema concerne, que a transição de pessoal em causa será feita, sem prejuízo das habilitações legais, para carreira e categoria que integre as funções que o funcionário ou agente efectivamente desempenhe.

No caso vertente, verifica-se que a interessada transita, efectivamente, para as funções que na realidade vinha exercendo no anterior organismo, agora extinto.

*

Assim, o problema em apreço circunscreve-se, exclusivamente, à apreciação da suficiência ou insuficiência das habilitações detidas pela interessada, face às habilitações legalmente exigidas para o cargo da transição, tendo sido essa exclusiva razão que, nos termos da decisão reclamada, fundamentou a não concessão do visto.

O Decreto-Lei nº 110-A/80, de 10/5, que vigorava na altura em que os diplomas atrás referidos entraram em vigor, dispunha, no seu artº. 4º., que para a carreira de operador de registo de dados se torna necessária, além da detenção do curso geral dos liceus, ou equiparado, uma formação complementar no domínio da informática do tipo A, conforme mapa anexo ao mesmo diploma legal.

Desse mapa anexo resulta a necessidade dum curso com a duração de 40 horas, versando sobre noções gerais de informática e teoria e prática do registo de dados.

Acontece, no caso vertente, que a interessada, frequentando o 4º. ano da licenciatura em matemáticas aplicadas, possui uma formação que largamente excede aqueles elementos rudimentares implicados na ministração do referido curso.

Dessa formação constam, designadamente, duas cadeiras anuais — Informática I e II — em que além da preparação teórica se inclui uma formação prática de quatro horas semanais.

Outras cadeiras da mesma área se contém já no currículo universitário da interessada, como seja a de sistemas de exploração e arquitectura de computadores, em que são versadas, entre outras, as materias de processadores de memória, de input/output e de transferência de informação — esclarecimento, aliás, que só com a presente reclamação vem ao conhecimento do Tribunal.

Considerando o conteúdo funcional da carreira de operadores de registo de dados, tal como vem descrito nas diversas alíneas do artº 15º, do mesmo Decreto-Lei nº 110-A/80, não pode deixar de reconhecer-se que a formação de tipo A exigida para tal carreira destina-se a dar conhecimentos que, com muito maior desenvolvimento, se incluem no currículo em análise.

E a prática, puramente material, da execução desse serviço, é precisamente, a que já vem assegurada pelo desempenho efectivo de tais funções pela interessada.

De resto, não pode deixar de considerar-se que a carreira de operador de registo de dados se insere num dos escalões mais elementares das carreiras de informática, de cujo o exercício se parte para a carreira de operadores, daqui para a de programadores e desta, ainda, para a de analistas, sendo que a formação académica da interessada se mostra, em muitos ângulos pertinente, já, para cada um dos respectivos conteúdos funcionais.

Consequentemente, nas precisas condições de factos do caso em análise, afigura-se ser possível considerar que a interessada reúne, efectivamente, o nível habilitacional exigido para o seu provimento como operadora de registo de dados.

*

Por todo o exposto, acordam por maioria os Juízes da 1ª Seccção, deste Tribunal, reunidos em plenário, em julgar procedente a douda reclamação formulada, assim concedendo o visto ao acto de transição inicialmente identificado.

Sem emolumentos, salvo os devidos pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 17 de Março de 1992

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*

Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Alfredo José de Sousa (Vencido. A entender-se que o curso no domínio da Informática é habilitação legal para efeito da transição/reclassificação do artigo 33º, alínea b), do Decreto Regulamentar nº 40/90, para a categoria de operado de registo de dados, ele só pode ser um curso do tipo A, realizado nos precisos termos do

artigo 2º, alínea b) e artigo 4º da Portaria nº 293/83, de 3 de Março ao tempo vigente.

Nem a administração, e menos este Tribunal, pode considerar legal um curso organizado e realizado por entidade não prevista na lei nem susceptível de equivalência legal).

Adelina de Sá Carvalho

José Manuel Peixe Pelica

Fui Presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

EFICÁCIA DO CONTRATO - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

SUMÁRIO:

Nenhum contrato poderá começar a produzir os seus efeitos em data anterior à do visto do Tribunal de Contas, sendo responsáveis solidariamente todas as autoridades, ou funcionários, que lhe deram execução, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio.

Conselheiro Relator:
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Autos de Reclamação n.º 10/92
Sessão de 1992.03.17

1 - Pelo acórdão n.º 383/91, proferido em sessão de subsecção da 1.ª Secção de 10 de Dezembro de 1991, o Tribunal de Contas decidiu recusar o visto aos contratos de prestação de serviços celebrados entre a Câmara Municipal de Mafra e João Sardinha Dias, Limitada e Isidoro Duarte, Limitada, respectivamente em 11 e 28 de Outubro de 1991.

Fundamentou-se a recusa na circunstância de os contratos terem iniciado a produção de efeitos em 20 de Setembro de 1991, embora do clausulado constasse que o seu pagamento só teria lugar "após o visto do Tribunal de Contas".

Assim, e uma vez que essa produção de efeitos se iniciou antes da concessão do visto por este Tribunal, foi violado o disposto no art.º 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio.

Daí, a recusa de concessão de visto no mesmo contrato.

2 - Inconformada com a decisão, dela veio a Câmara Municipal de Mafra, atempadamente, reclamar, nos termos do disposto no art.º 2.º e seguintes da Lei n.º 8/82 de 26 de Maio.

Alega, para tanto, e em resumo, que, reconhecendo, embora não terem sido cumpridas todos os prazos definidos na Portaria nº 766/84, de 27 de Setembro, que regulamenta o Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro e isto porque tais prazos são sempre de difícil cumprimento — se viu na necessidade de iniciar a execução dos contratos, ainda antes da concessão do visto por este Tribunal, para assegurar o transporte dos alunos a partir da data do início das aulas que se verificou no dia 20 de Setembro.

Por outro lado, a tardia remessa dos processos a este Tribunal ficou também a dever-se à circunstância de as entidades com quem os contratos foram celebrados só também tardiamente, e depois de insistência da Câmara Municipal, terem enviado os elementos necessários à celebração dos mesmos.

Termina pedindo a relevação dos erros cometidos que envolveram este processo e, conseqüentemente, a concessão do visto aos contratos celebrados.

3 - O processo foi com vista ao Exmº Representante do Ministério Público junto deste Tribunal, que emitiu parecer no sentido de a reclamação não ser atendida, mantendo-se na íntegra o Acórdão sob análise. E isto porque considera, em síntese, que os factos em que se fundamenta a presente reclamação teriam o seu lugar próprio de apreciação em sede de fiscalização sucessiva.

Corridos os competentes vistos legais, cumpre decidir.

4 - É o seguinte o circunstancialismo factual em que assenta a decisão ora reclamada:

Em 11 e 28 de Outubro, respectivamente, a Câmara Municipal de Mafra celebrou com João Sardinha Dias, Limitada e Isidoro Duarte, Limitada, dois contratos de prestação de serviços, tendo por objecto "transportes escolares" para o ano lectivo de 1991/92, sendo o seu valor de 8 415 000\$00, o primeiro e 9 487 500\$00 o segundo.

Os contratos foram precedidos de concurso limitado, tendo a sua adjudicação sido deliberada pela Câmara Municipal em 2 de Setembro de 1991.

Conforme informação prestada pelos próprios serviços camarários, a prestação dos serviços teve início no dia 20 de Setembro, data em que a Escola iniciou a sua actividade, nos termos do Despacho 22/SERE/SEES/SEAM/91, embora, no termo do mesmo contrato, os respectivos pagamentos só tivessem lugar após a concessão do competente visto por este Tribunal.

Considerando ter sido desta forma violado o disposto no artº 4º, nº 1, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, o Tribunal decidiu recusar o visto aos contratos em causa.

5 - Que dizer de tal decisão?

É clara e inequívoca a citada disposição do artº 4º, nº 1, do apontado Decreto-Lei.

Determina ele que "nenhum contrato poderá começar a produzir os seus efeitos em data anterior à do visto do Tribunal de Contas, sendo responsáveis solidariamente todas as autoridades ou funcionários que lhe deram execução:

O seu sentido e alcance não dá lugar a quaisquer dúvidas. Com efeito a fiscalização preventiva deste Tribunal ficaria inteiramente despida de sentido se tivesse lugar já depois de iniciada a produção de efeitos dos contratos a ele submetidos. É lícito, por isso, perguntar se assim fosse, qual a consequência que adviria da recusa de visto a um contrato cuja execução já se tivesse iniciado, se nada, para tal eventualidade, estivesse legalmente previsto?

É certo que circunstâncias especiais podem levar ao reconhecimento de necessidade do início da produção de efeitos dos contratos ainda antes da concessão do visto.

Por isso mesmo, a Lei prevê exceções à regra do nº 1 do citado artigo 4º. Assim, o número 2 da mesma disposição estabelece que se excluam de tal regime os contratos de arrendamento e empreitadas de obras públicas, acrescentando, contudo, que mesmo em relação a estes, os respectivos efeitos financeiros só se podem produzir depois do visto do Tribunal de Contas.

Deste modo, e em face das citadas disposições, é de concluir que, tendo os contratos em apreço iniciado a produção de efeitos antes de obtenção do competente "visto" deste Tribunal e não estando eles abrangidos nas exceções ao regime geral contidas no nº 2 do citado artigo 4º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, foi violado o princípio legal expresso no nº 1 do mesmo artigo.

Assim sendo, bem andou o Tribunal em recusar o visto ao aludido contrato, pelo que a decisão ora reclamada não merece qualquer censura.

6 - Mas será, no entanto, que as circunstâncias alegadas pela Câmara Municipal, com as quais ela pretende justificar a sua conduta, poderão permitir o resultado pretendido — a concessão do visto?

Entendemos que não, conforme também afirma o Exmº Representante do Ministério Público.

Com efeito, alega para tanto a Câmara Municipal que a circunstância de os contratos já terem iniciado a produção de efeitos antes de serem remetidos a este Tribunal, ficou a dever-se a duas ordens de circunstâncias: por um lado, a dificuldade de cumprir rigorosamente todos os prazos definidos na Portaria nº 766/84, de 27 de Setembro, que regulamenta o Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro, bem como de obter dos contratantes os elementos necessários à celebração de contratos; e, por outro lado, a necessidade de assegurar o transporte dos alunos da Escola dado o início do ano lectivo.

Ora o certo é que nenhuma dessas circunstâncias serve para de algum modo

permitir a não observância do disposto no referido artº 4º, nº 1, do Decreto-Lei nº 146-C/80, embora, conforme bem salienta o Exmº. representante do M.P. fossem assumir alguma relevância em sede de fiscalização sucessiva, na medida em que possam servir para justificar ou, pelo menos, explicar, a razão do afastamento de rigorosa observância da invocada disposição legal.

7 - Em conclusão:

Tendo-se verificado, com o início da execução dos contratos em causa, indiscutível violação do referido artº. 4, nº 1, a decisão reclamada não é passível de qualquer censura.

Assim, acordam os Juizes do Tribunal de Contas em julgar a reclamação improcedente, confirmando a recusa de visto aos contratos em apreço.

Comunique-se

Lisboa, em 17 de Março de 1992

(aa) *Alfredo Jaime Meneres Barbosa*
Alfredo José de Sousa
Adelina de Sá Carvalho
João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONTRATO DE EMPREITADA - ALVARÁ - SUBEMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS-AUTARQUIAS LOCAIS

SUMÁRIO:

1. A doutrina do artigo 7º, nº 3, do Decreto-Lei nº 100/88 de 13 de Março, permite à empresa concorrente aproveitar-se das autorizações concedidas às empresas subcontratantes, podendo na realidade concluir-se que se encontra satisfeita a exigência expressa no ponto 11 do aviso do concurso, relativa à titularidade dos alvarás exigidos para a execução da obra em causa.

2. Tal possibilidade não sofre, no caso vertente, qualquer delimitação decorrente da conjugação a que deva proceder-se entre o preceito supra referido e a disciplina do artigo 20º do mesmo diploma.

Conselheiro Relator:
Fernando José de Carvalho Sousa

Autos de Reclamação nº 30/92
Sessão de 1992.03.31

O Snr. Presidente da Câmara Municipal de Lagos veio intentar o presente pedido de reapreciação da Decisão deste Tribunal nº 4 710/91, de 18 de Dezembro, que recusou o visto ao contrato de empreitada celebrado entre a Câmara reclamante e a empresa Marques Inácio, S.A., relativa a construção civil e ao fornecimento e montagem de equipamento electrónico do reservatório de abastecimento de água à Senhora da Luz.

Baseou-se a decisão reclamada na seguinte fundamentação.

Decorre do aviso de concurso público publicado em D.R. - ponto 11 - que os concorrentes deviam possuir os alvarás de empreiteiros de obras públicas na 1ª subcategoria da 1ª categoria ou 4ª subcategoria da 1ª categoria; da 12ª subcategoria

da 2ª categoria; da 8ª subcategoria da 3ª categoria e das 2ª e 5ª subcategorias da 4ª categoria.

A adjudicatária não possui nenhum alvará das 1ªs. subcategorias (empregado geral) de qualquer das categorias de empregados de obras públicas.

Possui apenas alvará da 4ª subcategoria da 1ª categoria e da 2ª subcategoria da 4ª categoria.

Não possuindo, assim, nenhum alvará das 1ªs. subcategorias, não pode aproveitar-se dos alvarás do subempregado que propôs, o qual, aliás, também não possui todos os demais alvarás exigidos (12ª subcategoria da 2ª categoria), como resulta do art. 7º nº 3 conjugado com o art. 20º do Dec. Lei nº 100/88 de 13/3.

Dai que, face ao disposto nos art. 68º nº 1 e 80º al.a) do DL. nº 235/86, de 18/8, lhe tenha sido recusado o visto.

*

Por seu turno a douta reclamação apresentada louva-se na seguinte argumentação.

O ponto 11 do aviso do concurso, que exige a titularidade de alvarás, que é a constante da decisão de recusa, nunca suscitou qualquer reclamação e, da sua alínea a) resulta, expressamente, uma situação de alternativa, consistente em que os candidatos tanto podem ser admitidos se forem titulares da 1ª subcategoria da 1ª categoria, como se possuírem alvará da 4ª subcategoria da 1ª categoria.

Em bom rigor, bastaria, em tal alínea, consignar a 4ª subcategoria da 1ª categoria, pois era esse apenas o alvará necessário, mas pareceu lógico não excluir os empregados gerais.

O adjudicatário, sendo possuidor de alvará da 4ª subcategoria da 1ª categoria, satisfaz, por isso, a exigência da citada alínea a) do ponto 11 do aviso.

Nem é de aplicar a doutrina do nº 7 do art. 20º do Dec-Lei 100/88, de 23/3, uma vez que tal preceito só é aplicável quando seja exigida a subcategoria de empregado geral, por a obra envolver a execução de trabalhos das duas subcategorias que a condicionem, nos termos do antecedente nº 2.

No caso vertente, a execução dos trabalhos necessários apenas envolve a 4ª subcategoria da 1ª categoria.

Dos alvarás exigidos no aviso de concurso, a adjudicatária possui o da 4ª subcategoria da 1ª categoria e o da 12ª categoria da 2ª categoria.

E o subempregado oferecido possui os alvarás da 8ª subcategoria da 3ª categoria e da 2ª e 5ª subcategorias da 4ª categoria.

Ora, diversamente do que se refere na decisão recorrida, quer o art. 7º nº 3, quer o art. 20º do citado D.L. nº 100/88 (este último preceito no seu nº 7 al-h), preveem, precisamente, a integração dos respectivos alvarás, para preenchimento das condi-

ções exigidas no concurso.

O que, aliás, também se infere da Portaria nº 605-C/86, de 16/10, concretamente na alínea c) do ponto 6.1.

Assim, o conjunto empreiteiro subempreiteiro, cumula, no caso vertente, a globalidade dos alvarás exigidos no concurso.

Logo, os artºs. 68º nº 1 e 80º do Dec.Lei nº 235/86, completados, nos termos acabados de referir, com a conjunção de alvarás permitida pelos artºs. 7º e 20º do Dec.-Lei nº 100/88 foram respeitados.

Pelo que se conclui pela concessão do visto anteriormente denegado.

*

Seguindo os autos com vista ao Digmº. Magistrado do M.P., emitiu o seguinte duto parecer.

O ponto 11 do aviso de concurso contem a enumeração dos alvarás necessários à execução da obra, contendo-se, na alínea a), uma alternativa dos alvarás aí exigidos.

Entre o empreiteiro da obra e o subempreiteiro reúnem-se, nessa medida, todos os alvarás aí exigidos.

Os artºs. 7º nº 3º e 20º do Dec.Lei nº 100/88, não prejudicam o aproveitamento feito, no caso vertente, dos alvarás do subempreiteiro.

Por isso se lhe afigura que o recurso merece provimento.

*

Corridos os restantes vistos legais, cumpre agora decidir.

*

O único ponto objecto de possível controvérsia, por ter sido aquele que determinou a decisão recorrida e que vem impugnado no pedido de reapreciação, é o que versa sobre a insuficiência dos alvarás apresentados para a adjudicação da obra.

Para derimir-se tal problema, há que confrontar-se a exigência contida no anúncio e no programa do concurso, com os títulos apresentados pela entidade a quem a obra seja adjudicada.

É a disciplina que decorre do disposto nos artºs 68º, nº 1 e 80º, alínea a), do Dec.-Lei nº 235/86.

De considerar que para satisfação de tal exigência, contam não só os alvarás da empresa que se apresente a concurso mas também os das empresas subcontratantes, nos termos do artº 7º, nº 3, do Dec.-Lei nº 100/88.

Considerados estes pressupostos legais, verifica-se, no caso vertente, a seguinte

situação.

A empresa adjudicatária, Marques Inácio, S.A. é detentora dos seguintes alvarás:

- a) 4ª subcategoria da 1ª categoria
- b) 12ª subcategoria da 2ª categoria

Por seu turno, o subempreiteiro apresentado pelo adjudicatário, a empresa Ecotécnica-Elevação e Tratamento, Lda, detem os seguintes alvarás:

- c) 8ª subcategoria da 3ª categoria
- d) 2ª e 5ª subcategorias da 4ª categoria

*

Considerando, portanto, a doutrina do artº 7º, nº 3, do Dec.-Lei nº 100/88, supracitado, que permite à empresa concorrente aproveitar-se das autorizações concedidas às empresas subcontrantes, pode, na realidade concluir-se que se encontra satisfeita a exigência, expressa no ponto 11 do aviso de concurso, relativa à titularidade dos alvarás exigidos para execução da obra em causa.

É que tal possibilidade não sofre, nas concretas circunstâncias do caso vertente, qualquer delimitação decorrente da conjugação a que deva proceder-se entre o preceito supra referido e a disciplina do artº 20º do mesmo diploma.

Isto já porque quer a empresa adjudicatária quer o valor da obra, preenchem a previsão do nº 5 desse preceito, já porque, relativamente ao nº 7, pressuposto da aplicação desse preceito, é que "seja exigida a subcategoria de empreiteiro geral".

No processo em análise e face à já examinada redacção da alínea a) do ponto 11 do concurso, é evidente a constatação de que, desde que o adjudicatário - naquele momento, ainda, o concorrente detivesse o alvará da 4ª subcategoria da 1ª categoria, era dispensável o alvará da 1ª subcategoria da 1ª categoria.

A subcategoria de empreiteiro geral é sempre a primeira de todas as categorias enumeradas no artº 19º, do Dec.-Lei nº 188/80.

E acontece, mesmo, que em nenhuma das restantes alíneas do ponto 11 do aviso de concurso se faz alguma exigência de uma 1ª subcategoria — a que sempre caracteriza o empreiteiro geral.

Assim, nenhum obstáculo legal se nos depara a que o conjunto dos alvarás detidos pelo adjudicatário e pelo subempreiteiro possa ter-se como preenchendo na íntegra a exigência em análise.

*

Por todo o exposto, acordam os juizes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, reunidos em plenário, em julgar procedente o pedido de reapreciação formulado, assim concedendo o visto ao contrato de empreitada inicialmente identificado.

Sem emolumentos, salvo os devidos pelo visto.

Comunicações necessárias

Lisboa, 31 de Março de 1992

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa
Adelina de Sá Carvalho
António Joaquim Carvalho

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CARREIRA DIPLOMÁTICA - HABILITAÇÕES LITERÁRIAS - REQUISITOS DE ADMISSÃO - PROVA DOCUMENTAL

SUMÁRIO:

1. O recrutamento para adido para a cooperação faz-se de entre licenciados com curso universitário, adequado currículo e experiência profissional não inferior a três anos, nos termos do artº 8º alínea m) do Decreto-Lei nº 133/85, de 2 de Maio.

2. A não apresentação de documento comprovativo das habilitações literárias mas tão só, a menção no "curriculum vitae", de possuir como habilitações académicas os graus de "Bachelor" e "Master of Arts" em Economia e Ciências Políticas, não são prova suficiente da licenciatura legamente exigida para a habilitação ao referido concurso.

Conselheiro Relator:
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Autos de Reclamação nº 121/90*
Sessão de 1992.04.07

1 - Em sessão diária de visto da 1ª Secção de 30 do Julho de 1990, o Tribunal de Contas recusou o visto ao despacho do Senhor Ministro dos Negócios Estrangeiros que reguisitou à firma "HORVINEL - Indústria de Confecções e Têxteis, S.A." - Rui Manuel Ferreira da Graça Branco para desempenhar funções equiparadas à de adido para a cooperação, na Embaixada de Portugal em Abidjan.

E isto porque considerou que, encontrando-se o despacho em questão fundamentado no Decreto-Lei nº 133/85, de 2 de Maio, o interessado não possuía os requisitos exigidos para o efeito pelo artº 8º, alínea n), do referido diploma.

* Reapreciação do Processo nº 87 470/90

Inconformado com a decisão veio dela, atempadamente, reclamar o Senhor Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Dos autos teve vista o Exm^o. Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal.

De seguida foram colhidos os competentes vistos legais.

Após isso, foram solicitados aos serviços informações sobre se o grau académico que o interessado possui se encontrava equiparado a licenciatura e reconhecido como tal em Portugal, e, no caso afirmativo, juntarem aos autos a competente prova.

Em resposta os serviços informaram ter comunicado a solicitação ao interessado e que logo que este o fizesse remeteriam ao Tribunal documento comprovativo dessa equiparação. Após essa resposta, datada de 28 de Agosto de 1991, e apesar de uma insistência do Tribunal — nada mais foi dito.

O Digno Representante do Ministério Público a quem o processo novamente foi com vista, emitiu parecer no sentido de que a reclamação não deveria ser atendida, mantendo-se, pois, a decisão recorrida.

Cumpre, por isso, decidir.

2 - Por despacho de 21 de Maio de 1990, o Senhor Ministro dos Negócios Estrangeiros requisitou à firma "HORVINEL - Indústria de Confeccões e Têxteis, S.A." - Rui Manuel Ferreira da Graça Branco para, nos termos do Decreto-Lei n^o 133/85, de 2 do Maio, ir desempenhar funções equiparadas às de adido para a cooperação, na Embaixada do Portugal em Abidjan.

No entanto, o Tribunal de Contas, considerando que, nos termos do art^o 8^o, alínea m), do Decreto-Lei n^o 133/85, de 2 do Maio, o recrutamento para adido para a cooperação se faz de entre indivíduos que, cumulativamente, sejam licenciados com curso universitário, e possuam adequado currículo e experiência profissional não inferior a 3 anos, e ainda que do processo apenas constava que o mesmo se encontrava vinculado à firma "HORVINEL" desde Maio de 1989, decidiu recusar o visto.

Quer isto, pois, dizer que o Tribunal considerou que, relativamente aos elementos de facto integradores dos requisitos legalmente exigidos para a pretendida nomeação, apenas se comprovava que o interessado tinha um ano de experiência profissional — o que até era insuficiente para que se verificasse a existência do correspondente requisito.

Assim, o Tribunal decidiu recusar o visto à nomeação por não se encontrar demonstrado que o indivíduo em causa possuísse qualquer dos requisitos exigidos e não apenas por lhe faltar a necessária experiência profissional nos termos referidos pela lei.

Contudo, no ofício em que formalizou a sua reclamação, o Senhor Ministro dos Negócios Estrangeiros afirma que o Tribunal recusou o visto à aludida requisição "com o fundamento que o funcionário não tem os três anos de experiência exigidos

pelo artº 8º, alínea m), do Decreto-Lei nº 133/85, por do processo apenas constar que tem vínculo à empresa "Horvinel" desde Maio de 1989. Conclui, assim, que o Tribunal não tinha razão por do processo constar declaração da Associação Europeia para a Cooperação, certificando que o mesmo foi mandatário da Comissão das Comunidades Europeias em Angola, na qualidade de Agente de Assistência Técnica de 87/07/06 e 89/04/05, período que, somado ao anterior, ultrapassaria o exigido por lei.

E juntou ainda, para apreciação do Tribunal fotocópia do "curriculum vitae" do interessado.

3 - Parece-nos que a interpretação dada pelo Senhor Ministro à decisão do Tribunal não é de colher.

Com efeito, ali se refere que:

a) nos termos do artº 8º, alínea m), do Decreto-Lei nº 133/85, de 2 de Maio, o recrutamento para adido para a cooperação se faz de entre licenciados com curso universitário, adequado currículo e experiência profissional não inferior a três anos;

b) do processo apenas consta que o interessado se encontrava, na altura da nomeação vinculado à firma "Horvinel", desde Maio de 1989;

c) e, portanto, não possuía ele os requisitos exigidos pela disposição legal acima referida.

É óbvio que da mais elementar interpretação da decisão, e conforme já atrás ficou referido, apenas pode resultar que, sendo requisitos para o recrutamento do lugar em causa,

1 - a licenciatura em curso universitário;

2 - adequado currículo;

3 - experiência profissional não inferior a 3 anos;

e encontrando-se apenas provada nos autos a experiência profissional do interessado em pouco mais de um ano, nenhum dos apontados requisitos se achava comprovado.

Não é, pois, exacto que a recusa se tivesse fundamentado apenas na falta deste último requisito.

Assim, e mesmo que, contrariamente ao decidido pelo Tribunal, se entendesse que dos elementos constantes dos autos se podia concluir que a experiência profissional do interessado se prolongava por mais de três anos, preenchendo-se, assim, o dito requisito, nunca a nomeação do interessado seria possível por falta dos requisitos restantes.

E a própria circunstância de o reclamante vir agora juntar aos autos o "curriculum vitae" do interessado, nos leva a concluir pelo reconhecimento da fragilidade da sua argumentação e pela pouca convicção nela posta.

4 - Vejamos, agora, o que resulta dos autos relativamente aos requisitos aponta-

dos, exigidos pelo referido artº 8º, alínea m), do Decreto-Lei nº 133/85, de 2 de Maio.

4.1- Licenciatura em curso universitário:

No que respeita a este requisito, no processo inicial apenas consta a circunstância de o interessado ser referido como "Licenciado", não se dizendo porém em quem se fazendo qualquer prova dessa licenciatura.

Posteriormente, no "curriculum vitae" junto ao processo de reclamação refere-se que o interessado possui como habilitações académicas os graus de "Bachelor" e "Master of Arts" em Economia e Ciências Políticas, pela Universidade de Oxford (Balliot College).

No entanto, solicitada à entidade reclamante para informar se o grau académico que Rui Graça Branco possui está equiparado a licenciatura e reconhecido como tal em Portugal, o certo é que até agora, e depois de mais uma vez instada para o efeito, não o fez.

Não se pode, pois, concluir que venha provado que o interessado se encontre habilitado com o grau académico legalmente exigido.

4.2 - Adequado currículo:

No que toca a este requisito salienta-se que nada relativamente a ele foi junto ao processo remetido para visto. Apenas com a reclamação foi junto um "curriculum vitae" do interessado.

4.3 - Experiência profissional não inferior a 3 anos:

Do processo inicial apenas consta prova relativa a experiência profissional por um ano. Só, posteriormente, e no processo de reclamação foram juntos elementos susceptíveis de comprovarem essa experiência por um outro período de dois anos, o que somado ao anterior, integraria o apontado requisito.

5 - Em face de tudo o que ficou exposto, é de concluir antes de mais que, perante os elementos então remetidos ao Tribunal, bem andou este em recusar o visto à pretendida requisição, uma vez que não se encontrava demonstrado que o interessado fosse detentor de qualquer das condições legalmente exigidas para o recrutamento de adidos para a cooperação.

Mas mesmo que se entendesse que seria relevante a remessa de tais elementos, posteriormente à recusa, e já em sede de reclamação, de qualquer forma esta não pode ser atendida.

É que, aceitando-se embora a relevância dessa tardia remessa de elementos probatórios, e ainda que competiria à entidade competente para proceder ao recrutamento, a ponderação da adequação do currículo do interessado e o valor da experiência profissional

demonstrada, o certo é que não existe nos autos prova suficiente de que o interessado seja titular de uma licenciatura com curso adequado, tal como, para os efeitos pretendidos o exige o referido artº. 8º. al. m) do Decreto-Lei nº. 133//85, do 2 de Maio.

Pelas razões apontadas acordam os juízes deste Tribunal em recusar provimento à reclamação em causa.

Diligências legais.

Lisboa, 7 de Abril de 1992.

(aa) *Alfredo Jaime Meneres Barbosa*
Alfredo José de Sousa
Manuel António Maduro
Adelina de Sá Carvalho
António Joaquim Carvalho
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONCURSO EXTERNO - REQUISITO ESPECIAL DE ADMISSÃO - CONDIÇÃO ILEGAL

SUMÁRIO:

1. Não pode ser tido como requisito especial de admissão a um concurso, estar o candidato em exercício de funções no organismo ou serviço onde a vaga foi posta a concurso. Aquela condição é ilegal e foi de molde a afectar potenciais candidatos, violando frontalmente o disposto no artº 6º, do Decreto Regulamentar nº 68/80, de 4 de Novembro.

2. A prestação de serviço no organismo da vaga não pode pois ser condição de admissão, mas tão só o 3º factor de desempate em caso de igualdade de classificação dos candidatos nos termos do artº 25º, nº 1, alínea c), do mesmo diploma.

Conselheiro Relator:
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Autos de Reclamação nº 154/91*
Sessão de 1992.04.07

1 - Por decisão proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção de 17 de Setembro de 1991, o Tribunal de Contas recusou o visto à nomeação de RUI MASSANO DE CARVALHO como técnico auxiliar de BAD de 2ª. classe do quadro da Câmara Municipal de Manteigas.

Fundamentou o Tribunal a decisão na circunstância de, tendo a nomeação sido precedida de aprovação em concurso, no respectivo aviso de abertura, publicado no Diário da República, se ter estipulado como requisito especial de admissão, estarem os candidatos em exercício de funções na Autarquia.

* Reapreciação do Processo nº 90 346/91

E isto porque tal circunstância não poder ser condição de admissão, por se tratar de um concurso externo, mas tão só o 3º factor de desempate, em caso de igualdade de classificação dos candidatos, nos termos do artº 25º, nº 1, alínea c), do Decreto Regulamentar nº. 68/80, de 4 de Novembro.

2 - Inconformada com a decisão, veio a Câmara Municipal de Manteigas dela, atempadamente, reclamar nos termos do artº 2º e seg., da Lei nº 8/82, de 26 de Maio.

Alega, para tanto, que o referido requisito, a que se refere o nº 2 do aviso do concurso, teria sido incluído não com o fim limitativo, mas apenas com o objectivo de poder considerar-se como motivo preferencial a candidatura de quem eventualmente pudesse estar já a exercer funções na Autarquia.

Daí que tivesse concorrido e sido admitido ao concurso um candidato que não se encontrava a exercer ali funções.

Dos autos teve vista o Exmº. Representante do Ministério Público junto deste Tribunal, que emitiu parecer desfavorável ao provimento de reclamação.

Corridos os vistos legais, cumpre, agora, decidir.

3 - Conforme se vê dos autos, por aviso publicado no Diário da República nº 57, III série, de 9 de Março de 1991, a Câmara Municipal de Manteigas abriu um concurso externo para provimento de um lugar de técnico auxiliar de BAD de 2ª classe.

No ponto 1 desse aviso consta que ao concurso poderão concorrer os candidatos que reúnem para além dos requisitos gerais previstos no artº 6º, do Decreto Regulamentar nº 68/80, de 4 de Novembro, os requisitos exigidos na alínea b), do nº 2, do artº 20º, do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho.

E no ponto 2 estabelece-se, como requisito especial estar a exercer funções naquela autarquia.

Na sequência do concurso o juri procedeu à classificação de dois concorrentes, tendo a Câmara decidido nomear o candidato classificado em primeiro lugar, Rui Massano de Carvalho.

No entanto, o Tribunal de Contas, conforme acima ficou referido, em sessão diária de 17 de Setembro de 1991, decidiu recusar o visto a essa nomeação, fundamentando da seguinte forma essa recusa:

a) "o aviso de abertura do concurso publicado no Diário da República, III Série, de 9.03.91, no seu nº. 2 estipula como requisito especial de admissão estar o candidato em exercício de funções na Autarquia;

b) ora, como concurso externo de ingresso, deveria o mesmo ser aberto a qualquer interessado que possuisse os requisitos do artº 6º, do Decreto Regulamentar nº 68/80, pelo que aquela condição é ilegal e foi de molde a afectar potenciais candidatos;

c) a prestação de serviço na autarquia onde a vaga foi posta a concurso, não pode

pois ser condição de admissão, mas tão só o 3º factor de desempate em caso de igualdade de classificação dos candidatos nos termos do artº 25º, nº 1, a lª linha c), do citado diploma".

Contra-argumenta a reclamante afirmando que o requisito especial a que se refere o nº. 2 do aviso do concurso foi incluído não com o fim limitativo, visando a exclusão de quaisquer candidatos, mas apenas com o objectivo de poder considerar-se como motivo preferencial a candidatura de quem eventualmente pudesse estar já a exercer funções nessa Autarquia.

Resultado desse entendimento é a circunstância de se terem apresentado dois candidatos um dos quais até nem exerce funções na autarquia, como - segundo afirma - consta da acta da reunião da Câmara de 1 de Julho de 1991.

Conclui, pois, que aquela referência no aviso do concurso não produziu quaisquer efeitos limitativos perante o possível universo dos candidatos.

Desta forma, conclui que o concurso foi efectivamente aberto a qualquer interessado que reunisse os requisitos do artº 6º, do Decreto Regulamentar citado; e ainda que o requisito especial referido no nº 2 do Aviso não foi motivo de exclusão de qualquer candidato, nem chegou sequer a ter qualquer aplicação prática, dado a classificação final dos concorrentes que não tornou necessário o recurso a qualquer critério de desempate.

4 - Anote-se, antes de mais, que a reclamante, não contesta nem discute o entendimento de que, tratando-se de um concurso externo não podia ele ser limitado apenas a candidatos em exercício de funções na autarquia.

A questão está apenas na divergência de entendimento quanto ao sentido e alcance do ponto 2 do aviso de abertura do concurso.

Ora, parece-nos, que em face da redacção do mesmo considerando o facto de se estar a exercer funções na autarquia como requisito especial, não se pode deixar de considerar tal circunstância como condição necessária para se ser admitido ao concurso, com imediata exclusão se assim não suceder. É, aliás, o que, necessariamente resulta do disposto no artº 21º, nº 1 do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, onde se afirma que "só podem ser admitidos a concurso os candidatos que satisfaçam os requisitos gerais referidos neste diploma e os requisitos especiais legalmente exigidos para o provimento dos lugares a preencher".

Assim, estabelecendo-se como requisito especial do concurso em causa a circunstância de se encontrar a exercer funções na autarquia, quer-se necessariamente dizer que quem não se encontrar em tal situação não será admitido a concurso.

Desta forma, a introdução de tal exigência como requisito de admissão ao concurso viola frontalmente o disposto no invocado artº 6º, do Decreto Regulamentar nº 68/80.

É certo que a reclamante pretende, em vão, considerar tal requisito como apenas

factor de preferência, nos termos do artº 25º, nº 1, alínea c), do mesmo diploma e afirma que assim terá sido entendido pelos possíveis interessados. Para tanto refere que, designadamente foi admitido um candidato, classificado em segundo lugar que não exercia funções na autarquia.

Quanto a isto importa referir que dos elementos juntos ao processo — certidões das actas nºs 1/91, de 7 de Janeiro, e 13/91, de 1 de Julho, não é possível concluir-se o que afirma, ou seja que o candidato classificado em segundo lugar não exercia funções na Câmara de Manteigas. E também não se prova que tivesse havido para além dos candidatos classificados, outros candidatos excluídos do concurso precisamente por não terem tal qualidade ou requisito.

De qualquer modo sempre ficaria por demonstrar que outros interessados tivessem existido que, pela circunstância de no aviso de abertura do concurso se ter feito a referida exigência, contida no seu nº 2, e por não deterem tal qualidade, se tenham abtido de concorrer.

Assim, a argumentação da reclamante, para além de não ser de aceitar, pelas razões já anteriormente aduzidas, careceria sempre de qualquer fundamento, em face dos elementos constantes do processo.

Em conclusão:

Por todo o exposto, acordam os Juízes deste Tribunal em negar provimento à reclamação em apreço.

Façam-se as necessárias comunicações.

Lisboa, 7 de Abril de 1992

(aa) *Alfredo Jaime Meneres Barbosa*
Alfredo José de Sousa
José Manuel Peixe Pelica
Adelina de Sá Carvalho
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO - URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO - DEVOLUÇÃO DO PRO- CESSO - PRAZO

SUMÁRIO:

1. Os processos devolvidos pelo Tribunal de Contas, para obtenção de informações complementares, ou remessa de documentos, deverão ser reenviados dentro de 30 dias após a data da sua devolução, nos termos do nº3, do artigo 15º, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Abril.
2. As razões da inobservância daquele prazo apresentadas pelo reclamante, só poderão ser apreciadas em sede de fiscalização sucessiva das despesas decorrentes dos contratos quando a respectiva conta de gerência for julgada.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº 14/92*
Sessão de 1992.04.07

1 - O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Alcochete vem pedir reapreciação das decisões que nos processos em epígrafe recusaram visto aos contratos de trabalho a termo certo celebrados com Maria Goreti Tavares Ribeiro Rei Leitão e Teresa Filomena Baptista Augusta por violação do prazo do artigo 15º, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22/5.

Em síntese alega que "a falta cometida não foi da responsabilide dos interessados, nem tão pouco dos serviços" pois que os necessários certificados de habilitações literárias, embora solicitados em Agosto, só foram obtidos em 25 de Setembro,

* Reapreciação dos Processos nºs 74 603 e 74 604/91

não tendo sido por lapso solicitada a prorrogação do prazo de remessa dos processos a este Tribunal nos termos do nº 2, do artigo 15º, daquele diploma.

2 - Admitido liminarmente o pedido, o Representante do Ministério Público pronunciou-se no sentido da sua improcedência, já que as razões alegadas apenas são susceptíveis de ser apreciadas em sede de fiscalização sucessiva das despesas decorrentes dos contratos.

Corridos os vistos legais cumpre decidir.

Efectivamente o reclamante não alega qualquer facto ou razão de direito que infirme a ilegalidade que motivou as recusas de visto.

Pelo contrário, aceita que a remessa dos processos a este Tribunal - 4.10.91 -, depois de terem sido devolvidos para obtenção de informações complementares e documentos - 6.8.91 -, ultrapassou o prazo de 30 dias previsto no nº 3, do artigo 15º, do Decreto-Lei 146-C/80.

Assim sendo, bem andaram as decisões reclamadas em recusar o visto aos contratos.

As razões da inobservância daquele prazo apresentadas pelo reclamante, como bem acentua o Ministério Público, só poderão ser apreciadas no julgamento da respectiva conta de gerência.

3 - Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª. Secção julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 7 de Abril de 1992

(aa) *Alfredo José de Sousa*
António Joaquim Carvalho
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Adelina de Sá Carvalho

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONCURSO EXTERNO - AVISO DE ABERTURA - PUBLICIDADE - ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - AUTARQUIAS LOCAIS

SUMÁRIO:

A publicidade de concursos externos tem de fazer-se obrigatoriamente através de "órgãos de comunicação social de expansão nacional", por força do artº 15, nº2, do Decreto-Lei nº 498/88 de 30 de Dezembro, e não por afixação dos avisos através das Juntas de Freguesia do Concelho.

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação nºs 11 e 12/92
Sessão de 1992.04.23

1 - Em sessão diária de 27 de Novembro de 1991 este Tribunal recusou o visto aos despachos de nomeação de MARIA DE FÁTIMA SERRANHEIRA DOS SANTOS e MARIA FILOMENA CÁCERES SEMEÃO no cargo de auxiliares técnicas de BAD da Câmara Municipal de Grândola com estes fundamentos:

O concurso que os antecedeu foi externo e aberto ao abrigo do Decreto-Lei nº 52/91, de 25 de Janeiro mas a Câmara não deu cumprimento ao disposto no artº 15º, nº 2, parte final, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, não podendo aceitar-se como suficiente a publicitação por avisos enviados às Juntas de Freguesia do Concelho;

Do aviso do concurso apenas constava como requisito habilitacional a escolaridade obrigatória quando, nos termos da alínea c), do artº 5º, nº 2, do Decreto-Lei nº 280/79, de 10 de Agosto, se exige, além daquela escolaridade, formação adequada.

Inconformado com a decisão dela recorreu o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Grândola com razões que assim sintetiza:

O concurso que antecedeu a nomeação ora em causa foi publicitado através da rádio local (Rádio Clube de Grândola) e editais afixados em todas as Juntas de Freguesia do Concelho. Ora dada a larga difusão de tal rádio — e a atestá-lo está o grande número de concorrentes no concurso — não pode aceitar-se que tenha havido violação do disposto no art.º 15.º, atrás citado;

Na selecção dos candidatos foi tido em conta o requisito formação profissional pois que ambas as candidatas admitidas possuem formação profissional ministrada pela própria Câmara.

Este Tribunal já concedeu vistos a processos com publicidade igual à do presente.

O Exm.º Procurador-Geral Adjunto deu parecer no sentido da improcedência da reclamação por lhe parecer inquestionável a desconformidade entre o modo de divulgação do concurso utilizado e a regra do art.º 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, aplicável por força do disposto no art.º 1.º, do Decreto-Lei n.º 52/91, de 25 de Janeiro. E acrescenta que a dar-se acolhimento à posição da Câmara estaríamos a circunscrever, de facto, o âmbito do concurso à região de Grândola quando ele deve ter âmbito nacional.

Foram corridos os vistos legais. Cumpre, pois, decidir.

2 - Os factos.

Em reunião ordinária de 28 de Maio de 1991 a Câmara Municipal de Grândola decidiu abrir concurso externo para o preenchimento de dois lugares de auxiliar técnico de BAD e fazê-lo anunciar por aviso publicado no Diário da República, III Série, por editais afixados em todas as freguesias do concelho e ainda através de uma rádio local, o Rádio Clube de Grândola.

Nenhuma publicitação foi feita em órgão da comunicação social de expansão nacional.

3 - O direito.

Segundo o art.º 15.º, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, aplicável ao recrutamento e selecção de pessoal para as autarquias locais por força do disposto no Decreto-Lei n.º 52/91, de 25 de Janeiro a publicação dos avisos de abertura dos concursos deve fazer-se sempre no Diário da República e, no caso de concursos externos, também em órgão de comunicação social de expansão nacional.

É, pois, óbvio que o legislador pretendeu publicitar os concursos, designadamente os externos como é o caso, à escala nacional. Trata-se de uma opção tomada em sede de discricionariedade legislativa que ao aplicador da lei não cumpre discutir, mesmo que dela discorde.

Ora, no caso, é também evidente que a Câmara não deu satisfação a tal imperativo legal. E é claramente uma afirmação indemonstrada o dizer-se, como faz o

Exm^o. reclamante, que foi atingida a finalidade da lei, só pela circunstância de se apresentarem sessenta candidatos. Porque sempre seria de perguntar quantos mais teriam ocorrido se a divulgação do concurso tivesse alcançado o âmbito previsto na lei.

Esta razão basta para confirmar a decisão recorrida.

4 - Por isso e em conclusão:

Acordam em julgar a reclamação improcedente e manter recusa do visto.

Lisboa, 23 de Abril de 1992

(aa) *Manuel António Maduro*
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONCURSO EXTERNO - AVISO DE ABERTURA - PUBLICIDADE - ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - AUTARQUIAS LOCAIS

SUMÁRIO:

1. A publicitação de concursos externos tem de fazer-se obrigatoriamente através de "órgãos de comunicação social de expansão nacional", por força do artº 15, nº 2, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro.
2. Não é lícito inserir-se no aviso de abertura do concurso, mais do que a menção dos requisitos gerais de admissão e dos requisitos especiais que são só, os "legalmente exigidos", por força do artº 21, nº 1, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro conjugado com o artº 16º, alínea c), do mesmo diploma.

Conselheiro Relator:
Fernando José de Carvalho Sousa

Autos de Reclamação nº 13/92
Sessão de 1992.04.23

O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Grândola veio intentar o presente pedido de reapreciação da Decisão deste Tribunal nº 4305/91, tomada em sessão diária de visto de 27 de Novembro de 1991, que recusou o visto à nomeação de LUÍS MANUEL PEREIRA FAUSTINITA como operário qualificado da referida Câmara.

A decisão reclamada baseou-se na seguinte fundamentação.

A nomeação em causa foi precedida de concurso externo, já regulado pelo Decreto-Lei nº 52/91, de 25 de Janeiro, que remete para a disciplina do Decreto-Lei nº 498/88, de 30/12.

Acontece que não foi observado o disposto no artº 15º, nº 2 parte final deste último preceito, não bastando para o seu cumprimento a publicitação por avisos transmitidos às Juntas de Freguesia do Concelho e a divulgação na rádio local.

Além disso previu-se no nº. 22 do aviso do concurso um requisito especial que não tem base legal nos requisitos legalmente fixados para a categoria em causa, sem prejuízo da sua ulterior ponderação na classificação e graduação dos candidatos, desde que constante da respectiva grelha de avaliação.

Daí a recusa do visto.

*

Por seu turno o pedido de reapreciação assenta nos seguintes fundamentos.

A publicitação efectuada — e acima descrita — deveu-se à pequena divulgação de jornais nacionais no concelho, sobretudo nos estratos sociais a quem o concurso poderia interessar.

Todavia, a rádio onde o anúncio do lugar foi divulgado tem larga difusão quer nos concelhos limítrofes, quer noutros designadamente, Sines, Santiago, Ferreira do Alentejo, Alcácer do Sal, Setúbal, Montemor e Palmela.

Assegurou-se, pois, o objectivo da lei, que será o de assegurar o conhecimento da vaga nas regiões onde será normal que se encontre todo o potencial universo dos interessados.

Quanto ao segundo fundamento contido na recusa, acentua-se que nos termos do artº 16º, da Portaria nº 739/79, de 31/10, o recrutamento para categoria em causa faz-se de entre ajudantes com um ano de bom e efectivo serviço, ou de detentores da respectiva carteira profissional.

Esta não existe, como não havia, na Câmara, nenhum ajudante com um ano de serviço.

Estas circunstâncias impunham que nas entrevistas pessoais se apurasse, através do respectivo currículo profissional, se os candidatos possuíam formação adequada, pelo que se justificou a inclusão daquele requisito para acautelamento dos candidatos.

Assim se ultrapassou uma situação de desactualização legislativa, senão de vazio legal.

Por tudo isso se conclui pela procedência do pedido.

*

Seguidamente, foram os autos feitos com vista ao Digm°. Magistrado do Ministério Público que emitiu o seguinte douto parecer.

O concurso em causa foi aberto no domínio da vigência do Decreto-Lei nº 52/91, que torna aplicável a disciplina do Decreto-Lei nº 498/88, de 30/12.

Assim e tratando-se de um concurso externo, seria por força do artº 15º, nº 2, deste último diploma, obrigatória a sua publicitação num órgão de comunicação social de expansão nacional.

Perante o alcance dessa regra, não é lícito, considerar que, num caso concreto, a publicidade efectivamente feita tenha alcançado a utilidade que se propunha, pela suficiência do seu alcance num âmbito territorial mais restrito.

O preceito aqui em apreço é a expressão de um princípio emanado da Constituição da República, segundo o qual deve assegurar-se, a todo o País, uma igualdade de oportunidade ao ingresso a determinados postos de trabalho, no caso vertente os das funções administrativas.

Pela mesma ordem de razões se deve considerar ilegal a condição especial consignada no ponto 2.2, do aviso de concurso, já que traduziu uma ampliação dos requisitos legalmente exigidos para o provimento em causa.

Donde deriva, ou pode derivar, o afastamento de candidatos a que a lei quis assegurar a referida igualdade de acesso.

Por todos estes motivos, entende o ilustre Magistrado que o pedido apresentado não merece procedência.

*

Corridos os restantes vistos legais, cumpre agora decidir.

*

Como se alcança da matéria de facto subjacente, a Câmara Municipal de Grândola abriu, por aviso publicado no D.R., III Série, de 19 de Junho de 1991, um concurso externo para provimento de um lugar de operário da carreira de serralheiro civil (operário qualificado), no seu quadro de pessoal.

Como publicitação deste concurso, além do referido recurso ao Diário da República, foram afixados avisos através das Juntas de Freguesia do Concelho e anunciado o lugar na Rádio Clube de Grândola.

Não houve publicitação em qualquer órgão de comunicação social de expansão nacional.

E esta omissão infringe directamente o comando contido na parte final do nº 2 do artº 15º, do Decreto-Lei nº 498/88, aplicável ao caso dos autos por à data da abertura do concurso (que é o da publicação do aviso no D.R., como preceitua o seu

artº 15º, nº 1) já se encontrar em vigor o Decreto-Lei nº 52/91, de 25/1, que iniciou a vigência 30 dias depois da sua publicação.

O artº 1º deste último diploma é expresso em ressaltar apenas as adaptações que dele próprio constam, ao regime regulado pelo Decreto-Lei nº 498/88.

Ora em ponto algum do Decreto-Lei nº 52/91 se estabelece, qualquer ressalva à obrigatoriedade expressa no artº 15º, nº 2, do Decreto-Lei nº 498/88, de que, tratando-se de concursos externos se recorra à publicitação num órgão de comunicação social de expansão nacional.

O Tribunal não tem dificuldade em entender a argumentação do ilustre recorrente.

Tal argumentação, porém, pode ter valor no domínio da feitura da lei, mas não na sua aplicação, quando se trate de um preceito de alcance tão inequívoco, como acontece no caso vertente .

O artº 12º, nº 1, da Lei nº 86/89, de 8/9, que rege o Tribunal de Contas, preceitua que a fiscalização prévia (que se exerce pela sujeição ao visto) tem por fim verificar se o acto praticado está em conformidade com as leis em vigor.

Logo, ocorrida, como ocorre neste caso, uma desconformidade entre o acto praticado e um dos preceitos legais a que devia submeter-se, não pode o visto ser concedido.

*

Esta conclusão já torna redundante a apreciação da reclamação quanto ao outro fundamento da recusa.

Sempre se dirá, entretanto, que por força do artº 21º, nº 1, do citado Decreto-Lei nº 498/88 conjugado com o seu artº 16º, alínea c), não é lícito inserir-se no aviso de abertura mais do que a menção dos requisitos gerais de admissão e dos requisitos especiais que são os "legalmente exigidos".

No caso vertente o ponto 2 do aviso de abertura consignou, como requisito especial de admissão, que os candidatos tivessem experiência comprovada na área da função.

Ora tal requisito não é legalmente exigível, isto é, nenhum preceito legal o prevê para condicionar a admissão de candidatos ao lugar.

Por consequência, em mais este domínio houve desconformidade entre o acto praticado e os preceitos legais porque devia reger-se.

*

Por todo o exposto, acordam os Juizes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, reunidos em Plenário, em julgar improcedente a aliás douta reclamação formulada,

assim confirmando a recusa de visto a nomeação acima identificada.
Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

- (aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa
Adelina de Sá Carvalho
António Joaquim Carvalho

Fui presente:

- (a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO - APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO

SUMÁRIO.

1. Encontrando-se o conteúdo do contrato a celebrar pré-determinado pela decisão de contratar proferida pelo órgão competente da administração, ao outro contraente só resta aderir e outorgar, ainda que posteriormente, o contrato.

2. É pois pela lei vigente na data da deliberação autorizadora do contrato que se há-de regular o respectivo regime jurídico substantivo e procedimental.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação nº 18/92
Sessão de 1992.04.23

1 - Em sessão diária de 9 de Dezembro de 1991 este Tribunal recusou o visto ao contrato de trabalho a termo certo celebrado entre a Câmara Municipal de Chaves e ALFREDO JOSÉ DOS SANTOS FERREIRA para o desempenho de funções de servente por considerar que, pela data em que foi celebrado — 27 de Outubro do ano findo — o contrato deveria obedecer à disciplina do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro e não às regras do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho, para que apelou.

Inconformado com a decisão, atempadamente o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Chaves, dela reclamou com razões que assim se condensam:

a) O Santos Ferreira está a prestar serviço na Câmara de Chaves desde 25 de Outubro de 1990, sem interrupção e conforme sucessivos contratos a termo visados

por este Tribunal.

b) Como os seus serviços continuam a ser necessários, a Câmara deliberou celebrar com ele novo contrato, a entrar em vigor em 27 de Outubro, dado que era nessa data que cessava a vigência do contrato anterior, e se pretendia que não houvesse interrupção na prestação de funções.

c) Tal deliberação foi, porém, anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei nº. 409/91; por isso entendeu que poderia contratar ao abrigo do diploma precedente.

2 - O Exmº. Procurador-Geral Adjunto apoia a decisão reclamada, nos seus termos e fundamentos.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

*

Os factos:

a) O interessado Santos Ferreira entrou ao serviço do Município de Chaves como servente, por seis meses, através de contrato de 9 de Outubro de 1990 e continuou depois, por idêntico período, por contrato de 29 de Abril de 1991.

b) A Câmara, na sequência da deliberação tomada em 15 de Outubro de 1991, celebrou com ele novo contrato de trabalho a termo certo, em 27 imediatamente seguinte, ao abrigo do artigo 44º, do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho .

c) A data da celebração do contrato ora em análise, bem como a data da produção dos seus efeitos foram pensadas de modo a não haver solução de continuidade na prestação de trabalho por parte do Santos Ferreira.

3 - A questão fundamental de direito a derimir consiste em saber qual a norma legal a observar no procedimento e no regime do contrato em causa: a que vigorava no momento da deliberação autorizadora da contratação ou a que entretanto passou a vigorar, revogando aquela, no momento da celebração do contrato.

Isto porque, no caso vertente, à data da deliberação autorizadora - 15/10/91 - os contratos de trabalho a prazo certo nas autarquias locais regulavam-se pelo artº 44º, do D.L. nº 247/87, de 17/6 e na data da outorga do contrato autorizado - 27/10/91 - já estava em vigor o regime dos artºs 18º e seguintes do D.L. nº 427/89, de 7/12, mandado aplicar às autarquias pelo D.L. 409/91 de 17/10, (22/10/91) que entretanto revogou o artº 44º daquele primeiro diploma.

A Administração Pública para prossecução das suas atribuições pode lançar mão de actos administrativos e de contratos sempre com observância e respeito do princípio da legalidade, nas suas vertentes de conformidade e da compatibilidade.

No que concerne aos contratos, ou estão tipificados na lei, (contratos de empreitada, contratos de tarefa e avença, contratos administrativos de provimento, contratos de trabalho a termo, etc.), ou têm que ter suporte normativo na sua adequação funcional às atribuições a prosseguir pelo organismo ou serviço público (cfr. artº 52º, nº 2, alínea c), do D.L. nº 100/84 de 12/6 no que respeita às autarquias).

Em qualquer das situações há uma decisão de contratar, verdadeiro acto administrativo a proferir na sequência de um enquadramento procedimental mínimo em regra previsto na lei (informação ou proposta dos serviços administrativos ou técnicos sobre que recai a decisão ou deliberação autorizadora).

Há-de ser essa decisão de contratar que há-de informar o contrato a outorgar ulteriormente, pelo que a legalidade deste terá necessariamente de se aferir pelo regime jurídico vigente à data daquela decisão, quer quanto aos seus motivos ou fundamentos, quer quanto à escolha do co-contratante, quer quanto às cláusulas contratuais.

O contrato não pode gerar obrigações ou direitos que não decorram directamente da decisão de contratar proferida pelo órgão competente da Administração.

4 - "O enquadramento do contrato administrativo num procedimento do qual constitui acto principal — e também acto final quando a eficácia do contrato não fique dependente da emissão «a posteriori» de actos de controlo — significa que é muito escassa ou mesmo nula a autonomia de que frui, no acto da estipulação, o órgão competente para a celebração. Ela só existirá na medida em que a redacção do texto não tenha sido de antemão unilateralmente definida, verificando-se então entre o contrato e o acto ou actos administrativos que hajam estabelecido já alguns dos respectivos elementos uma relação semelhante àquela que liga o regulamento executivo à lei: o contrato não poderá contrariar aquilo que já estiver disposto naqueles actos e a suas cláusulas que estipularem inovatoriamente deverão ligar-se àqueles através de um nexo funcional de acessoriedade. Se as normas procedimentais concentram em momento anterior ao da celebração e, eventualmente, em órgão diverso do competente para a outorga, a definição do conteúdo do contrato, embora sem exigir a prévia redacção do seu texto, na estipulação contratual não poderá clausular-se «praeter actum» sob pena de infracção de regras de competência."

*

"Na fase da conclusão do contrato, o órgão para tanto competente encontra-se vinculado a celebrar um contrato, a fazê-lo com certo co-contratante e a estipulá-lo em termos sobre os quais ou não tem qualquer margem de livre decisão ou a tem apenas dentro dos limites funcionais da execução de anterior deliberação ou decisão da qual resultam os elementos essenciais para caracterização do contrato.

Mas esta severa limitação da autonomia da decisão do órgão competente para a conclusão do contrato não corresponde pura e simplesmente a uma delimitação da autonomia pública contratual da Administração no seu conjunto: o que sucede é que a margem de livre decisão que possa existir recua, em boa parte ou totalmente, da fase da formal estipulação do contrato para anteriores momentos em que, no decurso do procedimento pré-contratual, mediante actos que vão formando caso resolvido através de aproximações sucessivas, a Administração enuncia unilateralmente os elementos essenciais ou até mesmo todos os elementos do contrato". (Sérvulo Correia "Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos", pág. 589 e 590).

5 - Assim sendo, encontrando-se o conteúdo do contrato a celebrar pre-determinado pela decisão de contratar proferida pelo órgão competente da administração ao outro contraente só resta aderir e outorgar, ainda que posteriormente, o contrato.

É pois pela lei vigente na data da deliberação autorizadora do contrato que se há-de regular o respectivo regime Jurídico substantivo e procedimental.

No caso vertente, essa lei era o artº 44º, do D.L nº 247/87, de 17/6 pelo que o presente contrato não merece qualquer censura.

6 - Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª Secção, por maioria, em julgar procedente a reclamação e conceder o visto ao contrato em causa.

Emolumentos pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 23 de Abril de 1992

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa

Manuel António Maduro (Vencido porquanto a tese maioritária contrariava as regras dos artigos 12º do Código Civil e 5º do Decreto-Lei nº 407/91, de 12 de Outubro. A questão que se põe não é da repartição de competências entre os diversos intervenientes no processo de formação do contrato por banda da Administração, mas da sucessão de leis no tempo.

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO - DEVOUÇÃO DO PROCESSO - EFEITOS LEGAIS - PRAZO

SUMÁRIO:

1. O instituto da urgente conveniência de serviço, disciplinada pelos artºs 3º e 15º do Decreto-Lei nº 146-C/80 de 22 de Abril, concilia o interesse público na fiscalização prévia do Tribunal de Contas com um outro interesse também público, de que os efeitos do acto se produzem com uma rapidez incompatível com a demora implícita na sua sujeição ao visto.
2. A Administração deve porém, de modo imperativo, submeter o acto à fiscalização prévia do Tribunal dentro de um prazo de 30 dias, sob pena de cessação dos abonos, a partir do dia imediato ao do termo desse prazo.
3. O nº 3 do artigo 15º estabeleceu o mesmo regime para os processos da mesma espécie que forem devolvidos para instrução complementar.

Conselheiro Relator:
Fernando José de Carvalho Sousa

Autos de Reclamação nº 24/92
Sessão de 1992.04.23

O Exmº. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Silves vem intentar o presente pedido e reapreciação da Decisão nº 89/92, deste Tribunal, tomada em sessão pública de visto de 8 de Janeiro de 1992, que recusou o visto aos contratos de trabalho a prazo certo celebrados entre a referida Câmara e Rosa Maria Cabrita Ramos, Ercília Correia da Silva Negrão Amador, Inácia Carminda Marques Baltazar da Silva, Maria Isaura Lourenço Duarte Menino e Maria Umbelina da Silva Pires, para o exercício das funções de servente.

A decisão reclamada fundamentou-se pela seguinte forma.

Durante a instrução dos processos, foram estes devolvidos à Câmara, em 7 de

Outubro, para completamento da mesma instrução.

A Câmara só voltou a remeter os processos a Tribunal em 22 de Novembro subsequente, o que traduziu violação ao disposto no artigo 15º nº 3, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22/5.

Daí a recusa dos vistos.

*

Por seu turno, a douda reclamação formulada assentou na seguinte fundamentação.

A Secção de Pessoal da Câmara luta presentemente com grandes dificuldades de funcionamento, já pela falta de espaço, já pela necessidade de recorrer a pessoal novo, motivado por doença prolongada do seu dirigente, já pela licença sem vencimento de outro funcionário antigo.

Assim, o pessoal que lá trabalha, sem experiência, vê-se neste momento confrontado com a vastíssima legislação nova que tem saído para este sector, o que o impede de resposta oportuna a todos os problemas.

Acresce que três dos contratados acima nomeados já estão considerados em contrato administrativo de provimento encontrando-se, também já aberto o respectivo concurso ao abrigo do artigo 38º, nº 3, do Decreto-Lei nº 427/89 de 7/12.

Por estes motivos se conclui, portanto, pelo pedido de concessão dos vistos.

*

Feitos os autos com vista ao Digmº. Magistrado do Ministério Público, foi emitido o seguinte doudo parecer.

O pedido apresentado é, substancialmente, inepto para a produção do efeito pretendido, já que não ataca a bondade da decisão tomada, apenas invocando dificuldades do funcionamento dos serviços para explicar o não cumprimento do prazo de devolução do processo.

Ora a razão de ser do estabelecimento de tal prazo afasta, por si própria, outra solução que não seja a consagrada na decisão reclamada.

Entende, por isso mesmo, que a reclamação não deverá considerar-se procedente.

*

Cumpridos os restantes vistos legais, cumpre agora decidir.

Os factos relevantes para a decisão da causa, em sede de cronologia, sucederam pela seguinte forma.

Os processos em apreço foram registados inicialmente, na Direcção-Geral deste

Tribunal, em 19 de Setembro de 1991.

Em 7 de Outubro seguinte, por nosso ofício dessa data, foram os processos devolvidos à Câmara de Silves, para complemento da instrução.

Esse organismo, por seu turno, após efectivação de instrução complementar, voltou a enviar os processos ao Tribunal, com o ofício nº 9 254, de 22 de Novembro, tendo o seu registo, na nossa Direcção-Geral, ocorrido em 27 desse mesmo mês.

Os contratos em apreço foram celebrados em regime de urgente conveniência de serviço, para início de produção de efeitos em 1 de Setembro de 1991.

*

Porque, nos autos de reclamação nº 22/92, e equacionado um problema idêntico ao dos presentes autos, passa a fazer-se recurso ao que ali foi ponderado, para resolução final da questão em causa.

Dispõe o artigo 15º, nº 1, do Decreto-Lei nº 146-C/80, que em tal situação os processos serão remetidos a Tribunal no prazo de 30 dias a contar do despacho autorizador, suspendendo-se os abonos a partir do dia imediato ao do termo desse prazo, se até então a remessa não for efectuada.

O nº 3 acrescenta que se os processos forem devolvidos para instrução complementar, a sua nova remessa ao Tribunal deverá ocorrer dentro de 30 dias após a data da devolução, cessando os abonos com a inobservância do prazo.

Foi este último o prazo inobservado pelos Serviços, conforme a própria Câmara reconhece.

Simplemente entende que as dificuldades de processamento nos Serviços, pelas causas que aponta, permitirão relevar a inobservância do prazo.

*

Não é assim, porém.

A sanção cominada na parte final, quer do nº 1, quer do nº 3, do artigo 15º, supracitado ilumina a razão de ser desta disciplina legal, ao preceituar, para a sua inobservância, a imediata suspensão (no primeiro caso) e cessação (no segundo) dos abonos.

É que a referida disciplina prende-se com o cerne do objectivo que com a fiscalização prévia do Tribunal de Contas se pretende alcançar.

Dispõe o artigo 8º, alínea c), da Lei nº 86/89, de 8/9, que ao Tribunal de Contas compete fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos documentos geradores da despesa.

Quer isto dizer que é antes da realização de uma despesa pública que se impõe a intervenção do Tribunal para se pronunciar sobre a sua legalidade e a sua cobertura

orçamental.

Daí que, nos termos dos artigos 3º e 4º, do Decreto-Lei nº 146-C/80, a produção de efeitos dos actos aí previstos só possa ocorrer após a concessão do visto.

*

Acontece, porém, que determinadas situações impliquem a necessidade de actos fiscalizáveis previamente serem efectivados e produzirem efeitos antes da fiscalização prévia deste Tribunal, pela urgência na sua efectivação.

Quer isto dizer que além dum interesse público na fiscalização prévia do Tribunal de Contas, surge um outro interesse, também público de que os efeitos do acto se produzam com uma rapidez incompatível com a demora implícita na sua sujeição ao visto.

Nessa situação de interesses eventualmente conflitantes, a Lei sobrepõe o da rapidez na produção de efeitos dos actos legalmente contemplados, ao da segurança fluente da sua sujeição prévia ao visto do Tribunal.

Impunha-se-lhe, porém, assegurar, na medida do possível, a protecção do segundo dos interesses considerados.

Sob pena de a fiscalização prévia poder vir a ser exercida quando o acto já tivesse implicado a efectivação de toda a despesa pública, que deveria ter sido controlada pelo Tribunal antes de realizar-se.

O mesmo é que dizer que já não seria, então, uma fiscalização prévia.

*

A conciliação destes dois interesses em jogo, realizou-a o legislador com a disciplina do artigo 15º, do Decreto-Lei nº 146-C/80.

E fê-lo, dispondo que o acto poderá produzir desde logo o seu efeito mas que, imperativamente, dentro dos prazos fixados, a administração terá de submetê-los à fiscalização prévia do Tribunal.

Cominando, justamente por isso, que se tais prazos não forem observados, a correlativa despesa pública deverá, imediatamente, deixar de ser realizada.

*

Do que vem dito, resulta que o prazo em análise, representando expressiva protecção de um interesse público altamente relevante, não pode deixar de impor-se, por forma imperativa ao próprio Tribunal.

Que, assim, não é livre para dispensá-lo, a menos que se verifique um impedimento cuja consideração, por este mesmo Tribunal, tenha também cobertura na Lei.

O que, a toda a evidência, não é o caso em apreço.

*

Por todo o exposto, acordam os Juizes da 1ª Secção deste Tribunal, reunidos em Plenário, em julgar improcedente a aliás douta reclamação formulada, assim confirmando a recusa de visto aos contratos inicialmente identificados.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 23 de Abril de 1992.

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa
Adelina de Sá Carvalho
António Joaquim Carvalho

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

PLENÁRIO DA 2ª SECÇÃO

INSTITUTO PORTUGUÊS DO LIVRO (IPL) - INFRACÇÃO FINANCEIRA - IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO

SUMÁRIO:

1. A impossibilidade de fixação do ajustamento — o elemento objectivo nos julgamentos de contas — conduz as duas soluções:

- havendo dolo, ou mera culpa do responsável, na não existência de conta e existindo actividade financeira justificativa de prestação de contas, segue-se o processo de fixação de débito;
- não havendo dolo ou mera culpa do responsável seguir-se-à uma impossibilidade de julgamento.

2. Haverá, pois, impossibilidade de julgamento quando se torne impossível proceder a uma liquidação fiável, não oferecendo qualquer segurança o ajustamento apresentado no relatório inicial, afigurando-se impossível a recolha de outros documentos, de outros meios probatórios adequados, ou dos esclarecimentos indispensáveis.

Conselheiro Relator:
António de Sousa Franco

Acórdão n° 133/92* - Processo n° 1606/84
Sessão Plenária de 1994.04.30

1 - O acórdão n° 40/92, de 23 de Janeiro, tirado na Subsecção competente, determinou, após profunda análise do processo supra mencionado (fls. 377 a 388 dos autos), que, pelas razões aí mencionadas, ao abrigo do disposto no art° 26°, n° 1, alínea d), da Lei n° 86/89, de 8 de Setembro e do art° 94° do Regimento aprovado pelo Decreto n° 1831, de 17 de Agosto de 1915, passassem os referidos autos a ser tramitados como de impossibilidade de julgamento.

* Publicado no Diário de República n° 195, II Série, de 25 de Agosto de 1992

Entende-se que a forma especial de notificação dos interessados, mencionada no artº 94º, é hoje substituída pelo disposto no Código de Processo Civil (cf. Resolução do Tribunal de Contas nº 8/91 - 2ª Secção), não se justificando, dada a inexistência de factos novos e a exaustiva audição dos responsáveis nos autos, nova audição deles, até porque não se afigura que os seus direitos subjectivos e interesses legítimos de carácter individual sejam postos em causa, nem o serão os de um serviço que se encontra já extinto; tudo quanto aduziram, nas duas intervenções que cada gerente teve no processo, releva para o novo fim processual e será tido em conta na presente sede.

O interesse do Estado e o interesse geral da legalidade encontram-se garantidos pela abertura de vista nos autos ao Exmº Procurador-Geral Adjunto, o qual, após ter promovido as diligências que houve por convenientes, conclui, por razões que adiante se apresentarão, nada opondo à declaração de impossibilidade de julgamento (douta promoção de fls. 391 a 392).

Por outro lado a fls. 390, e nos termos úteis do artº 94º, nº 1, informou a Exmª Contadora-Chefe a fls. 390 o seguinte: "Não se conhece a possibilidade de encontrar, em qualquer outra entidade, os documentos ou esclarecimentos necessários, ou outros que de algum modo os possam suprir". E mais: "Compulsada toda a documentação constante dos autos afigura-se que foram carreados para o processo os documentos e esclarecimentos possíveis e esgotados os meios que possibilitem obter esclarecimentos adicionais" (fls. 390).

Foi de seguida o processo com vista aos Exmºs Juízes que integram o plenário da 2ª Secção do Tribunal, após o que vem a sessão plenária em condições de ser apreciado e decidido.

2 - A situação geral do Organismo e a análise do respectivo processo foi sintetizada e apreciada no referido acórdão nº 40/92 de 23 de Janeiro, que aqui se dá por integralmente reproduzido.

A razão de ser deste acórdão é claramente a seguinte.

Embora o Organismo tenha apresentado a conta e respectiva documentação no processo de responsabilidade e dela seja possível extrair um ajustamento, logo apresentado a fls. 2 do relatório inicial, bastará isso para que o Tribunal se veja forçado a condenar ou dar quitação? Ou o Tribunal, deve, com base na conferência e liquidação dos seus serviços mas por sua própria iniciativa, julgar a conta e fixar o respectivo ajustamento (cfr. artºs 14º e segs., do Decreto nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936) pode apreciar a correcção e veracidade da conta e, por conseguinte, não é o facto de haver uma conta, ou aparência de conta, que impede a impossibilidade de julgamento?

Não se responderá desde já a esta questão, mas apontar-se-á o que resulta do processo quanto à veracidade da conta, ou seja, quanto à medida em que a conta

exprime a situação real da gestão dos gerentes que a apresentam durante esta gerência e, caso não exprima, sobre a possibilidade de que o Tribunal e os seus Serviços de Apoio beneficiam de a corrigir fazendo-a corresponder ao que realmente ocorreu e, quanto ao ajustamento, à situação inicial e aos resultados da gerência. Cinjamos-nos, então, meramente aos factos.

3 - A caracterização da situação do Organismo e da correspondente veracidade da conta pode extrair-se, para além de tudo quanto se contém no já referido acórdão que determinou a conversão do processo de julgamento de conta em processo de determinação de impossibilidade de julgamento, dos seguintes passos do processo que se transcrevem:

a) "No que se refere à inexistência de alguns livros obrigatórios nomeadamente, Folhas de Cofre, Registo de Facturas conforme auto de declarações de Manuel Marques Correia, representante da Direcção-Geral da Contabilidade Pública junto do Instituto, fls. 42 e 44 e cópia da acta nº 1 de fls. 123 do apenso, afigura-se que o Conselho Administrativo tinha conhecimento da exigência de escrituração dos livros obrigatórios. Contudo este declarante disse desconhecer que não tinham sido supridas essas deficiências — cfr. declarações de 38-verso e 48-verso" (relatório inicial, fls. 17).

b) "No que se refere à documentação rasurada, verifica-se que tal prática é corrente no Instituto" (relatório inicial, fls. 18).

c) "Averiguou-se ainda, que, relativamente aos pagamentos efectuados a Carlos Barros, através da rubrica 14.00 não foi possível determinar qual o montante total e exacto, dado que foram forjados documentos em nome de funcionários para esse efeito — cfr. ponto 2.1 e 2.2" (relatório inicial, fls. 19).

d) "(...) a relação de cheques enviada com a conta de 1983, foi forjada, com a intenção de responder ao solicitado pelo Tribunal de Contas, já que a mesma apenas no total geral confere com o total a regularizar. Contudo, na análise dos cheques referentes à gerência de 1984 foi possível elaborar a relação conciliadora dos saldos" (relatório inicial, fls. 21).

e) "Inexistência dos livros de: Folhas de Cofre, Registo de Facturas, Registo de saída de correspondência, tendo o Organismo sido alertado para o seu carácter obrigatório em Março de 1981" (relatório inicial, fls. 22).

f) "Igualmente a averiguação foi dificultada pela inexistência de controlo de entradas e saídas de correspondência" (relatório inicial, fls. 22).

g) "Finalmente refere-se que a situação caótica (cfr. autos de declarações de fls. 39) se manteve até à extinção do IPL pelo Decreto-Lei nº 71/87, de 11 de Fevereiro e criação do Instituto Português do Livro e da Leitura e só agora no âmbito deste novo organismo, está a ser revista conforme declaração do actual Presidente — cfr. declarações de fls. 33-verso, 34 e 34-verso" (relatório inicial, fls. 22).

h) Fazem os responsáveis o total reconhecimento das muitas irregularidades e fraudes verificadas (vejam-se as declarações do Presidente de fls. 244 a 246, além das que de seguida se mencionam).

i) O membro do Conselho Administrativo, Director da Delegação de Contabilidade, confirma a situação em declarações de fls. 247 a 249, afirmando: "os problemas verificados no IPL espelham o panorama da maioria dos serviços com autonomia da A.P. portuguesa, num binómio bizarro de incompetência mais falta de ética. (...) Muitos dos problemas detectados no IPL são fruto de ignorância e falta de humildade; outros resultarão de uma lei orgânica sui generis em que o Presidente dirige e como tal despacha os assuntos da competência própria e autoriza as despesas, enquanto o Conselho Administrativo — em que também ele é Presidente — só verifica o processamento das despesas já autorizadas" (fls. 248 e 249).

j) Das declarações do membro do Conselho Administrativo, Maria Júlia da Conceição Alves Marques, de fls. 250 a 252, cita-se apenas: "(...) foi apresentada pormenorizada justificação das circunstâncias em que funcionavam os serviços administrativos do Instituto Português do Livro e, conseqüentemente, das dificuldades (e até impossibilidades) de controlo dos actos administrativos que, embora enquadrados nas áreas da sua competência, ou eram subtraídos à sua prévia apreciação para enquadramento legal ou só deles a repartição administrativa vinha a ter conhecimento depois desses actos consumados a outros níveis da hierarquia" (fls. 250). "Quanto à apontada prática de rasurar documentos, pensa-se que as fotocópias juntas ao acima citado relatório bem demonstram que essa prática ultrapassava os domínios de intervenção da Repartição Administrativa" (fls. 251). "A 'prática' de fazer empréstimos ao Gabinete de Relações Internacionais (únicos que eram do conhecimento da signatária) era da exclusiva iniciativa do Gabinete Ministerial e da Presidência do IPL o que, evidentemente, não admitia (ao que se pensa) qualquer reparo da Repartição Administrativa" (fls. 251).

l) A mesma responsável, com o intuito, no essencial realizado de demonstrar não ter tido participação directa nas irregularidades, apresentou um relatório de factos verificados no IPL entre 1983 e 1987 autuado de fls. 253 a 262, que se considera bastante esclarecedor, e de onde se extraem apenas as seguintes observações:

"Para que se faça mais luz sobre as questões em apreciação toma-se a liberdade de juntar fotocópias dos seguintes documentos:

"De 1983:

"a) Duas folhas elaboradas pelo punho do Director de Serviços Técnicos Dr. José Afonso Sanches Furtado em 12-11-1983, pelas 16,45h determinando, de conivência com o Chefe de Secção de Contabilidade Virgílio Costa, alteração de verbas atribuídas pelo OE e PIDDAC, classificações económicas, e códigos de acções, em propostas que tinham já sido classificadas, homologadas pelo Presidente e pagas a

partir de Março, conforme se podia verificar através dos lançamentos efectuados nos livros "Contas Correntes" e "Caixa" que se encontravam em dia, aguardando apenas o fecho de contas referentes a 1983, que se previa normal. (Doc^os 14 e 15).

"b) Informações alteradas pelo Director de Serviços de acordo com as folhas referidas anteriormente, e entregues ao Chefe de Secção de Contabilidade, que as mandava arquivar sem conhecimento prévio do Chefe de Repartição Administrativa, nem do Presidente que as tinha homologado oportunamente. (Doc^os 16 a 30).

"Só ocasionalmente em Janeiro de 1984 o Chefe de Repartição Administrativa teve conhecimento de todas as alterações referidas, resolvendo, por lhe parecer a única solução possível para apresentação dos saldos e elaboração da Conta de Gerência de 1983, e ainda por conselho de membro do Conselho Administrativo Senhor Manuel Marques Correia, mandar alterar a vermelho o "Conta Correntes" e "Caixa" pela mesma funcionária que os tinha lançado anteriormente, isto é, pelo Segundo Oficial Sallette Galinha.

"c) Memorando datado de 15 de Junho em que o Chefe de Secção de Contabilidade estranha o facto de ter sido mandado dar entrada pela Chefe de Repartição Administrativa uma carta que dizia "enviar 3 orçamentos". Prova-se portanto que o critério utilizado pela Chefe de Repartição Administrativa era o de mandar dar entrada a toda a correspondência que lhe chegava à mão. (Doc^o 31)

(. . .)

"Se não existia nenhuma forma de controlo de assiduidade na Av^a da República, o certo é que na Alameda D. Afonso Henriques tudo se tornou pior pois, nem havia responsabilidade quanto à abertura diária da porta (Doc^o 37).

"As informações 26 e 27/RA/84, de respectivamente 3 e 7 de Dezembro, denunciavam bem a realidade que se verificava no IPL desde Março de 1983, data em que nada ia à consideração da Chefe de Repartição Administrativa. (Doc^os 38 e 39).

"A forma ostensiva como a Chefe de Repartição Administrativa era ignorada, contrariando as competências que lhe eram atribuídas na Lei Orgânica do IPL, levaram-na a pressionar o Presidente de forma a obter uma ordem de serviços que constitui mais uma prova de tudo que se pretende esclarecer junto do T.C. (Doc^o 40).

"Através de tudo o que já foi exposto fácil será de adivinhar que o funcionamento do IPL em 1985 se mantinha de acordo com as provas atrás apresentadas. Assim, a Chefe de Repartição Administrativa continuava a lutar contra um desconhecimento da maior parte das decisões tomadas e que deveriam ser do seu pelouro, como se pode verificar através do projecto de orçamento elaborado em 1985 pelo punho do Director dos Serviços Técnicos Dr. José Afonso Furtado e entregue à Chefe de Repartição Administrativa apenas para mandar passar à máquina (Doc^o 41).

"Em Junho desse ano o Dr. Fausto Lopo Caraça de Carvalho, assessor do IPL, que assumiu o cargo de Presidente do mesmo Instituto em regime de substituição,

procurou desenvolver acções no sentido de organizar e normalizar os serviços.

"Entre várias actuações tidas como menos regulares, deparou com a existência de despesas já efectuadas e compromissos já assumidos sem prévia informação de cabimento de verba, mas que, todavia se mostravam já pagas por utilização de fundos disponíveis por falta de aplicação imediata.

"Esclarecida a situação que se verificava nessa ocasião, reconheceu-se a instante necessidade de reforço de verbas, que iria permitir regularizar alguns pagamentos. Acresce que o então Ministro da Cultura comprometeu-se perante o Presidente substituto a conceder ao IPL uma verba de 8 000 contos a sair do Fundo de Fomento Cultural para cobrir inteiramente as situações anómalas que se verificavam.

"Para o efeito se elaborou um orçamento suplementar o qual devidamente autorizado, deu lugar a que finalmente em Dezembro de 1985 o IPL tivesse procedido ao depósito daquele montante na Caixa Geral de Depósitos, já depois de ter sido dada por finda a nomeação do Dr. Fausto Lopo de Carvalho como Presidente.

"Quando se julgava que o IPL iria viver um clima diferente com uma organização que permitisse à Chefe de Repartição Administrativa assumir verdadeiramente as suas responsabilidades, verifica-se a substituição do Ministro da Cultura Prof. Coimbra Martins pela Secretária de Estado Dr^a Teresa Gouveia que dá por finda a designação do Dr. Fausto Lopo de Carvalho como Presidente do IPL, e chama para sua colaboradora na qualidade de Directora ds Serviços Técnicos a Técnica Superior Principal a Lic^a Graça Macedo. Durante o período em que era elaborada nova lei orgânica (que o Chefe de Repartição teve conhecimento apenas quando publicada no D.R.), teria colaborado nessa tarefa o Dr. José Afonso Furtado (· · ·)".

"A prova do clima que se vivia no IPL pode ser comprovado pelo meu destacamento determinado às 18,30h do dia 28 de Janeiro de 1987 para o ANTT onde me deveria apresentar no dia seguinte, pelos motivos indicados no Doc^o 43, embora verbalmente esclarecidos pela Directora de Serviços Técnicos Dr^a Graça Macedo do seguinte teor:

"O Dr. José Afonso Furtado tinha posto como condição para aceitar o lugar de Presidente do IPL que a Chefe de Repartição Administrativa já lá não estivesse quando tomasse posse"!

"Julgo que a urgência da saída talvez se verificasse para evitar que a Chefe de Repartição Administrativa tomasse notas comprometedoras como as que apresenta.

"Ainda consciente das suas responsabilidades exigiu que a sua saída só se verificasse depois de apurados os resultados da execução orçamental de 1986.

"Quanto à verba de 12 500 contos referida no item 2.6 — verba atribuída ao IPL em 1981/1982 pelo Instituto de Cooperação Económica e Direcção-Geral de Cooperação, a Chefe de Repartição Administrativa nada pode esclarecer na medida em que desconheceu sempre por completo a existência da referida verba". ("Relatório" a fls. 259 a 261 dos autos).

m) Das declarações do representante da Direcção-Geral da Contabilidade Pública no Conselho Administrativo, Manuel Marques Correia, a fls. 350 a 363 dos autos, extraem-se alguns passos elucidativos:

"Quando em fins de 1980 fui designado para representar a Direcção-Geral da Contabilidade Pública no conselho administrativo do IPL, este já funcionava havia algum tempo, desconheço em que condições.

"No entanto, a primeira reunião do conselho administrativo só veio a realizar-se em fins de Março de 1981 e logo aí me apercebi, na visita rápida que efectuei aos Serviços, que não havia pessoal em número suficiente para proceder à escrituração dos livros obrigatórios, nem estes estavam sequer escriturados — designadamente o contas/correntes — e mesmo que fossem mais as pessoas na contabilidade, saltava à vista uma extraordinária falta de conhecimentos, direi mesmo que havia muita ignorância. Logo nesse dia chamei a atenção para a obrigatoriedade da escrituração diária dos livros, para a necessidade de mais funcionários no sector da contabilidade e tesouraria, etc.

"Também logo me apercebi que a única pessoa que tinha conhecimentos de Contabilidade Pública era a chefe da Repartição Administrativa, a D. Maria Júlia Marques, que na ocasião me foi apresentada. Vim depois a conhecê-la melhor: era pessoa séria, funcionária cumpridora, zelosa no seu trabalho e sobretudo procurava fazer as coisas bem feitas. Quando tinha dúvidas tentava esclarecer-se. Quando achava necessário prolongava, para além das horas regulamentares, a sua permanência no serviço, voluntariamente; sacrificava férias; procurava cumprir e fazer que cumprissem e isso acarretou-lhe problemas dentro de um departamnto, que funcionava, como ainda funcionam muitos — pessimamente(...)".

"(...) estou a lembrar-me do caso de um Professor que havia mais de um ano recebera cerca de 300 contos para elaborar uma gramática, e como nada tivesse feito, logo que o facto foi do meu conhecimento, pedi uma reunião do conselho administrativo e como consequência foi passada uma guia de reposição, não obstante se estar nessa altura próximo do Natal; recordo também o apoio às edições, no que também se conseguiu que o pagamento só fosse feito no final, depois de todos os livros elaborados e entregues, ao contrário da prática irregular que vinha a ser seguida, de pagar antes do trabalho feito (...)"

"Além das dificuldades que já se verificavam, com falta de pessoal qualificado e outros, algumas delas derivadas da actuação pouco ortodoxa do chefe da Secção de Contabilidade, as coisas complicaram-se no início do ano de 1983.

"Logo de seguida surgiu a delegação de competências do Presidente para o Director de Serviços, delegando tudo (cf. DR. II série, nº 51, de 3.3.83, pags. 1700), a qual mereceu da minha parte muito sérios reparos. Aconselhei mesmo que fosse consultado um jurista experiente em assuntos administrativos, mas nada obtive e foi-me dito, numa reunião, que a delegação se mantinha.

"O agravamento dos problemas internos não se fez esperar: — alterações de códigos de acções e dos cabimentos de verba, passando o que estava cabimentado pelo PIDDAC para as dotações normais e vice-versa; ofícios para a 1ª Delegação da DGCP em que o Chefe da Secção de Contabilidade assinava pelo Presidente, vindo a Delegação pedir esclarecimentos; ofícios para a 1ª Delegação da DGCP sobre concessão de subsídios e projectos de orçamento do IPL que de repente aparecem elaborados e já para dactilografar, "fenómenos" estes todos surgidos sem conhecimento da Chefe da Repartição Administrativa.

"Destes acontecimentos análogos eu ia tendo conhecimento através da chefe da Repartição Administrativa e aquilo a que podia atenuar-se a asneira sempre se ia remendando como aconteceu com as alterações aos cabimentos de verba, sobre que dei indicações para tudo ser repostado como estava, o que suponho ter sido feito na medida do possível, uma vez que o clima de instabilidade que por então existia no IPL — com ordens directas do Director de Serviços para o Chefe da Secção de Contabilidade — não era propício a um correcto funcionamento da área administrativa (...)"

"Eu próprio senti alguma diferença na forma como nessa altura era tratado no IPL e lembro-me de me ter sido recusado o conhecimento do texto da nova lei orgânica que se projectava, isto em reunião do Conselho Administrativo. De resto estas reuniões eram, por norma, realizadas apressadamente, pois o Presidente tinha sempre muitos afazeres, estava cheio de pressa, com vontade de as acabar. Apenas uma vez me recorde de me ter posto um problema de certo vulto, que foi o caso das edições próprias do IPL, sobre a qual saiu mais tarde um decreto-lei a permiti-las.

"No que respeita a gestão de pessoal tive conhecimento de acontecimentos extraordinários, mas tratava-se de problemas da exclusiva responsabilidade do Presidente e dos júris dos concursos, bem como outros problemas internos que estavam fora da minha esfera de acção.

"A situação manteve-se assim até eu ter conhecimento, pela própria Chefe de Repartição Administrativa em princípios de 1987, que ela ia ser transferida para a Torre do Tombo.

"Se eu já desejava libertar-me de uma representação que só me dava dores de cabeça — nunca recebi do IPL qualquer importância nem mesmo a título de senhas de presença, aliás, de acordo com a lei uma vez que as reuniões se efectuaram sempre dentro das horas de serviço, nem gratificação e recusei mesmo receber, a certa altura que não posso precisar, certa importância como prestação de serviços — a ocasião não podia ser desperdiçada e assim logo dei indicações para partir a gerência e enderecei à Exm^a Directora-Geral da Contabilidade Pública a carta cuja fotocópia constitui o Anexo 2 (...)"

"No que respeita às verbas concedidas ao IPL e que totalizam 12500 contos, não posso esclarecer nada. Só tive conhecimento desses subsídios — e mesmo assim só

me foi referido o montante de 6000 contos — através das colegas da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, quando me contactaram na DGCP. Não tenho dúvidas que um procedimento tão irregular, se tivesse sido do meu conhecimento, teria desencadeado a reacção, tanto mais que a anomalia vinha desde 1981, como agora verifico, e eu teria tido tempo de sobejo para actuar (Declarações de fls. 350 a 362)".

4 - A matéria de facto seleccionada — embora com abundância, pois só isso permite caracterizar uma situação organizatória, mais do que este ou aquele facto, os quais já tiveram consideração na sede própria — pode sintetizar-se assim:

a) Abundam as irregularidades indiciariamente criminais e financeiras; mas, conforme se refere em pormenor no aludido Acórdão de Subsecção nº 40/92, tirado em 23/1/1992, as primeiras foram participadas e, de uma forma ou outra, extinguiu-se o respectivo procedimento criminal, ao passo que as segundas foram amnistiadas.

b) Tanto os depoimentos e diligências obtidos e feitos como a Declaração da Contadoria, a fls. 390, tudo reforçado com a extinção do Organismo e o tempo já decorrido, o qual, não só afasta qualquer aspiração mínima à existência da imediação ou imediatidade da prova como lhe tira toda a "frescura", concorrem para a conclusão do que não é viável desenvolver esforços para produzir melhor prova neste processo.

5 - Há que partir do preceito básico sobre esta matéria — o artigo 94º do Regimento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, aprovado pelo Decreto nº 1831, de 17/8/1915 — para o qual remete toda a legislação ulterior (maxime, cf. art. 26º nº 1 al. d) da Lei nº 86/89, de 8/9). E importa questionar se esta questão, por natureza, permite a aplicação do "processo especial" (cf. Capítulo VI do mesmo Regimento) em causa; independentemente da justificação preliminar constante do já citado Acórdão 40/92, que ordenou a mudança de forma de processo por julgar inadequado, perante os factos constantes do processo, o julgamento da conta (orientação seguida, aliás, também no Acórdão nº 60/92, de 30/1/1992 (IRA - procº 2364/74), no Acórdão nº 61/92, de 30/1/1992 (IRA - procº 2545/74) e no Acórdão nº 39/92, de 16/1/1992 (Fundo de Melhoramentos Agrícolas — procº 1157/73).

O conceito de impossibilidade de julgamento não corresponde, manifestamente, ao conceito filosófico de impossibilidade — quer o definamos como impossibilidade do ser ou metafísica (qualidade dos seres que não podem ser realizados ou passar a acto, ficando sempre no estado de puras potências, na definição de Aristóteles, ou contradição inerente à definição nominal da coisa, no conceito de S. Tomás de Aquino), quer optemos por um conceito lógico (impossibilidade de referência de um conceito; completada, para Descartes, pelo critério psicológico da clareza e da distinção das ideias). A contradição entre o critério lógico e o critério real da impossibilidade (sendo o primeiro o que não pode ser concebido e o segundo o que é

incompatível com condições formais da experiência, conforme a noção de Kant) constitui um quadro de referência fundamental, ao qual se subordina a dicotomia impossibilidade absoluta (chamada por vezes impossibilidade metafísica: o que não é possível para ninguém, em nenhum tempo, em nenhum lugar e por nenhuma outra categoria) e a impossibilidade relativa (o que não é possível para certo agente ou em determinada situação ou circunstância).

O conceito jurídico de impossibilidade revela-se sempre, ao invés, um conceito eminentemente prático, pragmático ou funcional: cobrindo, ou aquilo que, em determinadas circunstâncias e/ou para determinado agente (impossibilidade objectiva ou subjectiva) não é concretizável no plano empírico ou material ou o que, sendo materialmente concretizável, como tal não é aceitável ou exigível pela ordem jurídica, de acordo com critério normativo, axiológico ou funcional. Fala-se por vezes ainda de impossibilidade absoluta ou relativa, pretendendo com a segunda designar a dificuldade; mas tal conceito, independentemente da utilização prática, parece incorrecto, pois dificuldade ou não exigibilidade não podem confundir-se com impossibilidade, e a impossibilidade normativa, porque os meios necessários para determinado fim ou resultado seriam desproporcionados, ou seriam não exigíveis, ou seriam proibidos, não é em rigor dificuldade, mas impossibilidade em sentido próprio (aquilo que não pode ser, no plano da experiência ou no plano da permissão normativa). Nesse sentido se poderá, por exemplo, entender o conceito de impossibilidade do objecto do negócio jurídico, de impossibilidade superveniente da prestação obrigacional, etc.

No caso da impossibilidade de julgamento, é evidente que a expressão não traduz, nem uma impossibilidade de experiência (o acto jurídico do julgamento, e o subjacente conteúdo lógico, são sempre possíveis) nem uma impossibilidade normativa de julgar (a qual, a verificar-se, evitaria que o órgão jurisdicional investido do dever de julgar e objecto de uma situação de impossibilidade se visse, por esse facto, isentado desse dever abstracto ou justificado de o não cumprir, por tal não incorrendo em sanção). A impossibilidade de julgamento é um objecto possível — e necessário — de julgamento. Do que se trata, então, é de declarar jurisdicionalmente que é impossível julgar a conta, isto é, que o órgão jurisdicional se encontra em situação de não poder praticar o acto de jurisdição correspondente à conclusão do processo de prestação de contas em Direito Financeiro. A conclusão deste processo traduz-se, necessariamente (embora porventura de modo cumulativo quanto à parte do seu objecto), na quitação (declarando válido e aceitável o julgamento da conta) ou na condenação (declarando que da prestação de contas resulta um débito para com o Estado, ou entidade pública, relativamente à qual o gestor ou outros responsáveis incorre em responsabilidade) ou na sujeição a uma sanção por infracção financeira, para além dos actos acessórios conexos com o julgamento (por exemplo, a decisão em recurso, a anulação do julgado, etc.). De que se trata então, quando se

fala do julgamento da conta, que é objecto da declaração de impossibilidade?

6 - Em direitos afins do nosso — como, ao menos em certas épocas, o Direito Francês, o Direito Belga, o Direito Italiano, o Direito Espanhol — o julgamento de conta traduz-se pura e simplesmente na fixação do ajustamento da conta, sem um juízo necessário acerca da responsabilidade do gerente; independentemente de o julgamento poder implicar, ou dele se poderem derivar, algumas declarações de situações jurídicas dos gerentes ou condenações destes (em reposição ou multa; ou mesmo em outras sanções, num plano de Direito Comparado).

Nesse caso, o julgamento da conta não corresponde em rigor a um processo de prestação de contas, mas a uma mera conferência e liquidação, num processo jurisdicional sem partes, que se processa, em princípio, com intervenção dos serviços ou entidades a que a conta diz respeito e dos órgãos encarregados de promoção da legalidade, ou vinculados aos seu esclarecimento, e sem intervenção de partes, ou mesmo de particulares como tais.

Não interessará agora saber se em algum momento o processo de efectivação de responsabilidades dos gerentes no Direito Português foi apenas um julgamento de conta; ou se, no nosso Direito, tal processo foi sempre concebido como julgamento de conta e julgamento dos responsáveis, com simultâneo acertamento duma posição contabilística e prestação de contas dos gerentes para com o Estado. Entende-se que, hoje, sem dúvida o processo de responsabilidade tem esta dupla natureza, nomeadamente perante o disposto nos art^{os} 61^o do Regimento de 1915 (cf. art^o 40^o e segs.), e nos art^{os} 48^o a 53^o, 30^o e outros (com todo o procedimento de ajustamento de responsabilidades dos organismos e dos responsáveis) na Lei n^o 86/89, de 8 de Setembro.

Por outro lado, também se entende que este processo em que se tomam contas aos responsáveis e se fixa um ajustamento — nunca exclusivamente uma coisa nem outra — deixou de ser um mero processo de conferência e liquidação documental (embora, de facto, possa limitar-se a isso) para passar a ser claramente um processo em que o Tribunal pode lançar mão dos mais diversos meios de prova (por iniciativa própria ou a solicitação dos responsáveis), deve abrir caminho ao exercício do direito de defesa (na lata configuração dos art^{os} 30^o e 51^o da Lei n^o 86/89, de 8 de Setembro), pode proceder a auditorias, verificações *in loco* e outras formas do inquérito ou averiguação, para além da mera análise interna e documental - o que tudo configura um processo dirigido à averiguação da verdade, ao menos formal, quanto à prestação de contas dos responsáveis (elemento subjectivo) necessariamente conexa à fixação do ajustamento (elemento objectivo).

Assim sendo, a articulação estreita entre fixação do ajustamento e prestação de contas dos responsáveis não impede, todavia, a distinção, tanto lógica como prática, entre estas duas operações do julgamento de contas em sentido amplo (sendo julga-

mento da conta em sentido estrito, apenas, a primeira componente, não como finalidade do processo de julgamento de contas, mas como uma das duas operações essenciais em que ele se decompõe).

Em tese, seria possível apurar responsabilidades, em processo de julgamento de contas, sem a fixação do ajustamento. Então, a hipótese de uma eventual responsabilidade financeira que determinasse a aplicação de sanções remeteria sempre para o recurso a outras formas de processo (tal como o de multa), mas não para um processo misto em que a impossibilidade de julgamento da conta se cumulasse com a condenação em reposição ou a aplicação de multas. A particular especialidade do processo de impossibilidade de julgamento desde logo o justifica; e outras razões existiriam, entre as quais é evidente a relação de sequência lógica entre a fixação do ajustamento e a efectivação de responsabilidades, conquanto esta possa referir-se a infracções financeiras específicas, adoptando então as formas próprias que para tal existem.

Questão mais complexa é a de saber se, podendo fixar-se o ajustamento mas não se gerando no Tribunal uma convicção segura acerca da efectivação de responsabilidade dos gerentes — incluindo a respectiva conclusão normal, que é a quitação — será possível a fixação do ajustamento com uma decisão de non liquet relativamente à responsabilidade dos gestores. Não importa resolver agora esta questão, embora pareça que, ao menos em princípio, algo subsista da originária prioridade — quando não exclusividade — da fixação do ajustamento como forma nuclear do "julgamento de conta"; e isto inclinaria no sentido de se entender que, fixado o ajustamento, a lei aponta para a necessidade de uma consequente declaração relativa à responsabilidade dos gerentes, a qual, se nada houver em contrário, por inexistência de indícios alegados e provados, ou por remoção de efeitos sancionatórios (v.g., por uma lei de amnistia), se traduzirá na decisão de quitação.

Embora esta última questão não careça aqui de ser resolvida, mas apenas apreciada a título de fundamentação, parece que a solução do nosso sistema jurídico a tal respeito é clara.

Então, a efectivação de responsabilidades em processo de julgamento de contas (sem tratar agora do seu equivalente relativamente aos serviços simples) pode dizer-se que se traduz:

a) Na normal situação de fixação do ajustamento com quitação ou condenação dos gerentes (e eventuais elementos acessórios, quais sejam, por exemplo, os da condenação de outros responsáveis);

b) Na declaração de impossibilidade de julgamento, a qual tem por objecto a impossibilidade de fixação do ajustamento e a impossibilidade de efectivação de responsabilidade dos responsáveis;

c) Na fixação específica do débito dos responsáveis na falta da conta (e a isso corresponde o processo especial de fixação do débito).

Importará, então, analisar em especial esta última situação, para, traçado o panorama das formas decisórias e processuais possíveis, qualificar os factos anteriormente apurados.

Vejamos.

7 - O artº 6º, nº 8, do Decreto nº 22 257, de 25.2.1933, especifica, entre os processos especiais, os de fixação do débito dos responsáveis e os de impossibilidade de julgamento.

Os primeiros processos (cuja evolução de regime aparece bem traçada in Conselheiro Trindade Pereira, O "Tribunal de Contas", Vol. I - 1962, (págs. 188-190) ocorrem nas situações em que há omissão de contas ou dos documentos que devam acompanhá-los e actividade financeira de algum tipo, que justificasse a prestação da respectiva conta; na sua configuração tradicional, há circunstâncias ou factores que têm evoluído (nuns casos exigia-se revelia dos responsáveis, noutros não; em certos regimes legais previa-se, além da fixação do débito, a imposição de multas aos omissos — é esse o regime da lei actual fixado no artigo 6º nº 8 do Decreto nº 22 257, e no artº 6º, nº 8, alíneas a) e b), e artº 7º, do mesmo diploma e artº 7º, do Decreto-Lei nº 29 174; em outros não).

Por seu lado, o processo de impossibilidade de julgamento, também especial, é regido pelo capítulo VI do Regimento de 1915, e designadamente pelo respectivo artº 94º. Observa a este respeito Trindade Pereira (op. cit., pág. 191-192) o seguinte: "No caso de se reconhecer a absoluta impossibilidade do julgamento da conta, lavar-se-á acórdão nesse sentido e arquivar-se-à o processo, podendo os interessados requerer o levantamento das fianças e hipotecas: tudo se passa como se houvesse quitação (...). Há porém uma nota a frisar desde já, como fundamental neste processo: ele não pode empregar-se quando hája qualquer indício de que a falta dos documentos não se deva a caso fortuito, ou de força maior, por forma que se afaste inteiramente o grave perigo de se lançar mão do processo para casos em que a falta de documentos se deveu ou serviu para encobrir qualquer fraude. De outro modo, esta estaria sempre coberta: faziam-se desaparecer, ou não se apresentavam, os documentos necessários, ou pretextava-se a sua falta (...); em caso de incêndio, inundação, roubo, extravio justificado plenamente, etc., é que pode funcionar o processo para resolver uma impossibilidade devida a caso fortuito, ou de força maior, que absolutamente alheia à vontade ou responsabilidade dos responsáveis da conta. (...) os documentos devem faltar por motivo de força maior ou caso fortuito e ser absoluta a impossibilidade de os obter ou substituir. (...) Se o documento é insuficiente não pode ser abonado. Como abonar o inexistente?"... (obra citada, págs. 191-192).

No essencial, parece claro que o regime legal aponta para o seguinte: quando não for possível na conferência e liquidação — havendo ou não conta, sendo ou não

completa a sua instrução — fixar correctamente o ajustamento, como elemento caracterizador da essência da conta e fundamentador da determinação, positiva (condenação) ou negativa (quitação), da responsabilidade dos gerentes, podem seguir-se fundamentalmente dois caminhos.

A fixação do débito pressupõe que:

a) O responsável tem culpa ou dolosamente criou as condições para a não existência de conta, a sua insuficiente documentação ou, de qualquer outra forma, para a impossibilidade da conferência e liquidação.

b) Existe, contudo, actividade financeira justificativa de prestação de contas e apuramento da situação do responsável; recorrer-se-á então a esse processo especial para determinar a responsabilidade financeira do gerente omissio.

No caso da impossibilidade de julgamento, não pode dizer-se, em rigor, que o gerente foi omissio: no que se refere directamente à apresentação da conta à sua instrução documental, ele não é culpado; e não há-de resultar do processo intenção dolosa, relativamente à criação das condições que determinam a impossibilidade de julgamento (isto é: fixação de um ajustamento pelo Tribunal, com conseqüente condenação ou quitação dos responsáveis). Parece-nos ser este o sentido em que o Conselheiro Trindade Pereira fala de caso fortuito ou de força maior: as circunstâncias que determinam impossibilidade de julgamento não devem ser imputáveis, por negligência ou dolo, aos gerentes; e só isso explica que, para certos efeitos (como o levantamento da caução), mas não para todos, a impossibilidade de julgamento seja equivalente à quitação (cfr. Trindade Pereira, obra citada, pág. 192). Por outro lado, a redacção deste mesmo texto aponta para um processo de conferência e liquidação essencialmente documental, como o que se praticava ao tempo; mas a falta ou a insuficiência de documentos não constitui a única causa de insuficiente segurança na conferência e liquidação podendo o não apuramento de factos mediante o recurso a outros meios de prova, e a integração da conferência e liquidação (normalmente interna se for meramente documental) por acções de verificação externa integrar as formas de verificação consagradas, nomeadamente, na Lei n° 86/89, de 8 de Setembro.

Observe-se que a jurisprudência pacífica, constante e uniforme do Tribunal confirma a interpretação exposta, desdobrada nas seguintes vertentes, que, sem contradizerem a correcta exposição da jurisprudência tradicional proposta, como sempre, por Trindade Pereira, permitem interpretá-la com cambiantes de mais marcada flexibilidade. Assim:

a) Tanto pode haver completa omissão de conta (Ac. de 16/5/1989 — Hospital Concelhio da Chamusca; Ac. 14/12/1982 — Câmara Municipal de Paredes de Coura) como impossibilidade de obtenção de certos documentos necessários à sua conferência e liquidação (Ac. 14/11/1988 — Hospital Concelhio de Esposende) ou impossibilidade de obtenção, por outros meios de prova, da convicção de que a confe-

rência e liquidação traduzem uma situação verídica (assim, não é apenas para documentos mas para todos os meios de prova e sua utilização na conferência e liquidação que deverá interpretar-se o disposto no artº 183º do Regimento, que determina que não será abonado na conta dos responsáveis o documento de despesa que deixe de satisfazer às condições ali enumeradas, concernentes à sua autenticidade, veracidade, exactidão e legalidade: Trindade Pereira, op. cit., pág. 192) (nesta última situação estão, nomeadamente, os Ac. nº 231/91, de 11/7/1991 — Hospital Concelhio de Esposende, procº 2 570/79; Ac. de 29/3/1990 — Hospital Concelhio de Esposende, procº nº 2 538/78).

b) A impossibilidade de julgamento deve resultar de factos não imputáveis aos gerentes, nem por dolo nem por mera culpa (nesse sentido a referência ao "caso fortuito" feita por Trindade Pereira, que será de interpretar lata e extensivamente).

c) A impossibilidade de julgamento só existirá quando não for possível fixar um ajustamento suficientemente verídico e seguro, na convicção do Tribunal, tanto em função da actividade probatória dos gerentes dos Serviços como de terceiros ou da que advém da iniciativa do Tribunal.

8 - Em suma, para concluir pela já indiciada impossibilidade de julgamento — e tanto assim é que foi decidida a mudança de forma do processo pelo Acórdão nº 40/92, de 23/1/1992 —, importará que o Tribunal, com segura convicção, chegue à conclusão de que, cumulativamente (cf. Acs. já citados, nºs 39/92, 60/92 e 61/92):

- se torna impossível proceder a uma liquidação fiável, não oferecendo qualquer segurança o ajustamento apresentado no relatório inicial;

- se afigure impossível a recolha dos outros documentos, de outros meios probatórios adequados ou dos esclarecimentos indispensáveis .

9 - Os factos que permitem caracterizar a situação vêm descritos no referido Acórdão nº 40/92, de 23/1/1992, tirado em subsecção, e no nº 3 do presente aresto.

Sobre eles, ouvidos os responsáveis, se confirma a convicção de uma situação generalizada de caos organizativo, irregularidades e ilegalidades, amnistiadas ou definitivamente impunes, e conseqüente falta de fidedignidade das contas apresentadas e de qualquer ajustamento que delas se extraia, consoante já resultava do bem elaborado relatório inicial.

Os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas confirmam a inviabilidade da obtenção de outros elementos probatórios, ou esclarecimentos relevantes, convicção esta que se reforça pelo tempo já decorrido e pelas vicissitudes do Organismo há muito extinto.

O Exmº Procurador-Geral Adjunto, em douda promoção a fls. 391-392, conclui nada ter a opor à declaração de impossibilidade de julgamento, nos termos dos artºs 26º, nº 1, al. d) da Lei nº 86/89 e artº 94º nºs 3 e 4 do Regimento aprovado pelo

citado Decreto nº 1 831, expendendo embora doutes considerações acerca dos efeitos de eventuais decisões de quitação e/ou de impossibilidade de julgamento.

10 - Com efeito, no caso vertente, as circunstâncias, confirmadas pelos Serviços do Tribunal e pelas alegações dos responsáveis, que, ouvidos duas vezes, por duas vezes se declararam impossibilitados de trazer ao processo mais elementos do que os já carreados, confirmam a impossibilidade de obter novos elementos que permitam superar as múltiplas situações de insegurança quanto à veracidade do ajustamento proposto que antes se referiram.

Esses factos poderiam dar origem a um processo de fixação de débito dos responsáveis, se dos autos resultasse culpa ou dolo na criação das situações relacionadas com a omissão de prestação de contas, ou, in casu na sua prestação com tantas deficiências e insuficiências. E, manifestamente, do processo resulta a convicção de que, pelo menos quanto a alguns dos responsáveis, apesar de a situação criada ter origem em factores muito complexos — desde a própria inadequação da legislação à insuficiência de pessoal — nem sempre estarão inteiramente isentos de culpa na criação de condições para a situação de desorganização, administrativa em geral e financeira em especial, que está na origem da falta de fiabilidade da conta e dos documentos anexos, bem como de qualquer ajustamento que com base neles se aprovasse.

Todavia, além de que o apuramento de culpas nessa situação não foi especificamente objecto da instrução deste processo, nem era este o lugar próprio para o fazer, e porque a culpa e o dolo têm de ser solidamente estabelecidos, não se presumem com ligeireza nem devem ter-se por provados com base em meros indícios falíveis, o Tribunal não teve, nem tem, de se pronunciar sobre as origens da situação genérica de desorganização do Serviço, que aliás a breve trecho levaria à sua extinção. O que interessa, para formular a conclusão de que se justificará a fixação de débito dos responsáveis ou deve caminha-se para a declaração de impossibilidade de julgamento, não é uma mera culpa genérica na situação de desorganização financeira, mas a culpa específica na ocorrência das causas que determinam a impossibilidade do Tribunal se pronunciar sobre um ajustamento que considere, com base nos autos, fiável ou seguro, verídico e regular. Ora, a tal respeito, pode dizer-se com segurança que dos autos não resulta provada negligência nem intenção fraudulenta quanto à própria prestação de contas em si (o mesmo não se diga de alguns comportamentos financeiros com ela relacionados, os quais, por estarem amnistiados, não relevam para este efeito); por isso não devem os gerentes ter-se como omissos, mas antes como maus gestores; e não é de imputar-lhes, nem por dolo nem por mera negligência, a caracterização negativa da conta e da documentação, que resulta de uma situação geral de desorganização financeira, cuja causalidade é muito complexa, incluindo nela (mas em grau que já não é relevante para a determinação da responsabilidade

financeira averiguada neste processo) a eventual imputabilidade de algumas das causas da situação geral aos gerentes julgados no presente processo .

Entende-se, nestas circunstâncias, que não tem cabimento o recurso ao processo de fixação de débito, por a impossibilidade de julgamento não resultar directamente nem de negligência nem de dolo dos responsáveis no processo quanto às causas que levam a declará-la (as quais se atêm especificamente à conta, à sua documentação e à credibilidade que uma e outra merecem como fundamentos do ajustamento a fixar pelo Tribunal e da efectivação de responsabilidades; e não a uma situação genérica de desorganização financeira, censurável mas não sancionável nesta sede).

Poder-se-á perguntar, ainda, qual o motivo por que a fixação do ajustamento se não faz com quitação — resultante, porventura em exclusivo, da incidência da legislação amnistiante que o Tribunal declarou aplicável a situações de responsabilidade financeira já apreciadas em anterior acórdão. A verdade é que, por um lado, a declaração de quitação pressupõe o juízo do Tribunal de que, com base nos elementos constantes dos autos, os gerentes nada devem à Fazenda Nacional, porque prestaram boas contas; e neste caso essa convicção não se pode estabelecer. Por outro lado, a fixação de um ajustamento implicará (em princípio; sem curar agora de considerar que a antiguidade deste processo e a natureza do organismo, há muito extinto, retira alcance prático a este argumento, mas poderia criar um precedente com incidência perversa noutras situações) a declaração de que é verídica uma determinada situação contabilística, a qual por isso, para o futuro, deve produzir efeitos (na conta seguinte, na contabilidade do organismo, etc.); essa responsabilidade vincula o Tribunal a só declarar quites os responsáveis no caso de formar uma conclusão bem fundamentada sobre o ajustamento e sobre a conseqüente responsabilidade dos gestores. O Tribunal não pode escolher entre dar quitação ou declarar a impossibilidade de julgamento; e só poderá declarar quites os gestores que beneficiem de um ajustamento seguro e de uma imputação, ao menos, não condenatória dos respectivos resultados da gerência.

Em suma. Não há lugar para recorrer à forma processual de fixação de débito dos responsáveis. E, embora para alguns efeitos a impossibilidade de julgamento seja análoga à quitação, ela não implica um compromisso do Tribunal com qualquer ajustamento e tão pouco implica um juízo positivo de quitação; dela apenas resulta a produção de alguns efeitos, idênticos aos da quitação, sobre a situação dos responsáveis perante a Fazenda Nacional.

11 - De tudo quanto precede resulta que outra não poderia ser a conclusão do Tribunal, senão a verificação de uma situação generalizada de desorganização nos Serviços do Instituto Português do Livro e da impossibilidade de obter provas ou esclarecimentos adicionais, o que tudo impossibilita em absoluto a fixação de qualquer ajustamento relativamente à gerência de 1984. Tão pouco se considera que os

gerentes tenham culpa específica por, dolo ou negligência na criação desta situação, que resulta de um complexo de circunstâncias, do qual derivou, a breve trecho, a extinção do Organismo.

12 - Nestes termos, decide-se em plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas declarar, ao abrigo dos artigos 26º, nº 1, alínea d) e 30º, da Lei nº 86/89, de 8/9, e do artº 94º, nºs 4 e 5, do Regimento aprovado pelo Decreto nº 1831, de 17/8/1915, a absoluta impossibilidade de julgamento das contas do Instituto Português do Livro relativamente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1984.

Cumpra-se o disposto no nº 5, do artº 94º, do citado Regimento.

Publique-se na 2ª Série, do Diário da República, ao abrigo do disposto no artº 63º, nº 2, alínea f), da Lei nº 86/89, de 8/9.

Publique-se também o acórdão nº 40/92, de 23/1/1992, tirado em Subsecção da 2ª Secção, nos termos do mesmo artº 63º, nº 2, alínea f), da Lei nº 86/89, de 8/9.

Sem emolumentos.

Tribunal de Contas, em 30 de Abril de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
José António Mesquita
Júlio Carlos Lacerda de Castro Lopo
João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
José Alves Cardoso
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida
Manuel Raminhos Alves de Melo

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

CÂMARA MUNICIPAL DE ELVAS - DECLARAÇÃO DE DÍVIDA - AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO - ÓRGÃO CO- LEGIAL - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

SUMÁRIO:

1. A emissão de uma declaração de dívida, liquidada mediante autorização de pagamento seguida de uma renovação da declaração de dívida, novamente liquidada, mediante autorização de pagamento, não pode ser classificada como um mero aproveitamento ilícito por um empreiteiro, por não lhe ter sido exigida a devolução da declaração de dívida inicial aquando do primeiro pagamento.
2. O falseamento das datas das deliberações do órgão colegial, que facultam os pagamentos, bem como a deturpação da realidade fáctica, indiciam actuação dolorosa pelo presidente do órgão colegial no pagamento indevido — duplicado — ao empreiteiro.
3. Não devem os membros do órgão colegial ser condenados solidariamente com o respectivo presidente, se é evidente que este agiu sem o conhecimento dos restantes. No caso vertente, quando falseia dolosamente as datas das deliberações colegiais citadas nas autorizações de pagamento por si emitidas.

Conselheiro Relator:
João Manuel Fernandes Neto

Acórdão n 88/92 - Processo nº 1 - A - Autos de Anulação
Sessão de 1992.02.20

I - O Digno Procurador-Geral Adjunto requereu ao abrigo do disposto no artigo 6º, do Decreto-Lei nº 29 174, de 24 de Novembro de 1938, a anulação do acórdão deste Tribunal de 26 de Fevereiro de 1985, lavrado no processo nº 1 704/81, que julgou quite a Câmara Municipal de Elvas pela sua gerência no período decorrido

entre 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1981.

Tal pedido fundamenta-se no facto de, posteriormente ao trânsito em julgado do referido aresto, se ter apurado — através de um inquérito realizado pela Inspeção Geral da Administração do Território e de uma inspecção ordinária também realizada pela I.G.A.I — que, na empreitada de construção de 58 fogos na "Boa-Fé", a Câmara passou ao empreiteiro Sr. José Joaquim Damião Judas, através da autorização n.º 4 024, de 5 de Dezembro de 1980, a importância de 239 144\$50 sem lhe exigir que lhe devolvesse a declaração de dívida que anteriormente lhe havia sido entregue para o mesmo efeito dando origem a que posteriormente a referida declaração fosse apresentada ao Banco e a Câmara a viesse a satisfazer no dia 22.1.1981, através da autorização n.º 320, pagando, assim, em duplicado, a referida importância.

Tal irregularidade repercutiu-se no ajustamento da conta e não foi apreciada na devida altura por o respectivo processo não fornecer os elementos de informação precisos.

II - Por acórdão de 6 de Junho de 1991 foi admitido o pedido de anulação por se verificarem as pressupostos descritos no artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 29 174, tendo-se ordenado a citação dos responsáveis para, no prazo de 30 dias, alegarem e apresentarem provas.

III - Citados estes, apenas o Presidente da Câmara Joaquim Lourenço Ventura Trindade, por intermédio de advogado a quem passou procuração para o efeito, apresentou as alegações, que se encontram processadas de fls. 114 a 115-v, nas quais, depois de descrever os factos, sustenta, além do mais, que não existe duplicação de pagamentos: o efectuado em 1980 foi o pagamento do débito originário; o efectuado em 1981 foi pagamento efectuado na posição de garante, embora a garantia tenha sido abusivamente utilizada, gozando por isso a Câmara de direito de regresso contra quem assim a utilizou”.

IV - O Exm.º Procurador-Geral Adjunto, no seu parecer lavrado de fls. 126 a 127-v, sustenta a existência de um pagamento indevido na gerência em apreciação, pois foi paga em duplicado a quantia de 239 144\$50 relativa à mesma dívida, e conclui que os responsáveis devem ser condenados solidariamente a repôr nos cofres da Autarquia a aludida importância.

V - Corridos os vistos legais cumpre decidir.

Da documentação junta ao processo resultam provados os seguintes factos:

No dia 4 de Dezembro de 1980, o Sr. Presidente da Câmara assinou uma declaração de reconhecimento de dívida no montante de 239 144\$50, proveniente da empreitada de construção de 58 fogos no Bairro da Boa-Fé, de que era credor José

Joaquim Damião Judas (documento junto a fls.97).

Logo no dia seguinte — em 5 de Dezembro de 1980 — essa quantia foi paga directamente pela Câmara ao identificado credor mediante a autorização de pagamento n.º 4024 assinada pelo Sr. Presidente nessa mesma data (cfr. documento de fls 95).

De notar que, embora nesta autorização conste que o pagamento foi deliberado pela Câmara em 4 de Janeiro de 1980, o certo é que tal deliberação teve lugar em 10 de Dezembro de 1980 — cfr. documento junto a fls. 128 — isto é, posteriormente ao pagamento da dívida.

Por outro lado, além de não ter sido pedida a devolução da referida declaração de reconhecimento da dívida ao seu beneficiário aquando do pagamento do débito, ela veio a ser renovada mediante a elaboração de nova declaração a favor do mesmo credor, com a mesma importância e a mesma origem da dívida, sendo este documento assinado pelo Presidente da Autarquia em 22 de Janeiro de 1981 — vidé fotocópia processada a fls. 96.

Esta declaração de reconhecimento de dívida renovada veio a ser paga pela autorização de pagamento n.º 320, assinada pelo identificado responsável em 27 de Janeiro de 1981 — cfr. documento junto a fls. 98 — tendo o seu pagamento ocorrido em 2 de Fevereiro do mesmo ano.

Também nesta última autorização de pagamento consta como tendo sido deliberada pela Câmara em 7 de Janeiro de 1981 quando, na realidade, a deliberação ocorreu em 28 de Janeiro do mesmo ano — cfr. documento junto a fls. 128 — isto é, já depois da autorização de pagamento ter sido assinada pelo Presidente da Câmara.

Desta realidade fáctica resulta, de forma clara e inequívoca, que a quantia de 239 144\$50 — proveniente da mesma dívida — foi paga por duas vezes: a primeira, em 5 de Dezembro de 1980, directamente ao credor e, a segunda, em 2 de Fevereiro de 1981, ao Banco como consequência de posição de garante da Câmara por uma dívida já liquidada e cujo documento do reconhecimento da dívida, bem como a respectiva autorização de pagamento foram emitidos posteriormente ao pagamento originário do débito.

Este segundo pagamento — ocorrido na gerência ora em reapreciação — foi ilegal, por isso que indevido e violador do disposto no artigo 32º, do Decreto-Lei n.º 243/79, de 25 de Julho então vigente e, actualmente, no artigo 26º, do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho.

Com efeito, mesmo que a conduta do Sr. Presidente da Câmara deva ser valorada dentro dos parâmetros da actuação do homem médio, do cidadão comum, este não assina uma autorização de pagamento de uma dívida sem providenciar que o credor restitua a declaração do reconhecimento da mesma dívida que lhe fora entregue no dia anterior, não assina nova declaração do reconhecimento da mesma dívida em substituição da anterior cerca de mês e meio depois do débito estar liquidado e não

assina outra autorização de pagamento, ainda que como garante, da mesma quantia referente à mesma dívida. E também não assina duas autorizações de pagamento em que em ambas se falseiam as datas em que foram tomadas as deliberações camarárias.

Perante tais factos, impõe-se concluir que o Sr. Presidente da Câmara agiu dolosamente, mais concretamente com dolo directo — cfr. artigo 14º, nº 1, do Código Penal — isto é de forma voluntária e consciente.

Na verdade, no dizer de Maia Goncalves, in Código Penal Português anotado e comentado, pág. 95 (5ª. edição), "para verificação do dolo é necessário, por parte do agente, a prática voluntária de factos, e o conhecimento do carácter ilícito ou imoral da sua conduta, ou que tudo se passe como se ele tivesse tal conhecimento. Este princípio de necessidade é, também, uma regra de suficiência".

E uma outra conclusão se extrai do que foi explanado: é a de que a infracção financeira cometida deve ser imputada única e exclusivamente ao Sr. Presidente da Câmara e não aos restantes responsáveis pela gerência, que a ela foram alheios, quer perante o condicionalismo em que os factos ocorreram — recordem-se, a este respeito, as divergências existentes entre as datas em que foram tomadas as deliberações da Câmara e as indicadas nas referidas autorizações de pagamento — quer no domínio de culpa.

Neste aspecto, não acompanhamos o Digno Representante do Ministério Público quando, no seu douto parecer, preconiza a condenação solidária de todos os responsáveis no pagamento da quantia indevidamente despendida.

Quer pela lei vigente ao tempo da prática da infracção — artigo 32º, do Decreto-Lei nº 243/79, de 25 de Julho — quer pela lei actualmente em vigor — nº 2, do artigo 41º, do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho — a utilização indevida das dotações por parte dos titulares dos órgãos autárquicos, pode implicar a restituição das importâncias indevidamente despendidas.

Assim, para além da responsabilidade financeira sancionatória prevista nos referidos diplomas legais — multa de 10 000\$00 no primeiro e de 50 000\$00 no vigente — que se encontra amnistiada "ex vi" do disposto na alínea z), do artigo 1º, da Lei nº 16/86, de 11 de Junho e, posteriormente, na alínea cc), do artigo 1º, da Lei nº 23/91, de 4 de Julho — prevê a lei a possibilidade de efectivação da responsabilidade financeira reintegratória que, à semelhança do que acontece quanto à responsabilidade civil emergente de factos ilícitos, não é prejudicada pela aplicação dos diplomas que concederam as amnistias: cfr. artigo 12º, da Lei nº 16/86 e o artigo 12º, da Lei nº 23/91.

No caso concreto, quer pela especificidade dos factos praticados, quer pelo grau de culpa revelado na conduta, impõe-se que o seu responsável seja obrigado à restituição da importância indevidamente paga em duplicado.

Em face do exposto e por se mostrarem preenchidas todas as condições previstas

no artigo 6º, do Decreto-Lei nº 29174, de 24 de Novembro de 1938, acordam os juízes da 2ª Secção, em Plenário do Tribunal de Contas em:

a) anular o acórdão deste Tribunal de 26 de Fevereiro de 1985, lavrado no processo nº. 1704/81, que julgou quite a Câmara Municipal de Elvas pela sua gerência no período decorrido entre 1 de Janeiro a 31 de Dezembro;

b) condenar o Presidente da Câmara, Sr. Joaquim Lourenço Ventura Trindade — pela prática da infracção prevista e punível pelo artigo 32º, do Decreto-Lei nº 243/79, de 25 de Julho ao tempo vigente — a repôr nos Cofres da Autarquia a quantia de 239 144\$50 (duzentos e trinta e nove mil cento e quarenta e quatro escudos e cinquente centavos) acrescida dos juros legais;

c) julgar quites os demais responsáveis autárquicos pela referida gerência.

Não são devidos emolumentos.

Comunicações necessárias

Junte-se cópia deste acórdão ao processo nº 170 481.

Lisboa, 20 de Fevereiro de 1992

(aa) *João Manuel Fernandes Neto*
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida
João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
Manuel Raminho Alves
José António Mesquita
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo
António Joaquim Carvalho
José Alves Cardoso
João Pinto Ribeiro
António Sousa Franco

Fui presente

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

ACÓRDÃOS DE CONTAS

CONSELHO ADMINISTRATIVO DO INSTITUTO PORTUGUÊS DO LIVRO - IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO - CONTA DE GERÊNCIA

SUMÁRIO:

1. Os documentos da Conta de Gerência de 1984, do Conselho Administrativo do Instituto Português do Livro, foram enviados à Polícia Judiciária, tendo o Procurador da República junto do TIC de Lisboa proferido despacho final de abstenção de acusar.
2. Os reponsáveis foram notificados para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória e eventual aplicação de multa.
3. O decurso do tempo levou a que o apuramento dos facto fosse cada vez mais difícil.
4. A situação de desorganização generalizada, fraude muito frequente, ocorrência de abundantes irregularidades, falta de livros contabilísticos essenciais, às vezes para se eximirem as responsabilidades pessoais ou as diminuírem, traduz a ocorrência de condições que levam a Subsecção a não considerar possível dar quitação aos responsáveis.
5. Assim, os presentes autos passam a ser tramitados como de impossibilidade de julgamento.

Conselheiro Relator:
Prof. Doutor António de Sousa Franco

*Acórdão nº 40/92 - Processo nº 1606/84
Sessão de 1992.01.23

1 - Sobre a julgamento do Tribunal de Contas o processo de responsabilidade dos

* Publicado no Diário da República, II Série, nº 195, de 25 de Agosto de 1992

membros do Conselho Administrativo do Instituto Português do Livro desde 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1984, identificados a fls. 104 dos autos, a saber:

- António Alfredo da Fonseca Tavares Alçada Baptista
- Maria Júlia da Conceição Alves Marques
- Manuel Marques Correia

O processo é instruído com os documentos necessários ao seu julgamento e pelo seu exame verifica-se que o resultado da gerência foi o que consta do seguinte ajustamento:

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	-- \$ --	
Recebido na gerência	<u>68 538 317\$00</u>	68 538 317\$00

CRÉDITO:

Saído na gerência	68 538 317\$00	
Saldo para a gerência seguinte	<u> -- \$ --</u>	68 538 317\$00

O débito vem comprovado pelos documentos de fls. 55 a fls. 57 e o crédito demonstrado com os documentos de fls. 58 a fls. 103.

A presente conta abre com saldo nulo, julgado por acórdão de 18 de Maio de 1986, proferido no processo nº 1 873/83; está pendente de julgamento do Tribunal do processo da gerência de 1985 (procº 1 291/85), com este em boa medida conexo.

Por resolução do Tribunal de Contas de 5 de Fevereiro de 1985, ao abrigo do disposto nos artºs 1º e 4º, do Decreto-Lei nº 313/82, de 5 de Agosto, o Organismo foi dispensado da apresentação dos documentos, com excepção dos que respeitam às rubricas 01.42 — "Remunerações de pessoal diverso" e 31.00 — "Aquisição de Serviços — Não especificados", tendo por despacho do Conselheiro Presidente sido avocados os documentos de despesa afectos ao código 14.00 — "Ajudas de custo - Compensação de encargos".

2 - Foi efectuado, por despacho de 02.03.1987 do Director-Geral do Tribunal de Contas, um exame "in loco" às contas do Instituto Português do Livro (IPL), gerências de 1984 e 1985, com a finalidade de averiguar a veracidade de algumas situações irregulares insertas numa participação apresentada à Secretária de Estado da Cultura e enviada ao Tribunal de Contas (fotocópia apensa de fls. 2 a 45), a qual se acrescenta outra participação (apensa a fls. 48 a 50), além de a Alta Autoridade Contra a Corrupção ter remetido uma exposição que lhe foi enviada sobre o mesmo assunto, por entender não se situar objectivamente no seu âmbito de intervenção (cf.

os documentos de fls. 51 a fls. 55).

Conforme o bem elaborado relatório inicial (de fls. 2 a 22) explicita, foi utilizado o seguinte método:

- Análise "in loco" da documentação;
- Audição dos responsáveis pela presente gerência e, bem assim, de funcionários cujo depoimento se considerou oportuno obter, a fim de clarificar a situação, ainda na fase administrativa.

3 - Seguindo de perto o relatório inicial, verifica-se que, no exame "in loco" efectuado no IPL, se procurou analisar e confirmar as situações que foram participadas, que se prendiam com assuntos de pessoal e aquisição de serviços, tendo entretanto surgido outras dúvidas que levaram a que fossem analisados outros sectores. Esses factos/questões podem sumariar-se assim:

3.1 - Recusa de visto a três contratos de tarefa enviados ao Tribunal de Contas pelo IPL, tendo este mantido ao Serviço os tarefeiros com quem tinham sido celebrados os referidos contratos (relatório inicial, fls. 7 a 10) com gasto ilegal de um total de Esc: 186 860\$00 (fls. 1819), acrescido de verbas indetermináveis (folha 19).

3.2 - Existência de documentos "forjados" com o objectivo de pagar aos tarefeiros referidos em 3.1 (docs. n.ºs 97, 98 e 99; cf. fls 8, 45-verso e 49-verso dos autos; e ainda os passos referidos a fls. 8 a 10 do relatório inicial).

3.3 - Atribuição de passe social mensal a Carlos Fernando Mendes de Barros, a quem foi recusado o visto no contrato de tarefa (ibidem, fl.11).

3.4 - Atribuição de uma verba de 12 500 contos, em 1981 e 1982, pelo Instituto para a Cooperação Económica (11 500 contos) e pela Direcção-Geral para a Cooperação (1 000 contos), cujo montante foi depositado na Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, e que ficou omissa nas contas do IPL (ibidem, fls. 11 a 13; cf. fls. 1920).

3.5 - Existência de um funcionário, requisitado aos Serviços Sociais da Universidade de Lisboa, o qual possuía o estatuto de trabalhador de empresa privada (ibidem, folha 14).

3.6 - Utilização pelo IPL de verbas destinadas a pagamentos a terceiros, para fins diferentes, nomeadamente para a concessão de empréstimos (ibidem, fls. 13-14 e 21).

3.7 - Diversas irregularidades constantes do ofício de liquidação (fls. 113 a 115 dos autos), nomeadamente (ibidem, fls. 14 a 17 e 21):

3.7.1 - Falta de relação de cheques justificativa da divergência entre o saldo da conta de gerência e o saldo certificado pela Caixa Geral de Depósitos;

3.7.2 - Manutenção, no Instituto, de Maria Cabral Pacheco Miranda, como colaboradora, paga mensalmente através da rubrica 31.00 — "Aquisição de Serviços — Não Especificados", sem qualquer contrato;

3.7.3 - Pagamento de despesas com transporte de livros e diverso material, por verbas da rubrica afecta ao código 31.00 — "Aquisição de Serviços — Não Especificados";

3.7.4 - Deslocações de funcionários ao estrangeiro sem autorização superior do Ministro das Finanças e sem intervenção da Direcção-Geral do Tesouro;

3.7.5 - Não foi efectuado desconto de subsídio de refeição no boletim itinerário de Joaquim Conde Costa, no mês de Março.

3.8 - Inexistência de alguns livros obrigatórios, nomeadamente Folhas de Cofre, Registo Diário de Facturas e bem assim Registo de Saída de Correspondência, com conhecimento do Conselho Administrativo (ibidem, fls. 17 e 22).

3.9 - Documentação rasurada, falta de controlo de entrada e saída de correspondência e desaparecimento de processos, "prática julgada corrente no IPL" (ibidem, fls. 18 e 22).

O relatório inicial dá sobejamente conta destes factos, que o processo não só permite ter por suficientemente indiciados ou provados com base nos elementos disponíveis no momento em que foi elaborado, como confirma abundantemente em toda a tramitação, instrutória ou alegatória, ulterior. E as declarações tomadas nos autos, nesta primeira fase de instrução administrativa, bem como o ofício de liquidação autuado a fls. 113 a 115 e datado de 11.02.1987 — ao qual o Organismo respondeu apenas em 03.07.1987 (cf. fls. 130) alegando, como razão para isso, a reorganização administrativa resultante de o IPL, criado ao abrigo do artº 11º, nºs 1 e 2, do DecretoLei nº 59/80, de 3 de Abril e do Decreto Regulamentar nº 17/80, de 23 de Maio, ter sido entretanto extinto pelo Decreto-Lei nº 71/87, de 11 de Fevereiro, que criou em seu lugar o Instituto Português do Livro e da Leitura (IPLL), com o alegado objectivo de "alterar uma situação decorrente de problemas de ordem estrutural" — não impugna nem contesta nenhuma das verificações constantes do bem ela-

borado relatório inicial, com o qual o Tribunal se congratula felicitando a Direcção-Geral que o elaborou e, especificamente, os técnicos por ele responsáveis (Dr^{os} Maria Adelaide Leandro, Laurinda Ferreira e Higino Marques Pinto).

4 - À entrada do processo em fase jurisdicional em 22.10.1987 (fls. 143 dos autos), promoveu o Digno Agente do Ministério Público que se solicitasse ao Presidente do IPLL, organismo sucessor do IPL, a regularização de algumas quantias indevidamente gastas (fls. 144) e se remetesse ao Director-Geral da Polícia Judiciária fotocópia autenticada do relatório inicial, por neste se indiciarem matérias alheias à competência do Tribunal de Contas e eventualmente susceptíveis de qualificação criminal.

Narram depois os autos uma longa história de insistência para regularização de gastos irregulares de pequeno montante, mencionados acima nos n^{os} 3.1, 3.3 e em alguns dos números de 3.7, nos quais a diligência de serviços públicos e de beneficiários de situações irregulares, para já não falar dos próprios responsáveis do IPLL, se revelou inferior ao mínimo aceitável.

Conforme consta a fls. 207 e 208, algumas das reposições "solicitadas", foram efectivadas; a fls. 215 relata-se que o processo da Polícia Judiciária foi "enviado" a Tribunal de Instrução Criminal (TIC) em 02.01.1990; a fls. 223 informa-se que o Procurador da República junto do TIC de Lisboa proferiu o despacho final de abstenção de acusar em 09.04.1991, com base na certidão a fls. 228 e 228-verso, baseando-se, nuns casos, em prescrição de procedimento criminal e, em outros, na decisão de os autos aguardarem a produção de melhor prova nos termos do art^o 245^o, do Código de Processo Penal; em nova promoção, a fls. 229 e 229-verso, o Exm^o Procurador-Geral Adjunto, em 17.06.1991, promovia, com despacho do Conselheiro Relator de 20.06.1991, verificando que todas as reposições sugeridas se encontravam feitas e que o procedimento criminal se encontrava assim esgotado, a notificação dos responsáveis para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória e eventual aplicação de multa.

Vêm de seguida processados de fls. 231 a 363 as alegações dos responsáveis citados, bem como diversos documentos enviados por um deles.

Em douda promoção, de fls. 364 a 368-verso, o Exm^o Procurador-Geral Adjunto em 18.10.1991 promove julgamento de quitação, analisando, através dos morosos meandros deste processo, os principais pontos mencionados no relatório inicial e resultantes da instrução.

Elaborou ainda, em 12.12.1991, douda promoção adicional a fls. 375 e 376, a qual foi completada pela diligência ordenada pelo Conselheiro Relator tendente a determinar quais as remunerações dos responsáveis pela gerência, nos termos do art^o 48^o, n^{os} 1 e 2, da Lei n^o 86/89, de 8 de Setembro, para efeitos de determinação de eventual aplicação da amnistia concedida pelo art^o 1^o, alínea cc), da Lei n^o 23/91,

de 4 de Julho.

Tendo em conta as informações obtidas de fls. 372 a 374 verifica-se facilmente que relativamente a dois dos responsáveis (Dr. Antonio Alçada Baptista e D. Maria Júlia da Conceição Alves Marques) o respectivo montante determina que as infracções financeiras respectivas estejam amnistiadas; e, relativamente ao terceiro, nada constando quanto à remuneração auferida, conforme informa o actual Presidente do IPLL a fls. 374, o vencimento de um Director-Geral em 1984, ano da gerência em causa (no montante mensal bruto de Esc: 64 100\$00, acrescido de diuturnidades, corresponde a um montante anual bruto de Esc: 870 400\$00, cuja metade é o valor aplicável nos termos do n.º 2 do art.º 48.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro), claramente faz cair também a sua responsabilidade financeira sancionatória sob o manto amnistiador do mesmo preceito.

Foi de seguida o processo com vista aos Exm.ºs Conselheiros Adjuntos, pelo que está em condições de ser decidido.

5 - No decurso deste processo, que exprime uma situação de caótica organização financeira e de amplíssimas e generalizadas irregularidades, muito claramente substanciadas nos autos, algumas delas com clara repercussão na esfera criminal, ocorreu a extinção do Organismo, cuja situação financeira, em uma gerência, ora se aprecia, vigoraram duas leis de amnistia (a Lei n.º 16/86, de 11 de Junho e a Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, já citada) e sucedeu-se uma multiplicidade de diligências que, salvo nas custosas e ínfimas reposições que foram efectuadas, a pouco ou nada conduziram em termos de reintegração da ordem financeira violada e, ainda menos, da legalidade financeira.

O decurso do tempo leva a que o apuramento dos factos seja cada vez mais difícil; sobre, quanto aos mais graves deles, caírem no âmbito de responsabilidade e esfera de competência de outras entidades, que a respeito deles já tomaram posição; ou haverem sido objecto de medidas legislativas que praticamente dificultam a efectivação de responsabilidades — como a extinção do Serviço — e, ademais, amnistiam a sua dimensão mais grave, que seria a aplicação de multas, vedada pela incidência de uma (se é que não duas) leis de amnistia.

Esta conclusão se tira do empenho posto pela Contadoria na instrução do processo, procurando alcançar uma conferência e liquidação e apurar factos complexos em tempo útil, o que conseguiu, bem como o diligente, persistente e laborioso esforço do Digno Agente do Ministério Público, nomeadamente na promenorizada análise feita (fls. 364 a 368) na sua última e exaustiva promoção.

Assim, verifica-se que, salvo num ponto que a seguir se decide, em matéria criminal nada cumpre fazer. As reposições efectuadas (fls. 364 e 365) regularizaram a situação (fls. 365, n.º 4) ou foram relevadas (fls. 365, n.º 5), e as irregularidades em matéria de pessoal encontram-se regularizadas (fls. 365 a 366, n.º 1) ou, de qualquer

modo, não são sancionáveis (fls. 366 e 366-verso), por incidência da Lei da Amnistia. As erradas classificações de despesa reportam-se a um classificador orçamental que já não vigora (fls. 366-verso), pelo que, dando razão embora à Contadoria, nenhuma recomendação se deve fazer já, além de se não ver neste caso motivos para sancionamento, o qual também não seria legalmente possível. E, para além da questão de seguida decidida e das recomendações que se entende útil formular, apenas (fls 366 a 368, n° 1) ressalta a situação genérica já descrita e a caracterização geral da situação do Serviço (cf., nomeadamente, a incidência da Lei da Amnistia por força do art° 1°, alínea c) da Lei n° 23/91, de 4 de Julho, confrontado com o art° 1° do Decreto n° 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940, art° 11°, n° 1 do Decreto-Lei n° 787/76, de 16 de Outubro e art° 1°, n° 1 do Decreto-Lei n° 131/82, de 23 de Abril). Com isto se subscrevem os fundamentos e a análise resignada da douta promoção do Ministério Público.

6 - Nestes termos, independentemente do que de seguida se decide, a douta promoção do Ministério Público apenas suscita de decisão adicional nos seguintes pontos.

6.1 - Conforme vem promovido a fls. 364-verso, as situações de omissão de verbas atinentes a diferentes anos económicos e também a outros organismos justificam que se extraia a certidão solicitada a fls. 11, 12, 19 e 20 deste processo e a fls. 97 e 98 do anexo, com vista a eventual anulação nos termos do art° 6° do Decreto-Lei n° 29 174, de 24 de Novembro de 1938.

6.2 - As verificações efectuadas justificam a emissão de algumas recomendações, embora com consciência de que a extinção do Organismo e o muito tempo decorrido, as tornam pouco mais do que simbólicas:

a) Enviem-se fotocópias do processo de fls. 18 a 22, para que futuramente sejam rigorosamente cumpridos os preceitos assim violados, conforme douta promoção a fls 368;

b) Recomenda-se que passem a ser devidamente escriturados todos os documentos obrigatórios (falhas de cofre, registo de facturas, registo de saída de correspondência...), conforme douta promoção a fls 368;

c) Recomenda-se que sejam organizados, se ainda o não foram, os livros de escrita obrigatórios referidos no n° 3.8 acima referido;

d) Há-de ter-se o maior cuidado para que seja de todo afastada a possibilidade de alteração, por rasura ou outro meio, de datas, valores, nomes ou outras inscrições documentais, que não sejam devidamente ressalvadas e suportadas documentalmente, conforme douta promoção a fls. 368;

e) Recomenda-se ainda que não mais sejam omitidas receitas e despesas, deven-

do o orçamento espelhar toda a realidade financeira, de modo verídico e integral (douta promoção a fls. 368 e 368-verso).

7 - Todavia, não se acolhe a promoção de julgamento de quitação, a fls. 368, por uma razão muito simples, que aliás vai ao encontro de todos os seus fundamentos substanciais.

Desde o início — nos primeiros autos de declarações a fls. 1 e seguintes, no relatório inicial, nas alegações dos responsáveis, das quais cumpre referir, por minuciosa e exaustivamente documentada, a de Maria Júlia Marques, que parece ter lutado contra a desorganização administrativa e o arbítrio imperante na organização — se refere que a prática generalizada de irregularidades resulta de desorganização, de falsidade ou inveracidade de muitos documentos, de inexistência de livros contabilísticos fundamentais e outras características de uma situação financeira inteiramente deteriorada.

É também essa a situação que resulta claramente caracterizada na douta promoção do Ministério Público, nomeadamente, a fls. 366 a 368, como causa das múltiplas e repetidas irregularidades, e a elas parece ainda aludir o preâmbulo do diploma que extinguiu o IPL, criando em sua substituição o IPLL.

Não havendo, pois, sancionamento dos responsáveis, por efeito de todo um complexo conjunto de circunstâncias, desde o campo legislativo ao domínio institucional da aplicação da lei, que ao Tribunal cumpre apenas verificar, encontramos aqui mais um exemplo de como, na prática, a combinação de múltiplos factores torna impossível efectivar a legalidade financeira em casos concretos que dela revelam manifesto afastamento. Não corresponderia, contudo, à realidade dos factos um julgamento de quitação, o qual exprime a convicção do Tribunal de que o ajustamento a que se chegou corresponde à realidade dos factos e de que os responsáveis promoveram uma gerência, no essencial, legal e regular.

Não foi isto o que aconteceu neste caso concreto, nem tal convicção teria aceitável base factual.

Entende-se, pois, que, apesar do esforço dos Serviços de Apoio, o ajustamento a que se chega não merece um mínimo de credibilidade e confiança, pelo que não poderá ser, sem mais, confirmado pelo Tribunal.

A situação de desorganização generalizada, fraude muito frequente, ocorrência de abundantes irregularidades, falta de livros contabilísticos essenciais, que aparece referida no relatório inicial, analisada na douta promoção final do Ministério Público e documentada nas declarações prestadas e nas alegações dos responsáveis, às vezes para se eximirem a responsabilidades pessoais ou as diminuírem, traduz, de facto, a ocorrência de condições que levam a Subsecção a não considerar possível confirmar o ajustamento proposto nem, por conseguinte, dar quitação aos responsáveis.

8 - Assim, determinam que, ao abrigo do disposto no artº 26, nº 1, alínea d), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro e do artº 94º do Regimento aprovado pelo Decreto nº 1 831, de 17 de Agosto de 1915, passem os presentes autos a ser tramitados como de impossibilidade de julgamento, a fim de que o Tribunal sobre esta matéria e pela forma adequada possa pronunciar-se em Sede própria.

Baixe aos Serviços para tramitação conforme decidido.

Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção, 23 de Janeiro de 1992

(aa) *Prof. Doutor António de Sousa Franco*
Dr. João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
Dr. José Alves Cardoso

Fui presente:

(a) *Dr. Henrique Pereira Teotónio*

ESTABELICIMENTO PRISIONAL DE COIMBRA - CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS - IRREGULARIDADE FINANCEIRA

SUMÁRIO:

1. A errada classificação das despesas e, portanto a não observância do disposto no artigo 55º do Decreto-Lei nº 459/92, de 26 de Novembro, constitui uma irregularidade não sancionável no caso presente, por não violar qualquer regra orçamental, fundamentalmente ocultação de equilíbrio orçamental, excesso de alguma verba legal ou tentativa de ocultar.

2. Recomenda-se, no entanto, ao Organismo que, de futuro, dê cumprimento ao disposto naquele normativo, sob pena de se não poder considerar condicionalismo semelhante para a exclusão de ilicitude.

Conselheiro Relator:
António de Sousa Franco

Acórdão nº 44/92 - Processo nº 1 082/90
Sessão de 1992.01.23

1 - Está em condições de ser julgado o processo dos membros do Conselho Administrativo da Estabelecimento Prisional de Coimbra, relativamente ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1990, devidamente identificados a fls. 135, a saber:

- Victor Manuel Couto de Brito
- Joaquim Marques Saraiva
- Manuel de Jesus de Oliveira Moleiro

O processo vem instruído com os documentos necessários ao seu julgamento,

estando o débito comprovado pelos documentos de fls. 38 a 44 e o crédito demonstrado com os documentos de fls. 45 a 120, e conclui-se no seu exame que o resultado da gerência e o que consta do seguinte ajustamento, que agora se confirma:

DÉBITO:

Saldo de abertura	9 905 207\$50	
Recebido na gerência	<u>616 600 685\$50</u>	626 505 893\$00

CRÉDITO:

Saído na gerência	609 092 221\$50	
Saldo p/ger. seguinte	<u>17 413 671\$50</u>	626 505 893\$00

As anteriores gerências foram documentadas em processos, dos quais três foram devolvidos conforme disposto no nº 2 da Resolução do Tribunal de Contas de 5.1.1990 (gerências de 1985, 1986 e 1988) e dois objecto de acórdão de quitação (gerência de 1987 — acórdão de quitação de 29.9.1988; gerência de 1989 — acórdão de quitação de 24.4.1991).

2 - Encerrada a liquidação e conferência pelo relatório inicial a fls. 2 a 5, após instrução administrativa, foi o processo com vista à Exm^a Procuradora-Geral Adjunta que, em douta promoção de fls. 166 a 167-verso, conclui não se opondo ao julgamento de quitação. Após o que foi aberta vista aos Exm^{os} Conselheiros Adjuntos.

3 - Corridos os vistos legais, está o processo em condições de ser decidido.

Durante a conferência e liquidação foram detectadas algumas anomalias, que se consideram suficientemente esclarecidas por iniciativa dos Serviços de Apoio do Tribunal, na correspondência trocada de fls. 145 a 153.

O relatório inicial destaca apenas duas irregularidades, que de seguida cumpre apreciar.

3.1 - O Organismo despendeu prioritariamente as verbas provenientes do Orçamento do Estado e só depois as oriundas de receitas próprias, não observando assim a doutrina estabelecida no artº 5º, do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, conforme resulta do relatório inicial, a fls. 10 e do esclarecimento do Conselho Administrativo, a fls. 150. A fls. 163, o Conselho Administrativo aponta que "os valores arrecadados em Dezembro de 1990, em receitas próprias, foram integrados no orçamento do ano seguinte, embora provenham das receitas próprias de Dezembro/90, constituindo receita do orçamento de 1991, liquidando-se com elas as despesas do orçamento de Janeiro de 1991". Embora a questão seja levantada

extemporaneamente, tendo antes sido dada resposta diferente (fls. 150), é de aceitar a explicação de que, assim, não terá havido utilização prioritária das verbas provenientes do orçamento do Estado em relação às de receitas próprias, uma vez que, conforme guia de depósito a fls. 164, só em Dezembro foi arrecadada a quantia de Esc: 11 416 011\$00, relativa a esta receita, o que, apesar de a importância referida representar 17% do valor global da receita nesta gerência, se afigura aceitável como explicação. Assim, não terá sido cometida qualquer infracção violadora da alínea b), do nº 1, do artº 48º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro. Nestes termos, pois, aceita-se a explicação do Organismo e segue-se a posição dos Serviços, a fls. 162, corroborada pela douda promoção a fls. 166 e 166-verso.

Todavia, não se deixa de observar que, a fls. 150, o Conselho Administrativo reconhece ter-lhe "passado despercebida a doutrina estabelecida no artº 5º, do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, tendo utilizado o critério de que as verbas inscritas no Orçamento do Estado, são para fazer face aos encargos da manutenção e funcionamento do Estabelecimento Prisional, enquanto as verbas inscritas no Orçamento de Receitas Próprias, suportarão os encargos de manutenção e funcionamento de todo o aparelho oficial incluído nas explorações económicas do Estabelecimento. De qualquer maneira, pensamos que o reparo de V.Exª tem suporte legal e é correcto. Nestes termos entende o Conselho Administrativo, reconhecer o lapso apontado, comprometendo-se futuramente a proceder nos termos do já referido artº 5º, do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro".

Sendo esta, pois, a prática, ela não fica inteiramente sanada, em termos de incorrecção financeira, pela circunstância referida a fls. 163, conquanto deixe de ser sancionável, e de outra forma sê-lo-ia por certo.

Existem, assim, sobejas razões para recomendar ao Organismo que de futuro dê cumprimento ao disposto no artº 5º, do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, sob pena de se não poder considerar condicionalismo semelhante para a exclusão da ilicitude no futuro.

3.2 - A fls. 4, o relatório inicial aponta diversas situações de errada classificação de despesas, embora justificando-se com instruções recebidas da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais para tal prática (classificando pneus, câmara de ar e baterias na rubrica 02.02.08, e não, como é correcto, na rubrica 02.02.07).

Esta circunstância, atenuando o elemento subjectivo de responsabilidade, não evita que se trate de uma errada classificação de despesas, que viola, assim, o classificador de despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei nº 112/88, de 2 de Abril. Já, aliás, como bem nota a douda promoção da Exma Procuradora-Geral Adjunta a fls. 166-verso, na conta de gerência do ano de 1989 surgiu um caso que envolveu interpretação incorrecta do classificador económico (acórdão do Tribunal de Contas de 24.4.1991, nº 107/91, no processo 587/89). Confirmando a jurisprudência contida

naquela decisão, bem como em outras de teor semelhante, observa-se que as irregularidades não serão sancionáveis pois não violam qualquer regra fundamental orçamental, nomeadamente "ocultação de equilíbrio orçamental, violação das regras orçamentais, excesso de alguma verba legal ou tentativa de o ocultar" (fls. 157).

Assim, seguindo a douta promoção do Ministério Público, não se julga ocorrer qualquer irregularidade sancionável, mas entende-se que não há fundamento para tal prática, em si irregular, pelo que se recomenda aos responsáveis que, de futuro, incluam tais despesas na rubrica própria: 02.02.07 — "Bens não Duradouros - Material de Transporte - Peças".

4 - Nestes termos, e com as recomendações relativas ao rigoroso cumprimento do artº 5º, do Decreto-Lei nº 459/82, e à correcta classificação de despesas, referida acima no nº 2.2, julgam os da Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas que os membros do Conselho Administrativo do Estabelecimento Prisional de Coimbra, identificados nos autos, sejam declarados quites relativamente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1990 pela aludida responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

Emolumentos: 300 697\$00.

Comunicações necessárias, incluindo comunicação à Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, para rectificação das instruções referidas no nº 2.2, do referido acórdão.

Lisboa, 23 de Janeiro de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

ESTABELICIMENTO PRISIONAL DE PAÇOS DE FERREIRA - GERÊNCIA PARTIDA - PRINCÍPIO DA UNIDADE DA CONTA

SUMÁRIO:

O princípio da unidade da conta, consagrado nas Instruções do Tribunal de Contas, deixa transparecer claramente que, relativamente a uma mesma gerência, isto é, à totalidade das operações de execução orçamental da responsabilidade dos mesmos gestores, coincide com o ano económico (gerência inteira) ou, em correspondência à totalidade das operações efectuadas numa parte destes (gerência partida), deverá ser elaborada uma **única conta**.

Conselheiro Relator:
António de Sousa Franco

Acórdão nº 43/92 - Processo nº 565/90
Sessão de 1992.01.23

1 - Está em condições de ser julgado pelo Tribunal de Contas o processo de responsabilidade dos membros do Conselho Administrativo dos Estabelecimento Prisional de Paços de Ferreira pela gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1990, identificados a fls. 138 dos autos e de seguida referidos:

- Manuel Eugénio Pinheiro Martins Coelho
- Joaquim Ferreira Pinto
- Júlio Joaquim Amaral Mendonça

O processo vem instruído com os documentos necessários ao julgamento, estando o débito comprovado pela documentação de fls. 33 a 38 e o crédito demonstrado com a documentação de fls. 39 a 121, verificando-se do seu exame que o resultado da

gerência pode sintetizar-se no seguinte ajustamento, que ora se confirma:

DÉBITO:

Saldo de abertura	1 276 782\$00	
Recebido na gerência	<u>504 279 608\$00</u>	505 556 390\$00

CRÉDITO:

Saído na gerência	504 632 690\$00	
Saldo p/ger. seguinte	<u>923 700\$00</u>	505 556 390\$00

A conta sobe a julgamento com saldo apurado administrativamente, ao abrigo do artigo 16º do Decreto nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, por a conta anterior ter sido devolvida em cumprimento do nº 2 da Resolução do Tribunal de Contas nº 3/91-2ª Secção, de 31.1.1991, publicado no Diário da Republica, II Serie, nº 53, de 5 de Março. Devolvidos foram também os processos das contas de gerência de 1988 e 1989 (cfr. nº 2 da Resolução do Tribunal de Contas de 5.1.1990), sendo as gerências anteriores objecto de acórdãos de quitação (1985: acórdão de 29.11.1988; 1986: acórdão de 27.10.1987; 1987: acórdão de 30.5.1989).

Conforme proposta dos Serviços de 8 de Julho de 1991, aprovada por despacho do Conselheiro Relator de 9.7.1991, foram conferidos somente os documentos comprovativos das despesas das rubricas a seguir indicadas:

Cap. 80

02.02.08 - Bens não duradouros - Outros bens não duradouros

02.03.10 - Aquisição de serviços - Outros serviços

06.03.00 - Outras despesas correntes - Diversas.

No decorrer da liquidação da conta surgiram questões cujo esclarecimento consta da correspondência processada de fls. 153 a 157.

Seguiu, logo após, o processo à Exmª Procuradora-Geral Adjunta que, em douta promoção de fls. 162 a 162-verso, não se opõe ao julgamento de quitação, por razões que adiante se apreciam.

2 - Além das questões suscitadas na instrução administrativa já referida, inserida no processo de liquidação, uma única irregularidade aparece destacada no relatório inicial e apreciada na douta promoção do Ministério Público: a elaboração pelo Organismo de duas contas de gerência, uma, de dotações orçamentais e, outra, de receitas próprias.

Confrontados com a situação, a fls. 154, os responsáveis informaram, a fls. 155, que "as Instruções publicadas por esse Tribunal na I Série do D.R. nº 261, de 13.11.85, estabeleceram distinção entre os modelos de mapa de conta a utilizar: o mod. 2A para organismos com orçamento privativo e o mod. 2B para organismos com dotações do

O.E.. A partir desta altura passou este Estabelecimento a elaborar dois mapas ... Não têm sido levantadas objecções a esta forma de apresentação da conta por parte desse Tribunal que aprovou" (as contas de 1985, 1986 e 1987).

Contudo, a jurisprudência do Tribunal (cfr. acórdão do Tribunal de Contas nº 102/91, de 24.4, proferido no processo nº 587/89, da responsabilidade do Conselho Administrativo do Estabelecimento Prisional de Coimbra) é clara: "O princípio de unidade da conta transparece claramente nas instruções do Tribunal, pelo que relativamente a uma mesma gerência isto é, à totalidade das operações de execução orçamental da responsabilidade dos mesmos gestores, coincidente com o ano económico (gerência inteira) ou em correspondência à totalidade das operações efectuadas numa parte deste (gerência partida), deverá ser elaborada uma única conta. As alternativas de modelos referidas nas instruções correspondem a alternativas de situações jurídicas diferentes, não sendo cumuláveis relativamente a uma mesma conta da mesma gerência de idênticos responsáveis".

A elaboração de duas contas de gerência resultou, pois, de deficiente interpretação das Instruções do Tribunal de Contas, publicadas no D.R. nº 261, I Série, de 13.11.1985, mas, conforme informa o relatório inicial (a fls. 4) e resulta do processo, "isso não impediu a conferência e liquidação da conta, pelo que, salvo melhor opinião, de futuro o Organismo deverá elaborar uma única conta de gerência (mod. 2A)".

No mesmo sentido se pronuncia a douda promoção do Ministerio Público, com acolhimento por parte do Tribunal.

3 - Assim, no seguimento da doutrina definida pelo referido acórdão nº 102/91, já citado, e ainda pelo acórdão proferido no processo 993/89, recomenda-se ao Organismo que respeite o princípio de unidade da conta consagrado nas Instruções do Tribunal, elaborando de futuro uma única conta de gerência, com opção pelo modelo recomendado no relatório inicial.

4 - Nada mais havendo a observar, julgam os da Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas que os membros do Conselho Administrativo do Estabelecimento Prisional de Paços de Ferreira, identificados nos autos, sejam declarados, relativamente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1990, quites pela aludida responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

Emolumentos: 187 841\$00

Comunicações necessárias.

Lisboa, 23 de Janeiro de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

GUARDA FISCAL - SERVIÇOS SOCIAIS - CONSELHO ADMINISTRATIVO - ACTO ADMINISTRATIVO

SUMÁRIO:

1. É ilegal o Despacho de 5 de Fevereiro de 1983, do Secretário de Estado do Orçamento, por carecer de disposição normativa que o permita. Um acto administrativo que tenta afastar o cumprimento da lei, sem para tal ter qualquer poder — em acto de dignidade idêntica à daquele que pretende dispensar — viola o princípio da legalidade, contraria a hierarquia das fontes de Direito e é, assim, absolutamente nulo.

2. O Serviço que, em cumprimento dele, não observou o regime de "Contas de Ordem" previsto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, na movimentação e utilização de receitas próprias, praticou, na materialidade dos factos, a infracção financeira prevista nos artigos 2.º e 3.º do mesmo diploma.

3. Houve, pois, uma violação de uma disposição legal que não tem carácter meramente formal: a menção de "contas de ordem" é uma garantia da integralidade de conta, reflecte no momento da prestação de contas o princípio de universalidade do orçamento. A omissão de receitas representa uma fuga à garantia de controlo, tanto a priori como à posteriori e ofende, portanto, um princípio fundamental do nosso Direito Financeiro, consagrado mesmo para os fundos e serviços autónomos, pelo artigo 108.º, n.ºs 1, alínea a), 3 e 4 da Constituição da República.

Conselheiro:
António de Sousa Franco

Acórdão n.º 42/92 - Processo n.º 1176/89
Sessão de 1992.01.23

1. Está em condições de ser julgado o processo de responsabilidade dos oito membros, com mandatos parciais, identificados a fls. 194 e 195, do Conselho Administra-

tivo dos Serviços Sociais da Guarda Fiscal, pela gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989, a saber:

- António Benigno Penacho
- José Monsanto Fonseca
- Joaquim Alberto Modesto da Silva
- José Domingos de Sousa
- José do Livramento Fonseca
- João da Silva Serrasqueiro
- Abílio Mestre Machado
- Agostinho Martins

O processo vem instruído com os documentos necessários ao seu julgamento, verificando-se que, com o arredondamento necessário nos termos do artº 4º do Decreto-Lei nº 267/81, de 15 de Setembro, em execução do despacho do Conselheiro Presidente nº 176/87, o resultado da gerência foi o que consta do seguinte ajustamento, que ora se confirma:

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	758 863 547\$00	
Recebido na gerência	<u>727 656 698\$00</u>	1 486 520 245\$00

CRÉDITO:

Saído na gerência	696 247 233\$00	
Saldo para gerência seguinte	<u>790 273 012\$00</u>	1 486 520 245\$00

Os processos das gerências anteriores foram, quanto a 1985, 1986 e 1987, devolvidos, ao abrigo do nº 2 da Resolução do Tribunal de Contas de 5.1.1990, e os de 1984 e 1988 objecto de acórdãos de quitação, proferidos, respectivamente, em 13.2.1986 e em 1.2.1990.

A análise e verificação da conta visou assegurar, nos termos do bem elaborado relatório inicial de fls. 2 a 6, a caracterização da orgânica do Serviço; a verificação da conformidade do processo documental e dos aspectos formais da escrituração da conta; a verificação da conformidade de cada um dos valores agregados inscritos na conta e a conferência total das operações de tesouraria e receitas do Estado bem como dos saldos em depósito (reconciliações bancárias); a selecção de rubricas de despesa para verificação e respectiva análise documental com verificação da conformidade legal, nos termos que, com mais pormenor, constam do relatório inicial. Foram seleccionadas para verificação as rubricas:

02.02.08 - Outros Bens não Duradouros

02.03.02 - Conservação de Bens

02.01.08 - Maquinaria e Equipamento.

Procedido que foi à respectiva instrução, foi o processo objecto de douda promoção do Exm^o Procurador-Geral Adjunto a fls. 227 a 228, o qual conclui não se opondo ao julgamento de quitação, por razões que adiante se apreciam.

Após o que foi o processo com vista aos Exm^{os} Conselheiros Adjuntos.

2 - Corridos os vistos legais está o processo em condições de ser decidido.

Apenas duas questões merecem análise pormenorizada, sendo suscitadas na douda promoção do Digno Agente do Ministério Público e no relatório inicial.

2.1 - Os Serviços Sociais da Guarda Fiscal não observaram o regime de "Contas de Ordem" previsto no Decreto-Lei n^o 459/82, de 26 de Novembro, na movimentação e utilização das suas receitas próprias, considerando-se, na resposta à diligência dos Serviços de Apoio do Tribunal que os confrontou sobre a situação (ofício a fls. 221), "isentos das disposições daquele diploma, com excepção dos art^{os} 10^o e 11^o, por despacho de 5 de Fevereiro de 1983 de Sua Ex^a o Secretário de Estado do Orçamento, pelo que anexavam uma fotocópia, não deste despacho, mas do ofício da Direcção-Geral da Contabilidade Pública que os informava do conteúdo daquele" (relatório inicial, a fls. 3 do processo).

Observa o relatório inicial que o referido despacho visou dispensar os Serviços Sociais do Ministério das Finanças e não os Serviços Sociais da Guarda Fiscal. Como bem se observa na douda promoção do Exm^o Procurador-Geral Adjunto, o despacho de 5.2.1983 do Secretário de Estado do Orçamento, com fundamento na natureza muito especial dos Serviços Sociais dos diversos ministérios e departamentos, que não somente os do Ministério das Finanças, visou isentá-los da subordinação às disposições do Decreto-Lei n^o 459/82, de 26 de Novembro, nos termos referidos. É, todavia, jurisprudência constante deste Tribunal, afirmada em processo de outros serviços sociais de departamentos ministeriais ou serviços públicos, que tal despacho, por carecer de disposição normativa que o permita, é ilegal, pelo que, como bem observa o Exm^o Procurador-Geral Adjunto, "os responsáveis dos Serviços não o deveriam ter seguido, antes deviam ter obedecido aos comandos legais" (douda promoção, a fls. 227-verso). Concorda-se pois com a douda promoção em que "foi, assim, na materialidade dos factos, praticada a infracção financeira prevista nos art^{os} 2^o e 3^o, do mesmo diploma".

É esta a linha que decorre de anterior jurisprudência do Tribunal (Acórdão n^o 163/90, de 17/5/1990; Acórdão n^o 168/90, no proc. n^o 3 121/88, de 25/5/1990; Acórdão n^o 115/91, de 2/5/1991; Acórdão n^o 337/91, de 17/10/1991; Acórdão n^o 351/91, de 7/11/1991). De um deles — o Acórdão 115/91, referido — se cita a fundamentação e o desenvolvimento desta posição (n^o 4, a fls. 4-7):

"Observa-se que houve aqui violação de uma disposição legal que não tem carácter meramente formal: a menção das "contas de ordem" é uma garantia da integralidade da conta, que reflecte no momento da prestação de contas o princípio da universalidade do orçamento. A omissão de receitas representa uma fuga à garantia de controlo, tanto a priori como a posteriori, e ofende, portanto, um princípio fundamental do nosso Direito Financeiro, princípio hoje — e já no momento em que foi elaborada esta conta — consagrado, mesmo para fundos e serviços autónomos, pelo artº 108º da Constituição, nos seus nºs 1, alínea a), 3 e 4 (na sistematização vigente).

Por isso, não pode aceitar-se a ideia de que a omissão da inscrição de receitas cria uma maior celeridade nos pagamentos, dado que princípios fundamentais de Direito Financeiro não podem ser afastados por razões de conveniência prática; e, se ocasionam algumas deficiências de funcionamento, o princípio da legalidade impõe que mesmo assim sejam acatados, representando-se ao legislador sobre a conveniência da sua modificação.

Por outro lado, o ofício da 2ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, autuado a fls. 277/278, dando conta de um despacho de um membro do Governo sancionando esta orientação para outros Serviços Sociais da Administração Pública (os SOFE) — não sendo, aliás, directamente aplicável aos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros, senão pela interpretação que lhe dá a 2ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública — tão pouco constitui forma de regularizar o procedimento adoptado. Por um lado, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública está incumbida de um controlo interno que é subordinado à lei e às competências que, para declarar a lei como tribunal, o Tribunal de Contas exerce; por isso, qualquer indicação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública que seja ilegal não pode deixar, pelo Tribunal de Contas, de ser declarada como tal. É o caso: a doutrina constante do ofício referido viola a lei e, por conseguinte, não cobre nem sanciona o comportamento dos responsáveis pelos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros, que foi ilegal.

Mesmo que o despacho do membro do Governo se considerasse de aplicação genérica, o que oferece as maiores dúvidas, parecendo antes que foi a 2ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública que operou tal aplicação, também ele não tornaria legal uma prática que viola claramente a lei: por um lado, o princípio do Estado de Direito assim o impõe, dado que um acto da Administração não pode afastar o cumprimento de um preceito legislativo; por outro lado, mesmo que se presuma a legalidade de um acto administrativo de um membro do Governo ou do acto da Administração praticado pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, fica agora esclarecido por decisão do Tribunal de Contas que tal orientação é ilegal e, para o futuro, não poderá ser cumprida pelos responsáveis, pelo que serão estes sancionados se, em futuras contas de gerência, adoptarem tal interpretação.

Ficando claro que este comportamento foi ilegal, não deixa contudo o Tribunal,

também aqui seguindo jurisprudência anterior, de considerar justificáveis as actuações ilegais dos responsáveis ora julgados, uma vez que o erro na interpretação da lei foi induzido pela entidade hierarquicamente superior e não havia antes sido declarado pelo Tribunal de Contas. Por outro lado, é de entender que a infracção cometida se encontra amnistiada, como bem observa, na sua douta promoção, o Exm^o Procurador-Geral Adjunto (cfr. art^o 1^o, al. z) da Lei n^o 16/86, de 11 de Junho).

Declarando ilegal o despacho do Secretário de Estado do Orçamento referido na cópia da informação da 2^a Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, inserta a fls. 277 e 279 dos autos, bem como a doutrina da informação dele resultante, e entendendo por conseguinte que os SSPCM estão sujeitos ao regime de "contas de ordem" e como tal devem inscrever as respectivas receitas próprias, nos termos estabelecidos pelos art^{os} 2^o e 3^o, do Decreto-Lei n^o 459/82, de 26 de Novembro, mas considerando que a infracção se encontra amnistiada e que o comportamento dos responsáveis é justificável por terem sido induzidos em erro por entidade hierarquicamente superior e pelo órgão encarregado do controlo interno, recomenda-se o estrito cumprimento da lei neste domínio. Tal deverá ser verificado pelos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas em próximas gerências, pois, caso outro procedimento venha a ser seguido, será ele então devidamente sancionado".

A mesma jurisprudência, porém, considerou justificado o comportamento dos responsáveis, até porque os Serviços foram induzidos em erro por acto do membro do Governo especialmente incumbido do controlo da execução orçamental, o que podia levar à relevação de responsabilidade nos termos do art^o 50^o, da Lei n^o 86/89, de 8 de Setembro. Todavia, aceita-se também a invocação feita pelo Exm^o Procurador-Geral Adjunto de que (douta promoção a fls. 227-verso) a infracção foi entretanto amnistiada [art^o 1^o, alínea cc), da Lei n^o 23/91, de 4 de Julho, conforme, entre outros, acórdão de 5.12.1991 sobre o processo n^o 1 908/87; também art^{os} 11^o, do Decreto-Lei n^o 737/76, de 16.10 e 18^o, n^o 2, da Lei n^o 40/83 de 13.12].

Por isso, nada há que sancionar, apenas cumprindo formular a recomendação de que se dê cumprimento ao disposto na lei e não a um despacho, acto administrativo que tenta afastar o cumprimento da lei sem para tal ter qualquer poder em acto de dignidade idêntica à daquele que pretende dispensar, pelo que viola o princípio da legalidade, contraria a hierarquia das fontes de Direito e é, assim, absolutamente nulo.

2.2 - No relatório inicial explica-se pormenorizadamente como os Serviços Sociais fizeram reflectir na conta de gerência o saldo da conta "Devedores e Credores", apontando a incorrecção deste comportamento, que aliás deu origem a que o Tribunal julgasse o saldo de encerramento da conta de 1988 (transitado, como saldo de abertura, para a presente gerência) por um valor superior ao que efectivamente se encontrava na posse dos Serviços e constava da Acta do Conselho Administrativo (relatório inicial, a fls. 5). Assim, o saldo julgado foi de Esc: 758 863 347\$00, en-

quanto as disponibilidades efectivas (depósitos) e o valor registado em Acta eram de Esc: 758 399 679\$80. Como bem se observa no relatório inicial, o problema não se coloca na presente conta a nível de saldo de encerramento, porque a conta "Devedores e Credores" apresenta um saldo credor no final de 1989 que, dizendo respeito a importâncias a restituir, integrará necessariamente o saldo de gerência para 1990, o qual corresponde exactamente ao total das disponibilidades indicadas na conta de gerência e na Acta do Conselho Administrativo.

Assim, concorda-se com a douda promoção, a fls. 228, em que "deve a conta de gerência espelhar a realidade financeira: todos (e somente) os pagamentos realizados e todas (e somente) as receitas conseguidas". De facto, não foi isto o que aconteceu, verificando-se uma diferença entre o saldo transitado e o montante efectivamente depositado, não se justificando que esta incorrecção contabilística conduza à rectificação do saldo anterior, uma vez que se apura estar o saldo de encerramento desta conta correcto. Emite-se, assim, uma mera mas séria recomendação no sentido que o Organismo evite de futuro tal prática.

3 - Nestes termos, recomenda-se ao Organismo que futuramente dê rigoroso cumprimento ao disposto no Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro;

E que aja em conformidade, por razões de correcção contabilística e veracidade da conta, ao disposto no nº 2 do relatório inicial.

4 - Posto o que, nada mais havendo a observar, julgam os da Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas que os responsáveis pela gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989 do Conselho Administrativo dos Serviços Sociais da Guarda Fiscal, ora prestando contas, sejam declarados quites pela aludida responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 23 de Janeiro de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

HOSPITAL CONCELHIO DE AZAMBUJA - DOTAÇÃO ORÇAMENTAL - INFRACÇÃO FINANCEIRA - DESPESAS NÃO ORÇAMENTADAS - HORAS EXTRAORDINÁRIAS

SUMÁRIO:

1. Constitui infracção financeira a realização de despesas pagas e não orçamentadas, ou melhor, previstas em orçamento suplementar não aprovado, por violar o disposto no artigo 5º do Decreto-Lei nº 25 299, de 6 de Maio de 1935, e artigo 13º do Decreto c.f.l. nº. 16 670, de 27 de Março de 1929.

2. Constitui infracção financeira o processamento, e pagamento de horas extraordinárias superiores a 1/3 da remuneração principal, sem que tivesse sido obtida a autorização prevista no nº 7, do artigo 7º, do Decreto-Lei nº 62/79, de 3 de Março.

3. Constitui, ainda, infracção financeira e indevida utilização de dotações orçamentais, relativas a despesas do ano anterior, sem que tivesse verificado o condicionalismo do artigo 2º do Decreto-Lei nº 265/78, de 30 de Agosto.

Conselheiro Relator:
José António Mesquita

Acórdão nº 47/92 - Processo nº 2691/81
Sessão de 1992.01.23

I.

1 - Procedeu-se a julgamento da conta do HOSPITAL CONCELHIO DE AZAMBUJA, gerência de 1981, da responsabilidade dos elementos que constituíram a sua Comissão Instaladora:

- Maria Helena Barreto Santos Pinto Carvalho Vidal,
- Maria Isabel Rodrigues Lourenço Carreira,

- Alexandre António Candido Moura,
- Maria Odete Peixinho Coelho,
melhor identificados na relação constante de fls. 50 dos autos.

O processo vem instruído com todos os documentos necessários ao seu julgamento, mostrando-se comprovado o débito pelos documentos de fls. 19 a fls. 25 e demonstrado o crédito pelos de fls. 26 a fls. 47, verificando-se do seu exame que o resultado da gerência foi o que consta do seguinte ajustamento que agora se confirma:

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	-- \$ --	
Recebido na gerência	<u>6 024 168\$50</u>	6 024 168\$50

CRÉDITO:

Saído na gerência	6 024 168\$50	
Saldo p/a gerência seguinte	<u> -- \$ --</u>	6 024 168\$50

2 - A conta abre com o saldo apurado administrativamente, nos termos do artº 6º, do Decreto nº 26 341, de 7/2/936, em virtude de se não encontrar ainda julgada a conta anterior.

3 - Não tendo sido feitos os arredondamentos com observância do disposto no artº 4º, do Dec-Lei nº 267/81, de 15/9, procedeu a Contadoria às necessárias rectificações.

II.

1 - Nos termos do § 3º, do artº 1º, do Dec-Lei nº 29 174, de 24/11/938, foi determinada a audição dos responsáveis acerca das infracções financeiras descritas no relatório inicial, na sequência do que foram apresentadas as respostas juntas aos autos de fls. 111 a 118.

Do que nelas se alega, importará neste momento reter que, após a integração dos Hospitais das Misericórdias nos Serviços do Estado, o Hospital Concelhio da Azambuja herdou uma situação muito complexa e difícil de administrar, agravada pelo facto de a Comissão Instaladora ter sido integrada, obrigatoriamente, por elementos eleitos de entre o pessoal médico, de enfermagem, administrativo e auxiliar, sem grande preparação e experiência, ao mesmo tempo que o pessoal recebido do anterior Hospital da Misericórdia, além de insuficiente, não se encontrava minimamente preparado para as novas exigências do funcionamento do Hospital Concelhio durante as 24 horas do dia.

As coisas foram, assim, correndo de mal a pior, com sucessivos pedidos de demissão dos elementos da Comissão Instaladora, alguns dos quais se foram, contudo,

mantendo no seu posto para evitar que o hospital encerrasse, hipótese várias vezes posta, enfrentando, para além do mais, as exigências das populações e dos órgãos autárquicos e, pior ainda, um incompreensível abandono por parte dos órgãos competentes da Administração Central.

Este, em resumo, o teor das respostas da Directora da Comissão Instaladora, Dra Maria Helena Vidal, ao tempo Delegada de Saúde e do funcionário administrativo Alexandre António Cândido Moura, respectivamente a fls. 111 e 113 os quais, reconhecendo e lamentando a existência de tantas irregularidades, as imputam à falta de preparação académica e profissional, sua e dos funcionários do hospital, e ao complexo circunstancialismo da época, que não à falta de empenho e zelo por parte de todos.

A enfermeira Maria Isabel Carreira declara-se alheia aos factos, uma vez que pediu a exoneração do cargo de vogal a partir de 1 de Março de 1979, por motivos de saúde.

E a auxiliar de apoio e vigilância Maria Odete Peixinho Coelho alega ter sido pressionada para aceitar o lugar, uma vez que tinha de haver um elemento do pessoal auxiliar na Comissão, mas que não teve qualquer intervenção na gestão do hospital e na elaboração e apresentação das contas, até pelos seus "limites técnicos e de conhecimento" (fls. 118).

2 - Na fase jurisdicional do processo, a ex-Comissão Instaladora procedeu à reposição das quantias apuradas como indevida ou duplicadamente pagas, conforme vem discriminado a fls. 169 e se demonstra pela guia de fls. 171, cujo montante engloba também reposições devidas na gerência de 1982 (ut. fls. 170).

3 - O Exmo Magistrado do Ministério Público emitiu nos autos o douto parecer de fls. 174-verso e 175, no qual, depois de analisar as infracções de maior significado, pondera as insuficiências organizativas determinadas pela falta e impreparação do pessoal administrativo, os constrangimentos externos e a inexistência de objectivos fraudulentos que apontariam no sentido da relevação, concluindo ainda estarem as infracções amnistiadas, pelo que promove o julgamento de quitação com recomendações.

III.

Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

1 - Excesso de dotações orçamentais

O Orçamento Suplementar para o ano de 1981 não foi superiormente aprovado, em virtude de ter já decorrido o respectivo prazo quando foi apresentado (cfr. fls. 55 e 72), pelo que não podiam ser realizadas as despesas nele previstas, conforme de-

termina o artº 5º, do Dec.-Lei nº 25 299, de 6/5/935 e o artº 13º, do Decreto c.f.l. nº 16 670, de 27/3/929.

Ainda assim, verificava-se que o mapa comparativo entre a despesa orçada e paga se encontrava incorrectamente preenchido, procedendo a Contadoria às correspondentes rectificações (cfr. fls. 18), posto o que resultou ainda terem sido excedidas, embora em quantias diminutas, diversas verbas, para cuja justificação alegaram apenas o desconhecimento.

Aliás, muitos dos excessos de verbas resultaram de incorrectas classificações de despesas.

Não se evidenciando, como bem acentua o Exmo Magistrado do Ministério Público qualquer propósito de fraude, as infracções apontadas estão previstas e punidas no artº IIº, nº 1, do Dec-Lei nº 737/76, de 16/10 e, porque contidas nos limites da alínea cc) do artº Iº da Lei nº 23/91, de 4/7, como já estavam nos da alínea z) do artº Iº da Lei nº 16/86, de 11/6, encontram-se amnistiadas.

2 - Remunerações em excesso

a) Foram processadas e pagas horas extraordinárias superiores a 1/3 da remuneração principal sem que tivesse sido obtida a autorização prevista no nº 7, do artº 7º do Dec-Lei nº 62/79 de 3/3 a dois funcionários, nos montantes de 2 133\$30 e 6 500\$00, importâncias que vieram a ser repostas, como se vê de fls. 169 e 171.

b) Aos mesmos funcionários foram também pagos vencimentos em excesso tendo as correspondentes quantias, de 900\$00 e 1 800\$00, sido também objecto de reposição nos mesmos lugares documentada.

Extinta, assim, a responsabilidade reintegratória, a responsabilidade sancionatória pela infracção igualmente prevista no citado artº IIº, nº 1 do Dec-Lei nº 737/76, encontra-se do mesmo modo amnistiada.

3 - Pagamentos em duplicado

Foram efectuados pagamentos em duplicado às seguintes firmas e nos seguintes montantes:

- HOECHST PORTUGUESA, SARL.....	<u>32 800\$00</u>
- ROCHA NEVES, LDA (1 706\$40 + 1 985\$00 + 7 166\$60 + + 3 564\$00).....	<u>14 422\$00</u>
- FRANCISCO RAMOS (4 492\$00 + 1 520\$00 + 3 120\$00 + + 1 380\$00 + 3 278\$00 + 3 405\$00 + 6 920\$00 + 3 480\$00)....	<u>27 595\$00</u>

Do mesmo modo todas estas quantias vieram a ser repostas, como se vê de fls. 169 e 171, valendo aqui também o anteriormente dito no Ponto 2, pelo que se julgam amnistiadas as respectivas infracções.

4 - Pagamento de despesas assumidas em anos anteriores

Foram pagas na gerência de 1981 despesas assumidas na de 1980 sem que se tivesse verificado o condicionalismo do artº 2º, do Dec.-Lei nº 265/78 de 30/8, no montante de 66 185\$80, conforme discriminação constante de fls. 60 e do Ponto 8.1 do relatório inicial.

A infracção vem a analisar-se numa indevida utilização de dotação subsumível também ao preceito do artº 11º, nº 1, do Dec.-Lei nº 737/76 e, como tal, amnistiada nos termos já ditos para as infracções anteriormente consideradas.

IV.

Além destas infracções financeiras, verificam-se várias outras irregularidades de natureza contabilística, escritural e organizativa, as primeiras das quais a Contadoria, de acordo com a resposta do Organismo, corrigiu através de rectificações nos lugares próprios.

Assim:

1 - Verificou-se uma divergência entre o valor escriturado na relação de documentos de despesa (Remunerações Complementares), a fls. 28, de Esc. 439 105\$70 e o correspondente valor escriturado na conta de gerência, a fls. 1 de Esc 437 405\$70, resultante de erro, que a Contadoria corrigiu na rubrica 01.42, alínea 3 — Remunerações Complementares — do crédito da Conta de Gerência (fls. 17).

2 - Igualmente foi constatada uma divergência entre o valor do subsídio de refeição, Esc. 800\$00, e o valor escriturado na relação mod. 10 (fls.3) Esc. 1 000\$00, procedendo igualmente a Contadoria às correcções necessárias na relação mod. 10 e na rubrica 04 — Alimentação e Alojamento.

3 - Não foi escriturada na Conta de Gerência a importância de 4.030\$00 da "Imprensa Municipalista", alegadamente por erro de classificação orçamental que a Contadoria considerou na rubrica 26 — Bens não Duradouros - Consumos de Secretaria —, procedendo às correspondentes correcções, uma vez que a respectiva autorização de pagamento não se encontrava escriturada em qualquer outra rubrica do crédito da Conta de Gerência.

4 - Descontos em vencimentos e salários

Não foram escrituradas na Conta de Gerência as importâncias respeitantes aos descontos efectuados em vencimentos e salários, bem como as correspondentes entregas ao Estado e a outras entidades, o que o Organismo atribuiu a lapso.

Tomando em conta os correspondentes documentos de suporte a Contadoria levou à conta os respectivos valores, a débito e a crédito.

5 - Aquisições sem documentos ou deficientemente documentadas

Foram adquiridos bens, designadamente géneros alimentícios, sem as competentes requisições, alegando-se que se tratava de aquisições com carácter de urgência e, assim, feitas ao abrigo do disposto nas Instruções anexas ao Dec.-Lei nº 34 332, de 27/12/944 que permitem dispensar as requisições (mod. 689) em se tratando de despesas miúdas, urgentes e a pronto pagamento.

Ora, algumas das aquisições verificadas, nomeadamente as referentes às notas de despesa nºs 55 — Esc. 7 213\$50 — e 56 — Esc. 16 293\$50 — a coberto da autorização de pagamento nº 165/81 (apensa por linha), apresentam valores manifestamente fora do alcance daquele preceito.

As notas de despesa são, à falta de funcionário encarregado da compras que são feitas por vários, conferidas pelo tesoureiro que posteriormente visa, autoriza e paga a correspondente autorização de pagamento, o que logo inculca a falta de um mínimo controlo interno por inexistência de segregação de funções.

Por outro lado, foram encontradas facturas que não observam as normas comerciais e fiscais, por se não encontrarem devidamente numeradas, datadas e assinadas — cfr. as autorizações de pagamento nºs 16/81, 58/81, 98/81 e 127/81, apenas por linha.

Estas e outras pequenas irregularidades patenteiam a desorganização atrás referenciada, fruto mais da impreparação e falta de conhecimentos do que de incúria ou menor zelo, conforme alegado e reconhecido ficou e reclamaria aqui uma veemente chamada de atenção aos responsáveis pelo Organismo se não fora a circunstância de o Hospital Concelhio de Azambuja ter há muito sido integrada na Administração Regional de Saúde de Lisboa, existindo hoje apenas um Centro de Saúde cuja gestão cabe à ARS, em cuja conta de gerência se dilui.

6 - Resta, por fim, fazer referência à importância apresentada como duvidada no ajustamento inicial, no total de Esc. 69.361\$00, correspondente às quantias parcelares referidas nos Pontos 2 e 3, da Parte III deste acórdão que foram já integralmente repostas, como nesses lugares ficou dito.

Impunha-se, assim, reformular o ajustamento o que a Contadoria fez a fls. 277, pelo que se decide abonar a referida quantia e confirmar o ajustamento reformulado.

V.

Termos em que, com o parecer concordante do Exmo Procurador-Geral Adjunto, se acorda em julgar os elementos que constituíram a Comissão Instaladora do Hospital Concelhio de AZAMBUJA, já identificados, pela sua gerência no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1981, quites pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Não são devidos emolumentos.

Comunicações necessárias, com envio do acórdão à Administração Regional de Saúde de Lisboa.

Tribunal de Contas, em sessão de 23 de Janeiro de 1992

(aa) *José António Mesquita*
António Joaquim Carvalho
António Sousa Franco

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

HOSPITAL PRISIONAL DE S. JOÃO DE DEUS - CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS - IRREGULARIDADE FINANCEIRA

SUMÁRIO:

A errada classificação de despesas, em princípio, importa infração financeira; no entanto a utilização de critérios errados na classificação de despesas, só deverá ser sancionável se se verificar que houve a intenção de violar, ou tornear, alguma regra orçamental, o que implicaria ilicitude ou fraude, ou se excederem as dotações orçamentais do que, do mesmo modo, resultaria grave ilegalidade financeira.

Conselheiro Relator:
António de Sousa Franco

Acórdão nº 46/92 - Processo nº 1 254/90
Sessão de 1992.01.23

1 - Está em condições de ser julgado o processo de responsabilidade dos membros do Conselho Administrativo do Hospital Prisional de S. João de Deus relativamente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1990, identificados a fls. 119, a saber:

- José Damasceno Campos
- Abel dos Santos Pereira
- Hostilio Remigio da Silva Cruz

O processo vem instruído com os documentos necessários ao julgamento, estando o débito comprovado pelos documentos de fls. 34 a 38 e o crédito demonstrado com os documentos de fls. 39 a 111 concluindo-se da conferência e liquidação que o resultado da gerência foi o que consta do ajustamento seguinte, ora confirmado:

DÉBITO:

Saldo de abertura	192 052\$50	
Recebido na gerência	<u>568 642 358\$00</u>	568 834 410\$50

CRÉDITO:

Saído na gerência

565 766 389\$00

Saldo p/ger. seguinte

3 068 021\$50

568 834 410\$50

A conta abriu com saldo apurado administrativamente nos termos do artº 16º, do Decreto nº 26 341, de 7.2.1936, por a conta anterior ter sido devolvida em cumprimento do nº 2 da Resolução do Tribunal de Contas nº 3/91 - 2ª Secção publicada no D.R. nº 53, II Série, de 5.3.91. Com excepção desta, as contas das gerências anteriores foram objecto de acórdão de quitação (gerência de 1985 - acórdão de 27.1.1987; gerência de 1986 - acórdão de 31.5.1990; gerência de 1987 - acórdão de 2.5.1991; gerência de 1988 - acórdão de 2.5.1991, todos nos autos, de fls. 151/162).

Foram seleccionados para conferência os documentos comprovativos de despesa propostos na informação 4ªC/2ªCGC/91/28, de 8 de Julho, aprovados por despacho do Conselheiro Relator de 9.7.1991, que são os seguintes CAP. 05 - 01.01.04 — Remunerações certas e permanentes — Pessoal em regime de tarefa ou avença; CAP. 05 - DIV 02 - SUBDIV 18 - 02.03.10 — Aquisição de serviços — Outros serviços; 07.01.08 — Investimentos — Maquinaria e Equipamento. O relatório inicial de fls. 2 a 4 apenas aponta uma dúvida relativa a classificação de despesas.

Seguiram os autos com vista ao Ministério Público, pronunciando-se a Exª Procuradora-Geral Adjunta no sentido do julgamento de quitação, em douda promoção de fls. 164 a 165, na qual apenas analisa a já referida questão de errada classificação de despesas.

Foi de seguida o processo com vista aos Exmºs Conselheiros Adjuntos, pelo que cumpre apreciar e decidir.

2 - A única questão que importa apreciar, emergindo da conferência e liquidação e dos esclarecimentos prestados pelo organismo em instância da Contadoria, prende-se com errada classificação de despesas.

Verifica-se no caso concreto que os responsáveis pelo organismo contabilizaram a aquisição de diversas ferramentas e escalfetas de reduzido valor na rubrica 07.01.08 — Aquisição de bens de capital — Maquinaria e Equipamento. Opina a Contadoria que o critério do classificador orçamental, aprovado pelo Decreto-Lei nº 112/88, de 2 de Abril, "deixou ... de abranger as despesas com a aquisição de bens intermédios (bens que, sendo embora duradouros e utilizados ou contribuindo de algum modo para a produção de bens e serviços, são de reduzido valor e sofrem de acentuado desgaste por motivo da sua participação no processo produtivo) que possam ser incluídas em adequadas rubricas do subagrupamento económico "Bens duradouros ...". A troca de correspondência com o organismo confirma que, como critério geral, a qualificação proposta pela Contadoria é acertada, devendo as referidas despesas, em vez da rubrica 07.01.08, ser classificadas como inseridas na rubrica 02.01.05 — Bens

duradouros — Outros bens duradouros.

Embora, como bem observa a Exm^a Procuradora-Geral Adjunta a fls. 164, "a errada classificação de despesas, em princípio, importará infracção financeira", cumpre ter em conta critérios substanciais na apreciação deste comportamento. A imaterialidade ou "reduzida materialidade" da despesa, como também se aponta na douta promoção, logo inclina no sentido de o erro constituir mera incorrecção contabilística, sem o mínimo de elementos objectivos ou subjectivos que determinem qualificação como infracção. Além disso, como o Tribunal tem decidido em acórdãos anteriores (acórdão proferido no processo 1 736/89, acórdão n^o 102/91, de 24.4.91, no processo 587/89) importará verificar se houve ou não a intenção de violar ou torpear alguma regra orçamental, o que implicaria ilicitude ou fraude, ou de exceder as dotações orçamentais, do que, do mesmo modo, resultaria grave ilegalidade financeira. Como se afirmou no acórdão 102/91, a utilização de critérios errados na classificação de despesas só deverá ser sancionável "se produzir efeitos especificamente graves — por exemplo, consequências de ocultação de equilíbrio orçamental, violação de regras orçamentais, excesso de alguma verba orçamental ou tentativa de o ocultar". No caso concreto nada disso ocorreu.

Basta pois, seguindo a douta promoção do Ministério Público, recomendar ao Organismo que, de futuro, adequar o seu comportamento ao sentido mais correcto do classificador orçamental, incluindo despesas deste tipo na rubrica 02.01.05, a eles adequada.

Nestes termos, com douto parecer favorável do Digno Agente do Ministério Público, acordam os da Subsecção da 2^a Secção do Tribunal de Contas em declarar os membros do Conselho Administrativo do Hospital Prisional de S. João de Deus, pela gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1990, quites pela aludida responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

Emolumentos: 268 397\$00.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 23 de Janeiro de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

HOSPITAL DISTRITAL DE S. PAIO DE OLEIROS - CONTRATO DE TAREFA - CONTRATO DE AVENÇA - FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA - RECUSA DE VISTO - FRAUDE À LEI - AMNISTIA

SUMÁRIO:

A substituição dos contratos de avença, relativamente aos quais fora recusado o "visto", por contratos de tarefa, subtraídos à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, é comportamento que ronda a fraude à lei.

A responsabilidade sancionatória encontra-se, no entanto, amnistiada já que a multa prevista no artigo 11º, do Decreto-Lei nº 737/76, de 16 de Outubro, se contém nos limites da alínea c), do artigo 1º, da Lei nº 23/91, de 4 de Julho.

Conselheiro Relator:
José António Mesquita

Acórdão nº 57/92 - Processo nº 16 331/89
Sessão de 1992.01.30

I.

1 - Procede-se a julgamento da conta do HOSPITAL DISTRITAL DE S. PAIO DE OLEIROS, gerência inteira de 1989, da responsabilidade dos elementos que constituíram a sua Comissão de Delegados, Luísa da Conceição Gonçalves de Mesquita e Maria Clara Soares da Silva Palmares Dias Carvalho.

O processo vem instruído com todos os documentos necessários ao seu julgamento, mostrando-se comprovado o débito com os documentos de fls. 83 e 84 e demonstrado o crédito pelos de fls. 85 a 139 e verificando-se do seu exame que o resultado da gerência foi o que consta do seguinte ajustamento que aqui se confirma:

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	-- \$ --
Recebido na gerência	<u>346 743 537\$00</u>

CRÉDITO:

Saído na gerência	<u>346 743 537\$00</u>
Saldo p/ a gerência seguinte	-- \$ --

2. A presente conta abre com saldo nulo julgado por acórdão de 25 de Outubro de 1990, proferido no processo nº 2 198/88.

3 - Não tendo sido observado o disposto no artº 4º, do Dec.-Lei nº 267/81, de 15/9, quanto a arredondamentos, a Contadoria procedeu às necessárias rectificações ao abrigo do D.R. nº 176/87, de 23 de Julho.

4 - Nos termos da resolução do Tribunal nº 2/TC - e de acordo com a Informação da Contadoria nº 18/91, integrada nos autos de fls. 162 a 164, foram seleccionadas para análise e conferência interna as rubricas:

- 6.3.3. - Serviços de Terceiros (II);e
- 6.5.2. - Ordenados e Salários.

II.

O Exmo Magistrado do Ministério Público teve vista do processo e emitiu nele o seu douto parecer de fls. 170 e 171, no qual analisa as duas infracções financeiras, aliás, os dois tipos de infracções financeiras verificados para concluir pelo julgamento de quitação com recomendações.

III.

Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

1 - Foram excedidas as verbas orçamentadas nas seguintes rubricas:

838 652 - Resultados de Exercícios Anteriores	290\$00
6 531 - Horas Extraordinárias	858\$00
6 532 - Noites e Suplementos	21\$00
6 533 - Ajudas de Custo	60\$00
83 863 - Resultados de Exercícios Anteriores	<u>325\$00</u>
	1 554\$00

Estes excessos de verbas, em violação do disposto no artº 18º, nº 2, da Lei nº

40/83, de 13/12 (L.E.O.E.), são, na verdade, insignificantes, como bem anota o Exmo Magistrado do Ministério Público, acrescentando-lhe que em termos globais não se verifica qualquer excesso.

Todavia, não pode deixar de salientar-se que este aspecto tem merecido pouca atenção por parte do Organismo que já nas gerências de 1987 e 1988 apresentou igualmente excessos, devidamente assinalados nos acórdãos de julgamento, juntos de fls. 8 a 13, com especiais chamadas de atenção para a rigorosa execução orçamental e suas alterações.

Reitera-se aqui essa chamada de atenção com a advertência de que, no futuro, o Tribunal tomará em conta estes antecedentes com vista à eventual aplicação das respectivas sanções legais.

De todo o modo, no caso presente, as infracções, arredado o propósito de fraude que não obtém qualquer comprovação nos autos, cai em âmbito do art 11º, nº 1, do Dec-Lei nº 737/76, de 16/10, cuja multa se contém nos limites da alínea cc), do artº 1º, da Lei nº 23/91, de 4/7 e portanto, encontram-se amnistiadas.

2 - Foram celebrados contratos de avença com dois médicos aos quais veio a ser recusado o visto pelo Tribunal, por violação do artº 4º, nº 1 (e num deles, também do artº 8º) do Dec.-Lei nº 145-C/80, de 22/5.

As recusas foram comunicadas ao Organismo em 21/2/89, mas, apesar disso, os médicos permaneceram em funções, tendo auferido indevidamente quantias que, num caso, somaram Esc. 1 305 156\$00 e noutra, Esc. 1 900 490\$00.

Informa o Organismo a fls. 158 que, perante as recusas de visto, foram suspensos os contratos de avença e celebrados contratos de tarefa, os quais não foram remetidos ao Tribunal de Contas para submissão a visto.

A explicação não precisa de comentários.

Bem certo que a situação de carência retratada no ofício de fls. 158 e segs. de algum modo desculpabiliza o procedimento. Mas sempre seriam encontradas formas legais de resolver a situação, se atempadamente pensadas e correctamente equacionadas.

De resto, vale também aqui o que atrás foi dito quanto às gerências de 1987, e 1988, julgadas por acórdãos juntos aos autos, onde foram igualmente surpreendidos casos de contratos de prestação de serviços não submetidos a visto e alguns mesmo recusados com pagamentos ilegais.

A responsabilidade sancionatória encontra-se do mesmo modo amnistiada, já que a multa prevista no citado artº 11º, do Dec.-Lei nº 727/76, de 16/10 se contém nos limites da alínea cc), do artº 1º, da Lei nº 23/91, de 4/7.

Mas já não é igualmente claro que esteja afastado o propósito de fraude a que alude o nº 2 do mesmo normativo, caso em que a multa acresce a restituição, pelos responsáveis, das importâncias despendidas.

Na verdade, a substituição dos contratos de avença recusados por contratos de tarefa subtraídos a fiscalização preventiva do Tribunal de Contas com é comportamento que ronda a fraude à lei.

Aqui se deixa, pois, esta solene advertência a que o Organismo deve prestar a melhor atenção em gerências futuras.

IV.

Termos em que, com o parecer concordante do Exmo Procurador-Geral Adjunto, se acorda no Tribunal de Contas em julgar os elementos que constituíram a Comissão de Delegados do Hospital Distrital de S. Paio de Oleiros, atrás melhor identificados, pela sua gerência no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989, quites pela indicada responsabilidade.

Não são devidos emolumentos.

Comunicações necessárias.

Tribunal de Contas, em sessão de 30 de Janeiro de 1992

(aa) *José António Mesquita*
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo
António Joaquim de Carvalho

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

ESCOLA SUPERIOR DE ENFERMAGEM DE SANTARÉM - INFRACÇÃO FINANCEIRA - PAGAMENTOS INDEVIDOS

SUMÁRIO:

1. A elaboração das peças contabilísticas finais da conta, devem reflectir adequadamente a situação patrimonial do organismo.
2. A folha de caixa deve permitir o apuramento diário do saldo de caixa.
3. A organização do inventário tem de ter evidenciação contabilística.
4. As contagens do cofre devem ser efectuadas com certa regularidade.
5. É necessário um livro de registo de contas correntes com as instituições bancárias.

Conselheiro Relator:
José António Mesquita

Acórdão nº 36/92 - Proc. Nº 2618/89
Sessão de 1992.01.16

I.

1 - Procede-se a julgamento da conta da Escola Superior de Enfermagem de Santarém relativa à gerência de 1989, da responsabilidade dos elementos que constituíram a sua Comissão de Gestão, devidamente identificados a fls. 166.

O processo vem instruído com todos os documentos necessários ao seu julgamento, mostrando-se comprovado o débito pela certidão de fls. 110 e demonstrado o crédito pelos documentos de fls. 113 a 159 e verificando-se do seu exame que o resultado da gerência o que consta do seguinte ajustamento que aqui se confirma:

DÉBITO:

Saldo da gerência anterior	12 754\$00	
Recebido na gerência	59 373 002\$00	
Receita contabilizada indevidamente	<u>- 9 050\$00</u>	59 376 706\$00

CRÉDITO:

Saído na gerência	59 320 571\$00	
Saldo p/a gerência seguinte	<u>56 135\$00</u>	59 376 706\$00

2 - A presente conta abre com o saldo apurado administrativamente, nos termos do artº 16º, do Decreto-Lei nº 26341, de 7/2/936, em virtude de a conta da gerência anterior não ter sido liquidada.

Aliás, a conta não se encontrava sujeita a julgamento do Tribunal de Contas, uma vez que o limite de receita e despesa era inferior ao montante fixado no nº 2, do artº 17º, da Lei nº 86/89, de 8/9.

Entendeu-se, todavia, propôr a sua submissão a julgamento, nos termos do nº 3 desse normativo, o que foi aprovado por deliberação de 31/1/91, em razão de ter sido realizada uma ação de "verificação in loco" à conta da Escola no âmbito de uma auditoria para controlo do Projecto Comunitário - FSE "Dossier nº 89172/P1" sendo o Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge o organismo proponente e destinatários as Escolas Superiores de Enfermagem.

3 - De forma a avaliar a sua execução, foram seleccionadas para verificação documental as contas:

- 6.5- Despesas com pessoal
- 6.7- Outras despesas e Encargos, incluindo todas as rubricas e circuito financeiro das verbas do FSE, cuja escolha obedeceu a critérios assentes na sensibilidade de certo tipo de despesas.

II - ENQUADRAMENTO LEGAL

1 - A coordenação, orientação e fiscalização técnica do ensino de enfermagem em Portugal compete ao Departamento de Estudos de Enfermagem (DEE), órgão do Ministério da Saúde colocado na dependência do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, nos termos do Decreto-Lei nº 496/74, de 27/9 e que a partir de 1989, de acordo com o Decreto-Lei nº 210/89, de 29/6, transitou para a dependência do Departamento de Recursos Humanos da Saúde (DRHS).

Pelas razões expostas, as Escolas de Enfermagem públicas do país embora integralmente financiadas pelo Orçamento do Estado, dependiam das transferências orçamentais providenciadas pelo DEE, que procedia à repartição, e posterior transferência para as Escolas, da dotação orçamental inscrita no orçamento do seu organismo de tutela — INSA. No entanto, cada Escola elaborava o seu orçamento próprio que, após aprovação pelo DEE/INSA, era submetida a despacho dos Ministros da Saúde e Finanças.

A fls. 28 e 29, apresenta-se uma descrição de circuito de preparação dos orçamentos nas Escolas de Enfermagem.

Apesar da dependência face ao DEE/INSA, as Escolas de Enfermagem são obrigadas à prestação de contas ao Tribunal de Contas, sendo nesse âmbito que se processa a liquidação da conta de 1989 da Escola de Enfermagem de Santarém.

Com a passagem ao nível de licenciatura dos cursos de enfermagem geral, as Escolas tomaram a designação de “Escolas Superiores” razão pela qual a presente Escola se passou a intitular Escola Superior de Enfermagem de Santarém. (Portaria nº 821/89 de 15/9).

2 - É de referir que a ESES utiliza pela 1ª vez em 1989, as contas do POCSS na classificação e movimentação dos documentos, embora não exista uma contabilidade patrimonial integralmente montada na Escola. Os registos que se constataam, resumem-se a folhas de caixa, registo de guias de despesa e receita, não constando do processo da conta as peças contabilísticas que a seguir se enumeram e referidas nas instruções:

- Balancete do Razão Geral Analítico
- Balancete de Reconversão da Conta Caixa
- Balancetes parcelares das contas
- Balanço Analítico e Demonstração de Resultados Líquidos
- Mapa das Amortizações e Reintegrações.

Além disso, constataam-se algumas deficiências ao nível dos procedimentos contabilísticos adoptados.

Assim:

- Não era efectuada folha de caixa de forma a permitir o apuramento do saldo de caixa;
- Grande parte dos bens não estão inventariados;
- Não são efectuadas conferências ao cofre com regularidade;
- Não há livro de registo de contas correntes com as Instituições Bancárias.

III - ANÁLISE DE DOCUMENTOS

Procedeu-se à verificação e análise dos elementos que compõem a conta de 1989, remetidos ao Tribunal de Contas, bem como aos documentos que suportaram a realização das receitas e despesas durante aquela gerência, tendo sido seleccionadas as rubricas referidas.

1 - Documentos de receita

Dado o maior número das receitas da Escola de Enfermagem ter origem nas dotações provenientes do Orçamento de Estado (cerca de 89,9%) foi apenas constatado a natureza e montante das receitas restantes, tendo sido apurado que:

Conta 7.8 - Outras receitas específicas alheias ao valor acrescentado.

Nesta classificação estão envolvidas receitas de despesa diversificada, nomeada-

mente o reembolso de chamadas telefónicas, pagamento de fotocópias e reposições de bolsas de estudo concedidas a enfermeiros para frequência de cursos pós-base nos termos do nº. 10 do Despacho nº. 19/85 de 5/9 do Ministro da Saúde. Para além destas receitas, encontram-se igualmente contabilizadas reposições de vencimentos efectuadas pela A.R.S. de Santarém durante o ano de 1989 que totalizam 2 234 895\$00, conforme fls. 33. Trata-se dos vencimentos relativos a uma enfermeira pertencente ao quadro da ESES, que se encontra a exercer funções na A.R.S. de Santarém em regime de destacamento desde Abril de 1988 (anexo a fls. 34 a 40).

No seu officio de fls. 181 e segs. a Escola dá a explicação para o facto de o pagamento ser suportado pela ARSS: — a necessidade por parte deste Organismo levou-o a tomar a iniciativa da oferta desse pagamento, uma vez que a situação financeira da Escola lhe não permitia suportá-lo.

Conta 8.3.9 - Outros ganhos imputáveis a exercícios anteriores.

Nesta conta encontra-se contabilizado um único documento no valor de 9 050\$00, relativo ao reembolso de I.R.S. entregue nos Cofres do Estado em excesso durante o ano de 1989.

Constatou-se contudo, que o Organismo só efectuou o processamento do proveito, não tendo ainda recebido a referida importância, pelo que, entendendo-se incorrecta a contabilização desta importância como receita na conta 8.3.9 procedeu-se à sua não integração no ajustamento da conta de gerência.

Decorre o processo de regularização da situação junto da Repartição de Finanças respectiva.

2 - Documentos de despesa

Com base no programa de trabalho a fls. 21 a 24 (informação nº 3ª:C/1º.C.G.C./91/8) foi efectuada a verificação documental das rubricas a seguir indicadas:

4.2. Imobilizações Corpóreas

Na conta 4.2 foram analisadas 43 autorizações de pagamento e respectivos documentos de despesa. Encontram-se contabilizadas as aquisições relativas a material inventariável, nomeadamente para a área administrativa e de informática, mobiliário e livros técnicos.

Verificou-se igualmente a contabilização de despesa inerentes à assinatura de revistas da área da saúde, oferecendo-se salientar que as mesmas deveriam ser contabilizadas na conta 6.7.4 — Outras Despesas e Encargos — Livros e Documentos.

Nos processos de consulta previamente seleccionados pela equipa para verificação, e relativos a aquisição de bens, constatou-se a existência das seguintes situações:

a) Processo relativo à aquisição de uma máquina de café e de uma cortadora de carnes frias à firma Paulatel no valor de 380 250\$00 (fls. 41 a 44).

Da análise de processo, verificou-se a existência de 3 orçamentos apresentados

pelas firmas Paulatel, M. J. Nunes, Ld^a. e Scalmaque, tendo a ESES adquirido o equipamento referido à empresa que ofereceu o melhor preço.

b) Processo relativo à aquisição de uma câmara de vídeo à firma Roberto da Silva Teigas no valor de 419 796\$00. Analisado o processo, verificou-se a existência de 2 orçamentos apresentados pelas firmas M. J. Pires, Ld^a. e Roberto da Silva Teigas (fls. 45 e 46).

Foi referida a existência de um outro orçamento que não se encontra no processo, uma vez que a empresa o enviou fora do prazo estabelecido.

Deveriam constar do processo referido ofícios da consulta efectuada, de forma a possibilitar a confirmação da consulta a pelo menos três entidades, nos termos do n^o 3, do art^o 4^o, do D.L. 211/79, de 12/7.

Analisados os dois orçamentos, verifica-se que o da firma M. J. Pires, Ld^a. somente indica o preço relativo a um tipo de câmaras de vídeos, enquanto que o outro orçamento indica preços para oito tipos, pelo que, não existe grande paralelismo nos orçamentos apresentados.

c) Processo relativo à aquisição de uma máquina de calcular à firma Abel Silva no valor de 80 057\$00 (fls. 47).

Analisado o respectivo processo, verificou-se que não existem no processo ofícios de consulta, nem orçamentos de resposta, para além do orçamento da firma acima referida, de forma a possibilitar a confirmação da realização da consulta nos termos do n^o 3, do art^o 4^o, do D.L. 211/79, de 12/7.

d) Processo relativo à aquisição de uma máquina de escrever à firma Abel da Silva (fls. 48).

Consta no processo, somente o orçamento da firma Abel da Silva no valor de 70 153\$00, não existindo também no processo ofícios de consulta, nem outros orçamentos de resposta apresentadas por outras firmas.

Verificou-se a existência de um número reduzido de aquisição de bens e serviços superiores a 40 000\$00 tendo-se procedido à verificação da maioria dos processos de aquisição.

6.3.1. Fornecimento e Serviços de Terceiros I

Na conta 6.3.1 encontram-se contabilizados 4 documentos, sendo 2 deles relativos ao consumo de energia eléctrica no interior e exterior do edifício, respectivamente no 1^o e 2^o semestre de 1989, num total de 600 000\$00. Refere-se que estes pagamentos são efectuados a título de reembolso à Escola Superior de Educação de Santarém, por a Escola de Enfermagem se encontrar também integrada no complexo Andaluz, no qual a rede de energia eléctrica e de água é o único.

Constatou-se a existência de um documento no valor 2 100\$00, contabilizado na conta 6.3.1.5 e relativo à aquisição de um jogo de chave de fendas, que deveria ser contabilizado numa conta relativa à Classe 3.1 — Compras.

Salienta-se que o 4^o. documento analisado é relativo à aquisição de garrafas de gaz.

6.3.2. Serviços de Terceiros I

Foram verificadas 51 autorizações de pagamento e respectivos documentos de suporte. Nesta rubrica encontram-se contabilizadas as despesas relativas a:

- pequenas reparações de equipamentos e edifícios;
- serviços de assistência de equipamentos;
- pagamentos ao CRIS pelo processamento de vencimentos;
- despesas de expedição de correio e de telefone; e
- algumas despesas de representação.

6.5. Despesas com o pessoal

Dos documentos analisados e relativos à conta 6.5 foi possível constatar a existência de:

- Processamentos mensais dos vencimentos do pessoal da Escola, de acordo com as tabelas em vigor;
- Processamento de subsídios de Férias e de Natal;
- Pagamento de ajudas de custo diversas;
- Pagamentos (mensais) dos abonos diversos (subsídios alimentação, abono de família, etc.).

No que se refere às ajudas de custo pagas, seleccionaram-se aleatoriamente alguns documentos, cujos cálculos se testaram, tendo-se constatado estarem correctos e de acordo com as tabelas então em vigor e devidamente autorizadas. Tratava-se essencialmente de enfermeiros/professores em acompanhamento de viagens de estudo de alunos.

Foram ainda verificados documentos de pagamento de diversas inscrições de pessoal em cursos de aperfeiçoamento, colóquios, especialmente pessoal técnico de enfermagem.

Procedeu-se igualmente à análise dos cadastros dos enfermeiros Isabel Maria Rodrigues Ribeiro Barroso da Silva, Joaquim Manuel Dias Duarte e Joaquim Augusto Gonçalves Simões, relativamente aos quais foi recusado o visto em sessão de 21 de Fevereiro de 1989 em diplomas de provimento para categorias superiores.

Os dois primeiros enfermeiros iniciaram funções na ESES em regime de requisição por urgente conveniência de serviço por despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto da Ministra da Saude de 7/6/88, com efeitos a esta data (visto do T.C. de 6/7/88), com publicação no D.R. nº. 117, 2ª Série, de 2/8/88), pelo que, não lhes tendo sido processado vencimentos através da nova categoria, não houve abonos indevidos.

Relativamente ao enfermeiro Joaquim Augusto Gonçalves Simões, há a salientar que pertencia ao quadro do Hospital Distrital de Santarem, não tendo a Escola procedido à sua requisição.

Apenas depois da comunicação da recusa de visto, desencadeou o processo por requisição.

A situação veio a ser regularizada e o respectivo visado em 8 de Maio de 1989.

Nos termos do nº 4, do artº 15º, do D.L. nº 146-C/80 de 22/5, deveria ter sido determinada a cessação de abonos a partir da data em que da recusa foi dado conhecimento ao interessado, o que deveria verificar-se no prazo de 15 dias, pelo que o pagamento de abonos ao Enf. Joaquim A.G. Simões deveria ser suspenso a partir de 9 de Março. Tal situação não se verificou, tendo a Escola procedido ao pagamento normal dos vencimentos. Assim, e considerando que só em 8/5/89 o T.C., visou os novos processos remetidos, foram processados e pagos indevidamente abonos no período compreendido entre 9 de Março e 7 de Maio de 1989, num total de Esc: 134 173\$50 em violação da legislação referida.

No ofício de fls. 181 e segs. a Escola reconhece a irregularidade desse pagamento e solicita a sua relevação.

IV.

O Exmº Magistrado do Ministério Público teve vista nos autos e emitiu neles o douto parecer de fls. 184 e 185, onde, depois de tecer criteriosas considerações, conclui promovendo o julgamento de quitação com formulação de recomendações.

V.

Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

1 - A situação da enfermeira professora Guilhermina de Jesus Espírito Santo e Silva pertencente ao quadro da Escola e a exercer funções na ARS de Santarém, em regime de destacamento, caracteriza uma irregularidade muito peculiar, uma vez que o pagamento dos seus vencimentos é feito pela Escola de Enfermagem, como é próprio do regime de destacamento (cfr. o artº 24º, nº 1, e) do Decreto-Lei nº 41/84, de 3/2 e, hoje, o artº 27º, nº. 1 do Decreto-Lei nº. 427/89, de 7/12) e, posteriormente, reembolsada pela ARS de Santarém. Quando muito poderia dizer-se que a ARS efectua uma despesa que deveria ser suportada pelo serviço de origem da funcionária, o que deslocaria a infracção para o âmbito da ARS.

É certo que o reembolso desse pagamento vem a constituir uma receita da Escola de Enfermagem sem cobertura legal.

Não se trata de uma infracção financeira sancionável, mas, de todo o modo sempre estamos perante um procedimento em violação da lei e, como tal inadmissível, pelo que se torna necessário pôr-lhe termo.

2 - No que respeita aos pagamentos feitos ao enfermeiro Joaquim Simões relativos ao período compreendido entre 9 de Março e 7 de Maio, em violação do disposto no nº 4 do artº 15º do decreto-lei nº 146-C/80, de 22/5, ocorre infracção financeira de assinalável gravidade, sancionável nos termos do artº 11º do Decreto-Lei nº 737/76,

de 16/10.

Não se descortinando, porém, qualquer propósito de fraude, cai no âmbito do nº 1 desse normativo é punível com multa até 30 000\$00, de acordo com a actualização feita pelo artº 1º do Decreto-Lei nº 131/82, de 23/4, encontrando-se, por isso, amnistiada nos termos do artº 1º, alínea cc) da Lei nº 23791, de 4 de Julho.

3 - Para além disso, foram destacados alguns procedimentos contabilísticos incorrectos, já atrás referenciados, que não impediram nem embaraçaram a liquidação e agora o julgamento da conta, pelo que não merecem mais do que as recomendações a seguir formuladas, transcrevendo nessa parte o muito bem elaborado relatório da Contadoria.

Recomenda-se, assim:

a) Que sejam devidamente acautelados os meios que possibilitem a correcta aplicação do POCSS;

b) Que seja providenciada a correcção da contabilização do documento de receita de 9 050\$00, relativo ao reembolso do IRS entregue nos cofres do Estado em excesso durante o ano de 1989, e não recebido durante essa gerência;

c) Que se procure a correcta elaboração das peças contabilísticas finais, de modo a que as mesmas reflitam adequadamente a situação patrimonial do organismo;

d) Que seja efectuada a folha de caixa de forma a permitir o apuramento diário do saldo de caixa;

e) Que se proceda à organização do inventário e respectiva evidenciação contabilística;

f) Que sejam efectuadas contagens ao cofre com certa regularidade;

g) Que se providencie a existência de um livro de registo de contas correntes com as instituições bancárias;

h) Que, nos sobreditos termos, se proceda à regularização da situação da enfermeira destacada na ARS de Santarém.

VI.

Termos em que, com o parecer favorável do Exmº. Procurador-Geral Adjunto se acorda no Tribunal de Contas em julgar os elementos que constituíram a Comissão de Gestão da Escola Superior de Enfermagem de Santarém, devidamente identificados a fls. 166, pela sua gerência no período de 1de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989 quites pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

São devidos emolumentos no montante de Esc: 25 788\$00.

Comunicações necessárias.

Tribunal de Contas, em sessão de 16 de Janeiro de 1992

(aa) *José António Mesquita*
António Joaquim de Carvalho
António de Sousa Franco

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

AUDITORIA - DOCUMENTOS - RASURAS - FEOGA - IFADAP - IVA

SUMÁRIO:

1. A execução financeira do Programa de Modernização de Explorações Agrícolas, não pode comportar situações anómalas como : atribuições de subsídio a despesas documentadas com data anterior à da recepção do processo de candidatura; facturas e recibos com importâncias rasuradas; facturas a funcionar como recibos; facturas mal elaboradas; algumas ausências de recibos e omissão do regime do IVA, aplicável.

2. O recurso pelo IFADAP a métodos de análise diversos do controlo documental no acompanhamento dos processos, tais como o recurso à Inspeção Geral de Finanças das áreas dos projectos, ou ainda a visita directa às explorações, sendo louvável quando se demonstre necessário, não anula o dever de cumprir os preceitos legais relativos ao processamento, e pagamento, das despesas públicas, especialmente em relação a despesas não documentadas, ou não devidamente documentadas. Deve o IFADAP aperfeiçoar o seu controlo documental, sendo porém consideradas as especiais dificuldades das explorações agrícolas, na organização da sua contabilidade.

Conselheiro Relator:
José Alves Cardoso

Acórdão n° 96/92 - Processo n° 12/91 - AUDITORIA
Sessão de 1992.02.28

1 - Em cumprimento do Plano de Actividades para o ano de 1991, procedeu-se, no âmbito da 3ª Contadoria da 2ª Contadoria Geral de Contas (hoje 11ª Contadoria de Contas), a uma acção para verificação do Capº 50 — PIDDAC e FEOGA — Orientação — do Programa de Modernização das Explorações Agrícolas, a desenvolver no Gabinete do então Secretário de Estado Adjunto do MAPA.

Esta acção já constava do Plano de Actividades para o ano de 1990, tendo transitado para o ano seguinte, por não ter sido possível completá-la.

2 - Os trabalhos de auditoria iniciaram-se em 10 de Agosto de 1990 e desenvolveram-se, externamente, no Gabinete do Secretário de Estado da Agricultura, na 14ª. Delegação da Contabilidade Pública, na Direcção-Geral do Planeamento e Agricultura (DGPA) e no Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas - IFADAP, que é o organismo gestor das verbas adstritas ao Regulamento CEE em que se apoia o Programa.

Os técnicos que realizaram a acção depararam-se com algumas dificuldades, designadamente inerentes ao elevado número de projectos incluídos no Programa e dispersos pelo País, pelo que esta se prolongou no tempo mais do que o inicialmente previsto.

3 - A legislação em que assenta o Programa é constituída pelo Regulamento (CEE) nº 797/85, do Conselho, de 12 de Março, no Decreto Regulamentar nº 24-B/86, de 30 de Julho, e no Decreto-Lei nº 79-A/87, de 18 de Fevereiro.

4 - O Relatório da Auditoria, datado de 24 de Junho de 1990, foi distribuído ao Tribunal em 1 de Julho.

5 - Ouvidos os responsáveis, que apresentaram a resposta junta a fls. 263 e seguintes, foi ainda necessário solicitar ao IFADAP alguns elementos, após o que a equipa de auditoria alterou os Mapas de fls. 18 e 26 do seu Relatório, que passaram a ter a formulação de fls. 275 e 276, e analisou a resposta dos responsáveis.

6 - No seu parecer de fls. 285, a Exmª. Procuradora-Geral Adjunta entendeu que as irregularidades assinaladas no Relatório "não chegam a integrar infracção financeira".

7 - Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir:

7.1 - A equipa de auditores começa, no seu Relatório, por descrever e caracterizar o Programa, através das suas normas e objectivos, dos tipos de medidas nele previstas, das entidades intervenientes e das suas três fontes de financiamento - as verbas do OE - Capº. 50 - PIDDAC, as verbas da CEE e o recurso ao crédito.

As principais características do Programa foram reunidas no sugestivo Mapa de fls.12.

7.2 - Em seguida, os auditores debruçam-se sobre a execução financeira do Pro-

grama, apurando os montantes de execução e procedendo à análise documental de 32 projectos de Investimentos em Explorações Agrícolas.

Na sequência da análise dos projectos seleccionados, os auditores apuraram os seguintes valores globais, elucidativos dos montantes abrangidos pela verificação desses projectos:

- Investimento Aprovado	1 159 824 796\$00
- Subsídio Aprovado	465 836 255\$00
- Subsídio Concedido em 1989	372 558 404\$00

8 - A análise documental dos projectos permitiu apurar, em síntese, as seguintes situações anómalas:

8.1 - Os prazos estabelecidos para a tramitação dos processos, foram ultrapassados, em alguns casos, devido à dificuldade do Instituto em dar resposta ao grande número de candidaturas com os recursos humanos existentes.

A situação, todavia, foi-se normalizando ao longo dos anos.

8.2 - Foi atribuído subsídio a um beneficiário com base em documentos de despesa com data anterior à da recepção do processo de candidatura, em desconformidade com o disposto no ponto 4.2 do Cap. VIII da Circular nº. 3/87, de 13/7, do IFADAP, e com o procedimento adoptado em casos idênticos.

8.3 - Verificaram-se algumas irregularidades de natureza contabilística, reveladoras de que o controlo interno dos documentos de despesa não é satisfatório, das quais sobressaem:

- facturas e recibos com importâncias rasuradas;
- facturas a funcionar como recibos;
- facturas mal elaboradas;
- algumas ausências de recibos;
- omissão do regime do IVA aplicável.

8.4 - Os montantes previstos no Cap. 50 do O.E. - PIDDAC, para o ano de 1989, complementados pelas verbas comparticipadas pela CEE e reembolsos de 1988, revelaram-se insuficientes para as necessidades financeiras do Programa, tendo havido recurso ao crédito.

9 - Na sequência da sua análise, a equipa de auditores termina por propôr as seguintes recomendações:

9.1 - Instituição de mecanismos mais eficazes de controlo, visando uma regular e

efectiva verificação da documentação que instrui os processos de candidatura dos beneficiários;

9.2 - Elaboração anual de mapas de execução financeira discriminados por verbas nacionais e participadas pela CEE;

9.3 - Instituição de mecanismos operacionais mais eficazes no cumprimento dos prazos e normas estabelecidas no Decreto Regulamentar nº 24-B/86, de 30/7.

10 - Na resposta do IFADAP, consubstanciada no ofício de fls. 263 a 266 que aqui se dá como reproduzido, alega-se, em resumo, relativamente às conclusões e recomendações formuladas no Relatório, o seguinte:

10.1 - A ultrapassagem de alguns prazos foi pontual e deveu-se ao facto de terem surgido inesperadamente outras solicitações urgentes;

10.2 - Atendendo ao número de documentos existentes nos projectos apresentados, o número de eventuais anomalias detectadas parece muito pouco significativo, pelo que será demasiado severo considerar o controlo documental não satisfatório.

Por outro lado, tratando-se de projectos do sector agrícola, com mecanismos processuais algo diferentes dos de outros sectores de actividade, não parece possível encarar o controlo documental como método de análise exclusivo, recorrendo ainda o Instituto à Inspecção Geral de Finanças ou às diversas Repartições de Finanças, nos casos de maiores dúvidas, e a visitas às explorações.

10.3 - Relativamente à caracterização e execução financeira do Programa, o IFADAP tece algumas considerações pertinentes, no essencial relativas à não inclusão no Mapa de fls. 18, das comissões suportadas pelo Estado, por dedução no O.E., e a diferenças de critérios no tratamento das receitas e das despesas, no Mapa de fls. 26.

Estas considerações conduziram a que fosse solicitada ao Instituto informação adicional que determinou a reformulação dos referidos Mapas.

Dos valores incluídos nos novos Mapas (a fls. 275 e 276) ainda resulta que a execução do PIDDAC foi superior ao contemplado no O.E. Capº. 50. Todavia, no que se refere ao empréstimo contraído, embora se tivesse destinado também a apoio da tesouraria, não deixou de ser contraído tendo como objectivo, fundamentalmente, as necessidades financeiras do Programa.

11 - As respostas do IFADAP, bem como a reformulação dos Mapas de fls. 18 e 26 do relatório, não prejudicam, no essencial, as recomendações formuladas no mesmo:

11.1 - O próprio Instituto afirma que a apresentação de mapas anuais de execução financeira com repartição da despesa nas componentes nacional e comunitária, será realizada logo que "os Serviços de Informática possam concluir os trabalhos em curso relativos à cabimentação automática dos pagamentos" e que, "dentro das suas possibilidades, quer de meios materiais e instrumentais, quer de recursos humanos, este Instituto vai, naturalmente tomar na devida consideração as restantes recomendações expressas no Relatório".

11.2 - Perante esta disposição do IFADAP, que é de registar positivamente, limitar-nos-emos a uma breve referência à consideração feita pelos auditores e achada severa pelo Instituto, de que o controlo dos documentos de despesa não é satisfatório.

Não está em causa o recurso, útil e desejável, à Inspeção Geral de Finanças ou às diversas Repartições de Finanças, nos casos de dúvida, ou às visitas às explorações, para verificação da efectiva execução do investimento proposto, mas antes o dever de o Instituto cumprir os preceitos legais relativos ao processamento e pagamento das despesas públicas.

Na verdade, nem só a despesa não justificada é proibida. É ilegal e pode constituir infracção financeira também, nos termos do artº 48º, nº 1, alínea b), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, o pagamento de qualquer despesa sem recibos ou facturas, por exemplo, ou sem que tais comprovativos estejam nas condições exigidas pela lei.

Daí que o aperfeiçoamento do controlo documental e a interligação estreita dos seus serviços com os demais serviços fiscalizadores, não sejam despiciendos.

12 - Pelo exposto, concluem e acordam no seguinte:

- 1º. Considerar que a auditoria atingiu o seu objectivo;
- 2º. Dar o seu acordo às conclusões formuladas no relatório de Auditoria, com as rectificações feitas nos Mapas de fls. 18 e 26 e consubstanciadas nos novos Mapas de fls. 275 e 276;
- 3º. Perfilar o essencial das recomendações formuladas pelos auditores;
- 4º. Determinar o envio de fotocópias deste acórdão e do Relatório e Mapas de fls. 275 e 276 aos Senhores Ministros das Finanças e da Agricultura, bem como deste acórdão e dos mencionados Mapas ao IFADAP e ao Exmº. Juiz Conselheiro Relator do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Diligências necessárias.

Sem emolumentos.

Aprovado na sessão de 28 Fevereiro de 1992.

- (aa) *José Alves Cardoso*
António de Sousa Franco
João Manuel Fernandes Neto

Fui presente:

- (a) *Maria da Graça Lopes Marques*

HOSPITAL DE SÃO FRANCISCO DE XAVIER - CONTRATO DE FORNECIMENTO - FORMALIDADE - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

SUMÁRIO:

1. A utilização por um organismo de um serviço intermédio que procede à contratação de obras e fornecimentos contra a transferência de verbas pelo organismo inicial, não tem base legal, e, em muitos casos, consubstancia verdadeiros adiantamentos, rigorosamente proibidos por lei. Estes adiantamentos possibilitam a fruição financeira pelo serviço intermédio das verbas para ele transferidas. O acto do membro do governo responsável, ordenando a transferência, não sana o vício pois não possui carácter normativo, devendo o funcionário, ou agente subordinado, precaver-se nos termos legais contra a responsabilidade adveniente do cumprimento de ordens ilegais.

2. É possível fazer uma interpretação extensiva dos preceitos que regulam a atribuição dos subsídios de refeição, férias e Natal, aos funcionários e agentes, englobando os tarefeiros, quando essa qualificação é indevidamente aplicada a indivíduos que se encontrem num regime híbrido, apenas formalmente de "tarefa", e verdadeiramente sujeitos à subordinação hierárquica, satisfazendo necessidades permanentes da Administração. Tal interpretação, não sanando a ilegalidade do acto, afasta o propósito de fraude do responsável. Esta interpretação não é possível em relação a verdadeiros tarefeiros contratados ao abrigo e nos verdadeiros termos do artigo 17º, do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro.

Conselheiro Relator:
José António Mesquita

Acórdão nº 90/92 - Processo nº 2021/88
Sessão de 1992.02.20

I.

1 - Procedeu-se a julgamento da conta do Hospital de S. Francisco Xavier, gerência inteira de 1988, da responsabilidade dos elementos que constituíram o seu Conse-

lho Administrativo, assim identificados:

- Carlos Aurélio Silva Marques dos Santos — Presidente; e
- Artur Manuel Marques Santieiro D'Almeida — Administrador-Delegado.

O processo vem instruído com todos os documentos necessários ao seu julgamento, mostrando-se comprovado o débito pelos de fls. 179 a 182 e demonstrado o crédito pelos constantes do II volume e verificando-se do seu exame que o resultado da gerência foi o que consta do seguinte ajustamento que aqui se confirma:

DÉBITO:

Saldo de abertura	17 783 915\$50	
Recebido da gerência	<u>2 068 772 257\$50</u>	2 086 556 173\$00

CRÉDITO:

Saído da gerência	2 022 472 639\$50	
Saldo de encerramento	<u>64 083 533\$50</u>	2 086 556 173\$00

2 - O saldo da conta foi apurado administrativamente, nos termos do artº 16º do Dec. Lei nº 26 341, de 7/2/1936, em virtude de se não encontrar ainda julgada a conta anterior.

3 - Não tendo sido efectuados os arredondamentos com observância do disposto no artº 4º, do Dec.-Lei nº 267/81, de 15/9, procedeu a Contadoria às necessárias rectificações, ao abrigo do D.R. nº 176/87, de 23 de Julho.

II.

1 - Do Plano de Actividades para o ano de 1989 constava a realização de uma Auditoria ao Hospital de S. Francisco Xavier, incidindo sobre a gerência de 1988, mas com extensão a 1987 e 1989 em certos domínios, acção que foi levada a cabo durante o 2º semestre desse ano e que terminou com o relatório com que se inicia o presente processo.

2 - Nos termos do artº 1º, do Dec.-Lei nº 313/82, de 5 de Agosto, o Hospital de S. Francisco Xavier foi dispensado de fazer acompanhar a conta de 1988 dos documentos de despesa, pelo que as rubricas a verificar foram seleccionadas na fase preliminar da auditoria depois de um estudo prévio sobre o enquadramento legal e institucional do Organismo, do exame e análise das peças contabilísticas remetidas com a conta e de reuniões com os responsáveis dos serviços permitiu um exaustivo levantamento de circuitos, avaliação dos sistemas de controlo e apuramento das áreas-chave.

Assim, através da Informação da 3º C/1ª CGC/47/89 foram apresentadas as con-

clusões extraídas da primeira fase do trabalho e propostas as seguintes acções:

A - Consulta de processos de concursos públicos para fornecimento de:

- serviços de segurança
- serviços de limpeza
- serviços de manutenção geral
- serviços de lavagem de roupa
- serviço de refeições,

sendo esta consulta extensiva a processos relativos aos anos de 1987 a 1989.

B - Consulta de processos individuais de pessoal tarefeiro, com especial atenção para a fase de recrutamento e cobrindo todos os estratos profissionais - amostragem de 35 processos.

C - Conferência de documentos de despesa relativos as seguintes contas:

- 3.1.2.4.2. - Compras - Material de Consumo Clínico
- 4.2 - Imobilizações Corpóreas
- 4.4 - Imobilizações em curso
- 6.5.2 - Ordenados e salários
- 6.7 - Outras despesas e encargos
- 8.2 - Resultados extraordinários do exercício
- 8.3.8 - Resultados de exercícios anteriores

D - Conferência de documentos de receita e despesa da classe 2 que não sejam referentes a descontos em vencimentos.

3 - Dado o vasto número de documentos a analisar foi utilizado o método da verificação por amostragem, privilegiando os documentos de valor mais elevado.

Foram também tomados em conta os relatórios dos Inquéritos efectuados a diversos serviços do Ministério da Saúde, incluindo o Hospital de S. Francisco Xavier, quer pela Inspeção Geral de Finanças, quer pela Inspeção Geral dos Serviços de Saúde.

III. Enquadramento legal e institucional

1 - Com a publicação dos Decretos nºs 48 357 e 48 358 de 27/4/68 (estatuto hospitalar e regulamento geral dos hospitais), as instituições hospitalares sofreram uma intensa remodelação no seu funcionamento e estrutura, definindo-se-lhes as suas atribuições fundamentais e o seu posicionamento no quadro do sistema de saúde e assistência existente na altura. Estava assim definida a organização hospitalar, os princípios orientadores, seus objectivos e interesses a satisfazer, tendo sido já definido o regime jurídico dos estabelecimentos hospitalares e órgãos administrativos, caracterizando quer os de administração e direcção técnica, quer o tipo de serviços existentes e seu funcionamento.

Posteriormente, foi publicado o Decreto-Lei nº 129/77, de 2/4, e seu regime financeiro, que visou proporcionar maior autonomia financeira aos hospitais. Com a regulamentação prevista neste diploma, é promulgado o Decreto Regulamentar nº 30/77, de 20 de Maio, que constituiu o Regulamento dos órgãos de gestão e direcção dos hospitais.

No entanto, a estrutura de serviços existentes a nível da actividade hospitalar não sofreu qualquer alteração, mantendo-se em vigor a prevista no Regulamento Hospital de 1968. Refere-se que essa actividade divide-se em actividade assistencial directa, a exercida pelos Serviços de Acção Médica e actividade de apoio, a desenvolvida por todos os Serviços de Apoio Geral essenciais ao bom desenvolvimento da actividade daqueles.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 19/88, de 21 de Janeiro (que revogou o Decreto-Lei nº 129/77, de 2/4) foi introduzida a nova lei de gestão hospitalar, que concede aos estabelecimentos hospitalares maior capacidade de decisão, de forma a conseguirem um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Assim introduziram-se profundas alterações na composição e competências dos órgãos de gestão, passando a existir os órgãos de administração, de direcção técnica, de apoio técnico e de participação, e permite a criação de um órgão de fiscalização - o auditor.

Surge então o Decreto Regulamentar nº 3/88, de 21/1, que revoga o anterior, Decreto Regulamentar nº 30/77 de 20/5, e dá execução à nova lei de gestão hospitalar.

2 - O Hospital de S. Francisco Xavier (HSFX) foi criado pelo Decreto nº 11/86, de 5 de Novembro, a fim de superar as carências existentes na assistência hospitalar na área metropolitana de Lisboa.

Possui autonomia administrativa e financeira e goza de personalidade jurídica como pessoa colectiva de direito público, que lhe foi conferida pelo disposto no nº 1 do artº 1º do citado diploma.

É um estabelecimento público financiado pelo Estado, integrando-se na orgânica do Serviço Nacional de Saúde, nos termos do nº 1 do artº 18º da Lei nº 56/79 de 15 de Setembro, como serviço prestador de cuidados diferenciados, sendo-lhe atribuída a classificação de hospital geral central de nível quatro.

Sob o ponto de vista institucional é qualificado de serviço de interesse público cujo objectivo é a prestação de assistência médica curativa e preventiva à população, ensino e investigação, conforme o disposto no Regulamento Geral dos Hospitais publicado pelo Decreto nº 48 458, de 27 de Abril de 1968, e Estatuto Hospitalar consignado no Decreto nº 48 357, de 27 de Abril de 1968, ambos parcialmente em vigor.

O Hospital de S. Francisco Xavier até Outubro de 1987 permaneceu em regime de balancete, tendo os mesmos sido enviados mensalmente ao Departamento de Ges-

tão Financeira para efeitos de controlo. Por despacho do Senhor Secretário de Estado da Administração da Saúde, datado de 30 de Novembro de 1987 foi determinado que a esse estabelecimento se aplicasse com efeitos retroactivos a 1 desse mês o regime geral de autorização e controlo de despesa, pelo que o Hospital passou a elaborar orçamentos e conta de gerência.

Durante a permanência em regime de instalação nos termos do artº 3º, do Decreto nº 11/86, o Hospital foi dirigido por Comissões Instaladoras, nomeadas por despachos da Ministra da Saúde, e compostas por um presidente e dois vogais.

Com a publicação da Portaria nº 368/89, de 24 de Maio, é aprovado o quadro de pessoal do Hospital de S. Francisco Xavier e cessa o regime de instalação a partir de 24 daquele mês, contemplando no seu articulado a forma de conversão dos mapas nos quadros de pessoal, pelo que posteriormente foram nomeados os membros do Conselho de Administração.

IV.

1 - Organização Geral

Analisada a estrutura orgânica do Hospital de S. Francisco Xavier, verifica-se a aplicação da nova lei de gestão hospitalar e respectivo Decreto Regulamentar (Dec.-Lei nº 19/88, de 21/1 e Decreto Regulamentar nº 3/88, de 22/1).

Ao nível da área de organização e planeamento no âmbito global da instituição, é notória a ausência de um órgão especialmente vocacionado para essa área. Deste modo cabe ao órgão de gestão a tarefa de actuar a fim de suprir a falta referida.

No decurso dos contactos verificados com o conselho de Administração do Hospital, constatou-se que o mesmo possuía elementos estatísticos devidamente analisados e tratados de forma a poderem constituir suporte de informação para a gestão. Isto deve-se ao facto da utilização dos meios informáticos estar já implantada na área assistencial.

Refere-se que a recolha e tratamento regular de tais elementos possibilita a realização de análises comparativas de forma a verificar a evolução dos serviços (movimento assistencial, consumos, custos, demora média de internamento, etc.), exigindo dos responsáveis dos serviços a justificação da ocorrência de desníveis significativos. Proceda-se também à comparação dos dados internos, com os de outras instituições hospitalares.

2 - Disponibilidades

É de salientar que os saldos da Caixa e Bancos evidenciados no balanço de 31/12/88, são bastante elevados, 64 083 contos (cfr. ponto 3.2.1 a fls. 26). No entanto, aquele montante tem justificação pelo facto de terem sido devolvidas entregas de descontos (Gaixa Geral de Aposentações e Montepio de Servidores do Estado) para melhor identificação dos beneficiários.

Relativamente aos fundos de maneiio atribuídos anualmente aos Serviços de Aproveitamento e Instalações e Equipamentos, verificou-se que os mesmos não se encontram limitados nem na periodicidade da reconstituição, nem no máximo a dispende anualmente. É de referir que as contagens do cofre são feitas diariamente pelo tesoureiro, assim como a elaboração da respectiva folha de caixa.

3 - Terceiros

Mediante a apreciação das contas de Terceiros, verificou-se que a quase totalidade dos débitos são provenientes de Serviços prestados aos diversos subsistemas de saúde e 68,2% das entidades devedoras são organismos estatais, o que garante a sua boa cobrança .

Por sua vez os créditos são provenientes dos inúmeros fornecimentos feito ao Hospital quer se trate de bens ou de serviços, encontrando-se à frente a EDP com 8,8% desses créditos, provenientes do fornecimento de energia, seguida pelo Hospital Egas Moniz, com 6,8% do total dos créditos, relativos ao pagamento dos serviços que os médicos desse organismo prestam nas urgências e bloco operatório do Hospital de S. Francisco Xavier, e a clínica de Santo António em que os créditos representam 5,3% do total e referem-se ao aluguer de quartos na clínica para reforço das camas do Hospital.

4 - Existências

A gestão de stoks é assegurada por um sistema informático multiposto que permite a simultaneidade de lançamentos (Entradas e Saídas) assim como a consulta da posição de cada item.

O armazenamento constitui um factor restritivo das aquisições, devido à exiguidade de espaço. Este factor, por outro lado permite a grande rotatividade de stock, otimizando o empate de capital e diminuição da probabilidade de criação de monos.

Ao nível do consumo, a adopção da distribuição em unidose (ainda não extensível a todos os serviços) tem permitido uma contenção nos custos, evitando a proliferação de pequenas armazenagens dispersas pelo Hospital.

5 - Imobilização

Da análise efectuada constatou-se a existência de identificação dos bens do imobilizado corpóreo através da gravação de numeração, o que torna possível a identificação dos bens e sua localização, a detecção de extravios, o controlo físico dos mesmos, nomeadamente dos que são deslocados para o exterior ou para oficinas do Hospital.

Há a salientar que periodicamente são entregues aos serviços listagens de material em carga para conferência, a fim de possibilitar a confirmação dos bens existentes em cada serviço, e detectar as hipotéticas mudanças sem conhecimento do Serviço de

Instalações e Equipamentos.

A manutenção dos bens é assegurado pelo SUCH, excepto para os bens em que a mesma é assegurada pelo representante da marca.

Conforme referido a fls. 31 (ponto 3.2.4), o montante dos pagamentos efectuados pelo organismo atinge 11 015 contos, enquanto que o valor de imobilizado do ano ascende a 144 737 contos.

Isto deve-se ao facto do Hospital de S. Francisco Xavier, não proceder à compra directa da maioria dos equipamentos necessários ao seu funcionamento, recorrendo para o efeito ao SUCH. Desta forma o Hospital transfere as verbas para essa entidade por conta de futuros fornecimentos de bens (200 000 contos em 1987 e 3 500 contos em 1988), sendo o total dos bens entregues em 1988 pelo SUCH ao Hospital, por conta dos adiantamentos efectuados, 135 064 566\$00 (anexo XIII a fls. 94).

6 - Pessoal

6.1 - Através da Portaria n° 643/88, de 21/9, foi aprovado o mapa do pessoal do Hospital de S. Francisco Xavier, encontrando-se então o Hospital a funcionar em regime de instalação, nos termos do art° 3°, do Decreto n° 11/86, de 5/11.

Só com a Portaria n° 368/89, de 24/5, foi aprovado o seu quadro de pessoal, de modo a permitir a integração no regime e ordenamento das carreiras do funcionalismo público, em geral, e do Ministério da Saúde, em particular, passando, então, o Hospital a um regime normal de funcionamento.

Em 31/12/88 encontravam-se a desempenhar funções 885 elementos, distribuídos pelos diversos grupos profissionais: — 335, em regime de tarefa; — 294, em prestação eventual de serviço; — 98, médicos em fase de pré-carreira; — 4, avançados e 5 destacados.

6.2 - Aleatoriamente foram conferidos os diversos tipos de abonos e descontos processados durante esse ano, incluindo o subsídio de férias e de Natal, consoante as várias categorias de pessoal e tendo em atenção o tipo de vínculo com o hospital.

Relativamente à carreira médica e de enfermagem constatou-se que os abonos praticados estavam de acordo com os regimes de trabalho previstos no Dec.-Lei n° 310/82, de 3/8, diploma que regula as carreiras médicas, e de acordo com as categorias existentes na carreira de enfermagem reguladas pelos Decretos-Leis n° 178/85 de 23/5 e n° 134/87, de 17/3.

Na análise efectuada verificou-se que ao pessoal tarefeiro é abonada uma remuneração calculada com base na letra da Tabela de vencimentos da Função Pública para a categoria de acordo com as funções a desenvolver, e ainda os abonos complementares nos termos do Dec.-Lei n° 62/79, de 30 de Março. Constatou-se ainda a atribuição aos tarefeiros, nos meses de Junho e Novembro, de uma remuneração

suplementar que corresponde aos subsídios de férias e de Natal. Conforme elementos fornecidos pelo Serviço de Pessoal, verificou-se que, em 1988, foram processados 10 857 720\$00 e 14 360 345\$00, relativamente a subsídio de férias e de Natal, pagos a pessoal tarefeiro. Procedeu ainda, o Hospital de S. Francisco Xavier ao pagamento de um subsídio mensal de alimentação no montante atribuído aos restantes funcionários vinculados ao Estado, tendo o encargo ascendido a 2 015 475\$00/mês.

Há ainda a referir que o recrutamento do pessoal tarefeiro é feito de entre o candidatos existentes no Serviço de Pessoal, sendo o processo de selecção da responsabilidade de cada sector. Por sua vez, a contratação é autorizada pela Administração e comunicada ao Serviço de Pessoal, sendo a mesma efectuada de acordo com a quota de descongelamento anual aprovada pelo Departamento de Recursos Humanos.

Foram solicitados aleatoriamente 30 processos relativos a pessoal em regime de tarefa e respectivos contratos. Da verificação efectuada foi possível constatar que os processos se encontravam bem organizados, e compostos pelos elementos identificativos de cada funcionário. Verificou-se ainda que é utilizada a contratação a prazo de 60 dias, no entanto a sua permanência é prolongada por períodos sucessivos.

6.3 - Há ainda a salientar que os documentos que surgem com a figura de "contratos", (anexo XII a fls. 91/3), são assinados pelo representante legal do hospital (administrador do órgão de gestão) e o interessado, sem sujeição a visto do Tribunal de Contas, nem publicação no Diário da República, nos termos do Dec.-Lei nº 146-C/80, de 22/5, e sem ter sido obtida autorização do Ministro da Tutela conforme estabelece o Dec.-Lei nº 330/85, de 12/8.

6.4 - Da análise das fichas de acumulação enviadas não se detectaram situações de remunerações para além do limite legal.

6.5 - Foram ainda testados alguns cálculos de horas extraordinárias, a pessoal medico, de enfermagem e administrativo, pagas no mês de Julho, tendo-se verificado que os cálculos estavam correctos.

V.

1 - Foi oportunamente determinada a audição dos responsáveis, com remessa de fotocópia do relatório da auditoria, tendo ambos apresentado, em tempo, as respectivas respostas, juntas a fls 265 a 267 e 275 a 277, que, embora autonomamente apresentadas, são de igual conteúdo.

Nessas peças, os responsáveis, para além de salientarem que o próprio relatório deixa transparecer uma análise global positiva e que, submetido a várias inspecções,

não foram imputadas à Administração irregularidades relevantes, sendo certo que o Hospital de S. Francisco Xavier ficou colocado entre os melhores do País em termos de Administração, atingindo as metas e objetivos essenciais, o que jamais teria sido possível sem uma gestão dinâmica e criteriosa como a levada a cabo, dão as seguintes explicações para as irregularidades e infrações concretamente apontadas:

2 - Transferência para o S.U.C.H.

A verba de 3 500 contos foi transferida para o S.U.C.H. através de ordem escrita do Sr. Secretário de Estado da Administração da Saúde e destinada à aquisição de variado equipamento no âmbito de um vasto programa materno-infantil.

Sucede que tal aquisição se inseriu no contexto de um Concurso de Âmbito Nacional centralizado no S.U.C.H., assim tendo procedido todos os hospitais, pois foi o Organismo que efectuou as aquisições de material para o País inteiro.

3 - Concursos para adjudicações de obras

Dado que o Hospital de S. Francisco Xavier foi instalado muito recentemente existia e existe um Contrato de Manutenção e Assistência do Hospital por parte do S.U.C.H., motivo porque poucas ou raras foram as obras efectuadas directamente pela Administração.

4 - Contratos de Prestação de Serviço - Pessoal Tarefa

Aquando da tomada de posse da então Comissão Instaladora - em 1987 - o Serviço de Pessoal do Hospital estava completa e totalmente desgarrado e desorganizado, pelo que só mercê de enorme esforço se conseguiram regularizar todas as aberrantes situações que vieram encontrar no âmbito do pessoal.

No intuito de evitar conflitos e sanar sequelas, a Administração foi seguindo uma prática, agora abandonada, de pagar subsídios de férias, de Natal e de alimentação.

4.1 - Acrescentam, por último, que "... só uma interpretação anormalmente restritiva do nº 6, do artº 17º, do Dec.-Lei nº 41/84, poderia conduzir a ideia de que os tarefairos não se incluíam entre os funcionários ou agentes da Administração".

Foram juntos os documentos de fls 268 a 274 relativos à autorização da transferência para o S.U.C.H. das verbas de Esc. 2 624 000\$00 e 876 000\$00 destinadas à aquisição de um ecógrafa, de acordo com o Plano de Investimento de Saúde Materno-Infantil.

VI.

O Exmº Magistrado do Ministerio Público teve vista do processo e emitiu nele o seu muito douto parecer de fls. 285 a 288, onde alongada e criteriosamente, analisa os problemas nos autos postos e conclui promovendo o julgamento de quitação, por

dever ser julgada amnistiada a infração respeitante à transferência, nos termos das conjugadas disposições dos art's 11º, nº 1, do Dec.-Lei nº 737/76, de 16/10, 1º, do Dec.-Lei nº 131/82, de 23/4 e 1º, alínea cc), da Lei nº 23/91, de 4/7, no tocante à multa e de relevar a responsabilidade pelas demais infrações, nos termos do artº 50º, da Lei nº 86/89, de 8/9, com formulação de várias recomendações, adiante referenciadas.

VII.

Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir:

Depois da análise global que foi feita, importa caracterizar melhor as infrações financeiras já atrás referenciadas em ordem a sobre elas proferir o julgamento adequado.

1 - A transferência de Esc. 3 500 000\$00 para o S.U.C.H. não tem suporte legal e insere-se numa prática viciada, mas tão profunda e tão generalizada que ganhou até aparências de legalidade, talvez pela cobertura que lhe tem sido dada pelos membros do Governo que têm gerido a área da Saúde.

E esta reiterada "praxis" é tanto mais de condenar quanto potencia, se não mesmo se destina, a defraudação das normas legais atinentes à realização de obras e aquisição de bens, designadamente pela supressão dos concursos, ao mesmo tempo que viola os princípios que lhe estão subjacentes, como sejam o da concorrência, da transparência e da maior utilidade ao mais baixo custo, por que deve pautar-se toda a actividade financeira.

Acresce até que, sendo as transferências feitas por conta de fornecimentos ou obras futuras, não raras vezes distanciadas no tempo, vêm a caracterizar-se como verdadeiros adiantamentos, proibidos por lei, ao mesmo tempo que deslocam para o S.U.C.H. a percepção da receita proveniente de eventuais aplicações financeiras.

Resultaram, assim, violados os preceitos dos art's 5º, nº 1, do Dec.-Lei nº 211/79, de 12/6 e 35º e 37º, do Decreto nº 22 257, de 25/2/933.

Nem a ordem escrita do Secretário de Estado da Administração da Saúde retira ilicitude ao acto. Apenas lhe acrescenta mais a do próprio Secretário de Estado, que, obviamente, não pode - nem deve - sobrepor-se à lei.

Nem a existência de um contrato de Manutenção e Assistência com o S.U.C.H. altera a qualificação feita, já que, por natureza e definição, a manutenção e a assistência são coisas diferentes das obras e fornecimentos. Mesmo que levado o entendimento a um rigor extremo, só aí caberiam as obras e os fornecimentos de ínfimo valor. E não é dessas, naturalmente, que estamos tratando.

Acontece, porém, que não estando indiciado o propósito de fraude e não tendo resultado efectivo prejuízo para o Estado, a infração seria redutível a multa, nos termos do artº 1º, do Dec.-Lei nº 30 294, de 21/2/940 e, portanto, amnistiada ao abrigo do artº 1º, alínea cc), da Lei nº 23/91, de 4/7.

2 - No âmbito da contratação de pessoal em regime de contrato de tarefa ocorreram também algumas ilegalidades.

Assim:

a) - Os contratos foram celebrados - e muitos deles não foram reduzidos a escrito - por 60 dias, com renovações sucessivas e, portanto, com carácter de permanência e com subordinação hierárquica, invocando-se o artº 17º, do Dec.-Lei nº 41/84, de 3/2 que, seguramente, não contempla estas situações.

Além disso, os contratos não foram submetidos ao "visto" do Tribunal de Contas, violando-se os artºs 1º, nº 1, alínea c), e 4º, do Dec.-Lei nº 146-C/80, de 22/5, o que gera responsabilidade financeira solidária até ao montante das remunerações pagas.

b) - Ao pessoal assim contratado foram abonadas remunerações suplementares nos meses de Junho e Novembro, correspondentes aos subsídios de férias e de Natal, nos montantes de Esc. 10 857 72000, respectivamente, em violação dos preceitos dos artºs 1º, nº 1, alínea a), 2º, nº 1 e 10º, do Dec.-Lei nº 496/80, de 29/10.

E do mesmo modo lhes foi atribuído o subsídio de refeição nos mesmos termos dos funcionários e agentes, atingindo o encargo mensal de Esc. 2 015 475\$00, em violação do disposto no artº 1º, nº 1, do Dec.-Lei nº 305/77, de 29 de Julho.

Em justificação destes pagamentos, os responsáveis alegam, como dito ficou, que assim procederam no intuito de evitar conflitos laborais melindrosos que inevitavelmente conduziriam ao descabro no bom funcionamento do hospital, acrescentando que só uma interpretação anormalmente restritiva do nº 6, do artº 17º, do Dec.-Lei nº 41/84, poderia conduzir à ideia de que os tarefeiros não se incluíam entre os funcionários e agentes da Administração.

Compreendem-se as dificuldades da Administração neste domínio e reconhece-se o melindre dos problemas laborais das resultantes, mas tudo isso será o resultado de um vício originário na contratação de tal pessoal.

É que, ao que tudo indica, e, aliás, é facto notório e do conhecimento geral, os designados tarefeiros, contratados ao abrigo do citado artº 17º, do Dec.-Lei nº 41/84, não o eram em realidade, já que desempenhavam funções em regime de subordinação hierárquica e para satisfação de necessidades permanentes da Administração.

Daí o ter-se dito atrás que o contrato de tarefa não era o instrumento jurídico adequado.

O próprio legislador, consciente desta realidade e reconhecendo a necessidade de lhe dar cobertura legal, veio em sucessivos diplomas legais a dar-lhes tratamento especial e privilegiado — cfr. a Lei nº 49/86, de 31/12 (artº 10º), o Dec.-Lei nº 100-A/87, de 5/3 (artº 16º), a Lei nº 2/88, de 26/1 (artº 70º), o Dec.-Lei nº 440/88, de 30/11 (artº 6º), a Lei nº 114/88, de 30/12 (artºs 14º e segs.) e, sobretudo o Dec.-Lei nº 427/89, de 7/12 (artºs 37º e segs.).

Todavia, cabe deixar bem claro que uma coisa é esta realidade socio-jurídica de trabalhadores com um estatuto híbrido e indefinido e outra bem diferente é questio-

nar-se a ilegalidade do pagamento daqueles subsídios a prestadores de serviços em verdadeiro e próprio contra de tarefa.

Aqui, as dúvidas não têm cabimento. Os preceitos legais atrás referidos são claros e inequívocos no sentido de que tais prestações suplementares só são atribuídas a funcionários ou agentes.

E não será também legítimo pôr em dúvida que o contrato de tarefa não confere a qualidade de agente.

Daí que não tenha sentido a alegada "interpretação anormalmente restritiva do nº 6, do artº 17º, do Dec.-Lei nº 41/84".

Quanto muito poderá dizer-se que os contratados em referência só formalmente são "tarefeiros" e, por isso, a sua situação de trabalhadores em regime de permanência, com obrigações de assiduidade, de cumprimento de horários e de acatamento de ordens e instruções, substancialmente idêntico ao dos funcionários e dos agentes, justificaria uma interpretação extensiva dos preceitos que regulam a atribuição daqueles subsídios.

E são considerações desta natureza que, afastando o propósito de fraude e diminuindo o grau de culpa, justificariam a relevação da responsabilidade, nos termos do artº 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Acontece, todavia, que, em consideração de que se tem dito, as infracções seriam sancionáveis com a multa do artº IIº, nº 1, do Dec.-Lei nº 737/76, de 16/10, (actualizada pelo artº Iº, do Dec.-Lei nº 131/82, de 23/4) e, portanto, contida dentro dos limites da alínea cc), do artº Iº, da Lei nº 23/91, de 4/7, pelo que se julgam amnistiadas.

VIII.

Finalmente e na sequência do promovido pelo Exmº Magistrado do Ministério Público, sem embargo de dever reconhecer-se o esforço que a Administração desenvolveu nesta gerência e da apreciação globalmente positiva que o relatório da auditoria deixa transparecer, considera-se oportuna a formulação das seguintes recomendações:

a) - Na contratação do pessoal devem ser rigorosamente observados os princípios e os procedimentos contidos nos diplomas legais que regulam cada forma de contratação;

b) - A realização de obras e a aquisição de bens deve respeitar a disciplina legal que lhes diz respeito, designadamente no tocante a concursos;

c) - A realização de despesas e a movimentação de fundos deve respeitar os preceitos e os princípios legais, designadamente os que regem a Contabilidade Pública e lhe sejam aplicáveis, chamando-se a especial atenção para a responsabilidade adveniente do cumprimento de ordens ilegais;

d) - Os processos relativos ao pessoal em regime de acumulação devem ser instruídos com informações mais detalhadas, a actualizar anualmente, sobre a situação

do pessoal nos diversos lugares acumulados, informações a solicitar aos diversos organismos;

e) - Os fundos de maneiio atribuídos anualmente aos Serviços de Aprovisionamento e Instalações e Equipamentos não se encontram limitados quanto à limitação dos quantitativos e à periodicidade da sua reconstituição;

f) - Nos pagamentos a fornecedores deve averiguar-se a sua situação perante a Segurança Social e retida a percentagem legal em casos de dívidas em atraso;

g) - Na área do Aprovisionamento devem ser feitas contagens físicas periodicamente, e contabilizadas provisões para depreciação das existências;

h) - Os actos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas devem ser submetidos aos respectivo "visto", advertindo-se de que em gerências futuras, se usará de maior rigor neste domínio.

IX.

Caberá só mais chamar a atenção para a necessidade de ser levada a cabo uma redefinição e reestruturação do esquema praticado na articulação dos Estabelecimentos de Saúde com o S.U.C.H., tarefa que, situando-se, naturalmente, noutra esfera de competências, de algum modo dependerá também da actuação concreta de cada hospital.

Uma vez mais, também nesta gerência, se surpreende uma interferência do Secretário de Estado da Administração da Saúde a ordenar a transferência de 3 500 contos para o S.U.C.H. ao arpeio de toda a disciplina legal financeira, tratando-se de organismo com autonomia administrativa e financeira.

Não há considerações de pragmatismo, oportunidade, conveniência ou mesmo de eficácia que autorizem e justifiquem uma tal violência aos princípios.

X.

Em conformidade com o que ficou exposto, com aquelas recomendações e esta chamada de atenção, obtido o parecer concordante do Exm^o Procurador-Geral Adjunto, acorda-se no Tribunal de Contas em julgar os elementos que constituíram o Conselho de Administração do Hospital de S. Francisco Xavier, acima identificados, pela sua gerência no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro se 1988, quites pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Não são devidos emolumentos.

Comunicações necessárias, com remessa de fotocópias deste acórdão e do relatório da auditoria a Suas Excelências o Ministro da Saúde e o Secretário de Estado da Administração da Saúde.

Tribunal de Contas, em sessão de 20 de Fevereiro de 1992.

(aa) *José António Mesquita*
António Joaquim Carvalho
António de Sousa Franco

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - PROGRAMAS PIDDAC - AUDITORIAS - CONTRATO DE EMPREITADA - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

SUMÁRIO:

1. As equipas projectistas têm de respeitar rigorosamente os regulamentos aplicáveis à construção civil, nomeadamente o Regulamento de Estrutura de Betão Armado.
2. Os serviços responsáveis pela previsão orçamental, pelo processo de despesas e pela elaboração de contratos adicionais, devem ter a necessária capacidade de previsão e de resposta para que se evitem demoras, justificativas da exigência de compensações pelos empreiteiros.
3. O apuramento das dotações orçamentais finais, deve ser rigoroso sob pena de viciar os índices de execução.

Conselheiro Relator:
António de Sousa Franco

Acórdão nº 87/92 -Processo 17/91 -AUDITORIA
Sessão de 1992.03.20

I - PRELIMINARES

1 - O Plano de Fiscalização do Tribunal para 1991 inclui a realização de uma auditoria a alguns dos Programas do PIDDAC, do Ministério da Justiça, referentes ao ano de 1990, seleccionados com o objectivo de proporcionar uma análise continuada em relação aos programas e, dentro destes, a alguns projectos sobre os quais incidiu a auditoria realizada em 1990, incluindo ainda novos projectos. Além disso, de acordo com a deliberação do Plenário da 2ª. Secção de 5.4.1990, procedeu-se igualmente ao levantamento dos circuitos dos serviços envolvidos.

2 - A execução dos Programas PIDDAC seleccionados é da responsabilidade dos seguintes serviços:

Secretaria-Geral do Ministério da Justiça (SGMJ):

Programa "Instalação de Tribunais"

Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP):

Programa "Instalação de Estabelecimentos Prisionais"

Estabelecimento Prisional de Lisboa (EPL):

Programa "Construção e Remodelação de Estabelecimentos Prisionais".

Naturalmente foram estes os serviços objecto da acção externa da equipa de auditoria constituída e, bem assim, a 14ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (14ª Delegação/DGCP), responsável pelo respectivo controlo financeiro.

A metodologia aprovada pelo Tribunal vem descrita a fls. 3 e 4 do bem elaborado relatório da equipa de auditoria, que consta de fls. 1 a 70 do processo, complementado por diversos anexos de fls. 71 a 205.

No relatório se dão ainda conta dos condicionamentos e limitações do exame.

O relatório é integrado, além de uma síntese das principais verificações dos resultados de auditoria (fls. 1 a 38), por quadros (de fls. 39 a 51) onde se identificam os projectos, as alterações contratuais e os índices de execução financeira, dos quais resulta a caracterização quantitativa dos aspectos fundamentais que vêm analisados no texto. Neste se destacam, a justo título, os factos entendidos como mais relevantes e as conclusões criteriosamente julgadas razoáveis.

O relatório, que detidamente se analisou, insere-se assim no seguimento da auditoria realizada no ano anterior e objecto do Acórdão nº 4/91 (Procº Audit. 3/90), de 17.1.1991, o que foi tido em conta na presente apreciação feita pelo Tribunal.

Após a elaboração do relatório, foram ouvidos os responsáveis (fls. 207 e ss.) e seguiu o processo com vista ao Exmº Procurador-Geral Adjunto e aos Exmºs Conselheiros Adjuntos, encontrando-se agora em condições de ser devidamente apreciado em Subsecção.

No presente acórdão apreciar-se-ão sucessivamente, de acordo com a estrutura do relatório da equipa de auditores, os resultados da análise de projectos efectuada nos serviços executores dos programas (nº 3), a saber, a SGMJ (nº 3.1), a DGSP (nº 4.1), e o EPL (5.1), no órgão de controlo orçamental (14ª Delegação da DGCP - nºs 3.2, 4.2 e 5.2) e junto das entidades beneficiárias (nº 3.3), após o que se fará uma breve apreciação das conclusões da equipa de auditores acerca do sistema de controlo interno dos serviços considerados (nº 6), se analisarão as respostas dos responsáveis e a apreciação delas pelos auditores (nº 7) e se apreciarão as conclusões da equipa de

auditores, formulando o juízo do Tribunal a tal respeito e as recomendações e decisões que eventualmente tenham cabimento (nº 8).

II - APRECIACÃO DOS PROGRAMAS E PROJECTOS SELECIONADOS.

3. Programa "Instalação de Tribunais".

3.1 - Na Secretaria Geral do Ministério da Justiça (SGMJ)

Na SGMJ foram analisados:

3.1.1 - No âmbito do programa "Instalação de Tribunais":

Como projectos de análise continuada, no seguimento da auditoria realizada no ano anterior, a construção dos Tribunais Judiciais de Montemor-o-Velho, Peniche, Praia da Vitória e Santa Maria da Feira; e como novos projectos, escolhidos em função dos valores despendidos na sua execução ao longo de 1990, a construção dos Tribunais Judiciais de Albufeira, Alvaiázere, Baião, Macedo de Cavaleiros e Vouzela.

Num plano de generalidade, o Tribunal apreciou as observações feitas no relatório de auditoria (fls. 5 a 23), nos quadros correspondentes (de fls. 39 a 51) e nos anexos, que considera criteriosas e minuciosas, destacando apenas os casos que revelam maior interesse, nomeadamente por neles existirem desvios à normalidade jurídica (ilegalidades ou irregularidades de diversos tipos) ou à normalidade financeira (ineficiências que põem em causa o valor substancial da legalidade financeira que é constituído pela garantia da boa aplicação do dinheiro dos contribuintes). De seguida se fazem as observações pertinentes a este respeito.

A análise dos projectos do programa "Instalação de Tribunais" teve como objectivo verificar a legalidade formal do processo de realização de despesa e a execução orçamental, nomeadamente para averiguar se atingiu índices aceitáveis (cfr. relatório de auditoria a fls. 5 e quadros de fls. 41 a 43). A síntese da execução dos projectos, no tocante a valores financeiros e prazos, pode resumir-se no mapa seguinte:

PROGRAMA "INSTALAÇÃO DE TRIBUNAIS" - ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

UNIDADE: CONTOS

PROJECTO	ADJUDICAÇÃO		ACRÉSCIMO				TOTAL		EXECUÇÃO ATÉ 31/12/90			
	VALOR	PRAZO DE EXECUÇÃO (dias)	FINANCEIRO		PRAZO DE EXECUÇÃO		VALOR	PRAZO DE EXECUÇÃO (Dias)	FINANCEIRA		PRAZO	
			VALOR	%	Nº DIAS	%			VALOR	INDICE DIAS		
												(3)
Construção do Tribunal Judicial de Albufeira	154 205	300	13 259	8,6	9	3,0	167 464	309	29 980	17,9	96	31,1
Construção do Tribunal Judicial de Alvaizere	100 031	330	31 962	31,9	70	21,2	131 993	400	54 759	41,5	194	48,5
Construção do Tribunal Judicial do Baão	149 484	540	25 116	16,8	176	32,6	174 600	716	101 004	57,8	551	76,9
Construção do Tribunal Judicial de Macedo de Cavaleiros	121 392	540	8 112	6,7	180	33,3	129 504	720	32 417	25,0	518	71,9
Construção do Tribunal Judicial de Montemor-o-Velho	99 220	365	29 599	29,8	258	70,7	128 819	623	128 819	100,0	623	100,0
Construção do Tribunal Judicial de Peniche	113 907	540	33 109	29,0	265	49,1	147 016	805	87 783	59,7	719	89,3
Construção do Tribunal Judicial de Praia da Vitória	173 455	540	78 818	45,4	198	36,7	252 273	738	196 191	77,8	790	107,0
Construção do Tribunal Judicial de St. Maria da Feira	90 505	600	251 496	277,9	2 119	353,2	342 001	2 719	269 395	78,8	2 354	86,5
Construção do Tribunal Judicial de Vouzela	165 981	425	37 020	22,3	24	5,6	203 001	449	190 838	94,0	456	101,6

a) Valores constantes do contrato de adjudicação inicialmente celebrado com a firma "JOTAESSE-Soc. Const. J.S.,Ldª", a qual abandonou a obra em 02/12/87, conforme consta do respectivo auto.

b) Dados apurados com base no Protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça e a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira (em 01/02/88), tendo em vista a conclusão da empreitada (fs. 105 e 106 do processo).

É muito desigual, desde logo, o nível de descontrolo custo/prazo de execução nos diversos projectos analisados. Tomando como indicador — já se sabe que sem valor estatístico, mas com a capacidade de “sugerir” a proporção em que houve derrapagem do programado em termos de execução — o somatório dos pontos percentuais de acréscimo do custo (relativamente ao valor da adjudicação) e do prazo da execução (com idêntica referência) é o seguinte, por ordem decrescente:

- Santa Maria da Feira.....	631,1
- Montemor-o-Velho.....	100,5
- Praia da Vitória.....	82,1
- Peniche.....	78,1
- Alvaiázere.....	53,1
- Macedo de Cavaleiros.....	50,0
- Baião.....	49,4
- Vouzela.....	27,9
- Albufeira.....	11,6

Vejam os melhor.

Perante estes valores pode sublinhar-se que, em situações cujo pormenor e minúcias de caso concreto bem se espelham no relatório da auditoria, sendo inútil estar aqui a comentá-las ou reproduzi-las, merecem menção, por representarem acréscimos financeiros da ordem de 30% (ou pouco menos) ou superior os Tribunais de Peniche (29%), Montemor-o-Velho (29,8%), Alvaiázere (31,9%). Nos casos de Praia da Vitória (45,4%) e Santa Maria da Feira (277,9%), é manifestamente excessivo o aumento de custos relativamente à adjudicação; em tal escala que não podem deixar de representar insuficiência da capacidade de programar ou projectar, ou má gestão do projecto, os casos de Praia da Vitória e Santa Maria da Feira, aliás, relativamente agravados para os seus índices de execução financeira serem elevados, portanto, com maior incidência global do acréscimo de custos (têm dois dos quatro mais elevados índices de execução financeira, o que não pode deixar de representar factor determinante de juízo mais favorável relativamente à concepção e à execução do projecto em Montemor-o-Velho, que com um índice de execução financeira de 100% revela um acréscimo de valor de 29,8%, e sobretudo Vouzela, que com um índice de execução financeira de 94% tem um acréscimo de valor de 22,3%).

O indicador complexo acima referido não tem significado real; apenas representa uma medida por adição dos pontos percentuais de aumentos de valor+tempo, que acusam dois casos superiores no somatório 100: Santa Maria da Feira — 631,1 (com valores anormalíssimos de acréscimo de custos e prazos) e Montemor-o-Velho — com 100,5. São quatro os casos entre 50 e 100 (Praia da Vitória — 82,1, Peniche — 78,1, Alvaiázere — 53,1 e Macedo de Cavaleiros — 50), sendo que Baião se situa nas imediações deste valor (49,4). Apenas são satisfatórios os indicadores sintéticos de acréscimo de dinheiro/tempo para os Tribunais de Vouzela (com elevado índice de

execução financeira: 94%; portanto, com rigor na concepção e execução global do projecto) e de Albufeira (índice sintético de 11,6, desvalorizado contudo por um índice de execução financeira muito baixo, de 17,9%).

Na maior parte dos casos, o arrastamento dos prazos e o acréscimo de valor são acompanhados de contratos adicionais, trabalhos imprevistos e trabalhos a mais, erros e omissões do projecto, com consequente prorrogação do prazo de execução. E isto, se, em certa medida, pode representar adaptação à evolução das circunstâncias, sobretudo numa conjuntura inflacionista, significa, como sabemos da experiência da nossa Administração Pública, uma prática incorrecta a vários títulos: distorcendo os critérios financeiros de adjudicação, a favor de propostas que já contam com a “normalidade” destes recursos anormais (adicionais e trabalhos imprevistos ou a mais); com insuficiente transparência da decisão e da execução do projecto; com presumíveis indicações negativas sobre a elaboração do projecto; e, sem dúvida, para além destes factores, suscitando um juízo necessariamente desfavorável quanto ao rigor e à capacidade técnica postos na execução dos respectivos projectos.

Nem por se tratar de situações relativamente generalizadas na Administração elas deixam de merecer um sublinhado e um reparo, recomendando-se vivamente ao Governo e aos Serviços que façam o possível para reduzir a sua incidência e, a prazo, para criar condições que tornem estas revisões de conteúdo, custo e prazo de execução dos contratos de empreitada, no caso concreto, as vicissitudes anormais ou esporádicas que devem ser, e não as práticas normais em que se converteram.

O Tribunal reconhece contudo o que a SGMJ acertadamente afirma (nº 5 a fls. 4) no ofício de 4/2/1992, que neste ponto se transcreve: "haverá no entanto que reconhecer, e esta é a nossa observação final, que num sector como o das obras públicas, e pelas razões já apontadas, existirão sempre alguns desfasamentos entre a planificação e a realização material efectiva. Só que se espera que o esforço já desenvolvido e ainda a desenvolver permita um conhecimento mais atempado dessas situações, para que, pelo menos nos aspectos que são da responsabilidade da Secretaria Geral, se possa evitar que esses desfasamentos assumam proporções graves como aconteceu anteriormente".

Para além das observações comuns, merecem ainda observações especiais os seguintes casos:

a) - Tribunal Judicial de Alvaiázere (fls. 11, 12, 34 e 35 do relatório de auditoria).

Neste caso, com carácter excepcional, no juízo da equipa de auditores, verificou-se um erro significativo da equipa projectista, pois a empresa adjudicatária detectou que o projecto posto a concurso não cumpria o disposto no "Regulamento de Estruturas de Betão Armado", aprovado pelo Decreto-Lei nº 349-C/83, de 30 de Julho, sendo certo que, como bem aponta o relatório de auditoria, a fls. 34 e 35, “nada justifica que na data em que o projecto foi posto a concurso (9.8.1989) o mesmo não estivesse adaptado às normas regulamentares” e que, continuando a louvar-nos no

relatório de auditoria, a fls. 35, "esta alteração, que o serviço executor argumenta tratar-se de uma melhoria ao projecto tendo em vista torná-lo mais funcional, deu origem a um contrato adicional no valor de 18 709 376\$00, aprovado em 6.8.1990 pelo Ministro da Justiça".

b) - Tribunal Judicial de Baião (fls. 12 a 14 e 35 do relatório de auditoria).

Também aqui a "ausência de estudos geotécnicos sobre a consistência dos terrenos onde viria a ser construído o edifício, elementos que a equipa projectista tinha necessidade de conhecer e ter em atenção durante a fase de elaboração do projecto", determinou a "necessidade de elaborar um projecto- -variante de fundações, após a adjudicação da empreitada, de que resultaram custos adicionais na ordem dos 10 755 contos".

c) - Tribunal Judicial de Peniche (fls. 6/7 e 35/36 do relatório de auditoria).

Os auditores entendem que, em geral como em relação a este caso concreto e ao seguinte, "da análise documental feita aos dossiers referentes aos novos projectos seleccionados para o âmbito desta auditoria, não se constatou que tenha havido, por parte do serviço executor qualquer falta de cuidado na análise das propostas dos concorrentes, bem como na avaliação técnico/financeira da empresa posicionada em lugar de primazia, tendo em vista a consequente adjudicação da empreitada" (relatório de auditoria a fls. 35). Este foi um caso em que, apesar do cuidado posto pela SGMJ na selecção das propostas, sublinhado pela equipa de auditores, se verificaram situações que provocaram elevados prejuízos para o Estado, tomando-se nota da opinião da equipa de auditores segundo a qual "o serviço executor não as pôde evitar" (fls. 35 e 36). Aceita-se o que consta do relatório da auditoria: "estas situações, que o serviço executor não pôde evitar, poder-se-ão atribuir, no entender da equipa, a um certo grau de imprevisão em que vivem algumas empresas do ramo da construção civil e que ao menor sintoma de crise do sector abrem falencia, devido à falta de estruturas sólidas" (relatório de auditoria a fls. 36).

A empreitada de construção do Tribunal Judicial de Peniche (fls. 6 a 7) é um exemplo característico de tal situação. Relativamente a ela e perante a informação recolhida durante a análise documental, foi aprovada pelo Conselheiro Relator, sob proposta dos Serviços (informação 4ªC/2ªCGC/91/33, de 16 de Setembro, fls. 79 a 80 do processo) a realização de um teste de materialidade, a fim de verificar localmente a fase em que se encontrava a execução do projecto e ainda para procurar conhecer algumas razões que levaram aos sucessivos pedidos de prorrogação do prazo para conclusão da obra. Os resultados do teste constam do processo (fls. 52 a 58). A sua realização foi decidida por a empresa adjudicatária ter apresentado sucessivos pedidos de prorrogação de prazo e baixa percentagem de execução financeira em relação ao valor global da adjudicação (fls. 53). A visita feita permitiu ajuizar que as demoras resultavam de problemas de ordem financeira na empresa, pois esta "não consegue respeitar os seus compromissos, quer junto dos subempreiteiros, quer dos

fornecedores de materiais necessários à conclusão da empreitada, quer, ainda, dos operários que contrata para executar determinadas tarefas" (fls. 55), verificando-se que, no tocante aos materiais/mão-de-obra, existem algumas áreas, como a relativa ao assentamento de mosaicos, que não conseguiram concluir a sua tarefa por falta de material e/ou mão-de-obra (fls. 55 e 56). Os trabalhadores já não recebiam, no momento do teste, ordenados há dois meses; e, segundo depoimentos colhidos no local, "quando a empresa pretende contratar outros operários para executar determinadas tarefas, estes não permanecem na obra mais de uma ou duas semanas, em virtude de não receberem atempadamente os seus salários" (fls. 56). Verificou-se mesmo que se utilizam processos de construção extremamente rudimentares, resultando daí quebras de ritmo de execução e insuficiente eficácia e produtividade (exemplificação a fls. 56). No nível dos subempreiteiros, encontravam-se por concluir várias obras, não havendo, à data da realização do teste, nenhuma área concluída; além disso, não foram tomadas as medidas necessárias e suficientes para prevenção e combate a incêndios. Estavam também bastante atrasadas as tarefas relativas ao aspecto exterior e aos espaços envolventes, concluindo a equipa que "caso existisse um bom apoio logístico à obra e as condições financeiras permitissem o pagamento atempado a subempreiteiros, fornecedores de materiais e de mão-de-obra, seria possível concluí-la no prazo de dois a três meses" (fls. 56 a 58); e que, "em face da situação descrita, embora a empresa adjudicatária continue interessada em concluir a obra e demonstre uma certa capacidade técnica para o fazer, é de difícil previsão qual poderá ser o desfecho desta empreitada, bem como a data em que estará concluída" (fls. 58).

d) - Tribunal Judicial de Albufeira (fls. 8 a 11 e 36 a 41 do relatório de auditoria).

Também aqui se verifica uma situação, conquanto menos grave, reveladora de fraca capacidade da empresa adjudicatária. A fraqueza financeira da empresa levou a que, face ao abandono da obra por parte do empreiteiro, verificado pelo Engenheiro Fiscal residente na presença de duas testemunhas, fosse proposta pela SGMJ, em 26.1.1990, a rescisão do contrato de empreitada e a posterior tomada de posse administrativa, o que mereceu despacho de concordância do Ministro da Justiça, em 26.1.1990. Assim ocorreu a posse administrativa em 9.03.90, com auto homologado pelo Secretário-Geral do Ministério da Justiça em 14.3.1990. Em consequência, ainda, entre outras vicissitudes descritas no relatório, foi solicitado ao Delegado do Procurador da República junto do Tribunal Judicial da Comarca de Loures, se dignasse informar os serviços da SGMJ logo que fosse instaurado processo de falência contra a empresa adjudicatária com sede naquele Concelho, para que o Estado, em altura própria, pudesse reclamar os créditos que detinha sobre o empreiteiro. A necessidade de dar continuidade à execução do projecto determinou a abertura de novo concurso público em 12.4.1990 (fls. 11 e 41 do relatório de auditoria).

e) - Tribunal Judicial de Macedo de Cavaleiros (fls. 14/15 do relatório de auditoria).

No seguimento de diferendos sobre a revisão contratual e o financiamento da obra, puderam os auditores verificar através da análise documental "algum atraso por parte dos serviços da SGMJ responsáveis pelo processamento das importâncias correspondentes ao valor das facturas apresentadas pela empresa adjudicatária", a qual, em cartas dirigidas ao Ministro da Justiça e ao Secretário-Geral do Ministério da Justiça, manifestava descontentamento pela falta de pagamento das importâncias que lhe eram devidas. O relatório da auditoria aponta que, até Dezembro de 1990, estes débitos somavam cerca de 20 400 contos, apesar de terem cabimento, quer na dotação orçamental atribuída, quer no escalonamento financeiro para o ano de 1990. Também se sublinha haver aqui uma situação relativamente frequente, nuns casos, por deficiência de funcionamento dos serviços, em outros, por prática abusiva das empresas, confiadas na sistemática revisão do projecto e das condições da adjudicação, que a prática da Administração Pública, com grave prejuízo para o interesse público, confirma em tantos casos. O estudo dos atrasos nos pagamentos devidos pelo Estado é matéria que mereceria ser aprofundada, encontrando-se documentadas no presente processo situações que não são de modo algum exemplares, embora também nada permita afirmar que sejam frequentes ou raras, regra ou excepção.

f) - Tribunal Judicial de Praia da Vitória (fls. 7, 36/37 e 100 a 104 do Relatório de auditoria).

Neste caso — situação típica, mas que pode ser confrontada, quanto a atrasos de pagamentos, para outros tribunais, com a documentação de fls. 136/7 a 161/2 — verifica-se que, tendo em conta a análise documental existente nos expedientes referentes aos projectos seleccionados, os serviços responsáveis pela previsão das dotações orçamentais necessárias à execução normal das empreitadas, pelo processamento das folhas de despesa correspondentes à facturação apresentada pelas empresas adjudicatárias de cada uma das empreitadas, depois de devidamente conferida e aprovada, e/ou pela elaboração de contratos adicionais aos contratos das empreitadas, quando necessários, conforme se refere no relatório de auditoria a fls. 36 a 37, "demonstraram algumas insuficiências na sua actuação, provocando alguns atrasos nos pagamentos que deram origem a reclamações das empresas adjudicatárias". Neste caso, a empresa apresentou, em 7.06.1991, uma interpelação e respectiva conta para pagamento de juros de mora no valor de 8 414 920\$00, tendo em conta os prazos estabelecidos no contrato inicial.

Sem avaliar, pois tal não cumpre fazer-se aqui nem agora, do bem ou mal fundado desta reclamação, observar-se-á que a repetição deste tipo de atrasos, mais por razões burocráticas do que por razões financeiras, sem poder deixar de imputar-se também alguma responsabilidade a abusos resultantes da prática da revisão sistemática dos projectos e das condições de adjudicação, por parte das empresas adjudicatárias, poderá imputar-se também a insuficiências dos serviços. Estas, como aponta a equipa de auditores, resultam de causas em boa parte alheias aos próprios serviços: "falta de

meios humanos e ausência de um sistema de controlo que permitisse fazer o acompanhamento, na sua globalidade, de todos os projectos em execução, no ano de 1990", anotando os auditores que estas deficiências "foram já ultrapassadas em 1991 com a introdução de um sistema informatizado nessa área de controlo e ainda com a entrada em vigor de uma nova estrutura orgânica da Secretaria Geral, aprovada pelo Decreto-Lei nº 250/91, de 6 de Julho". Toma-se nota desta evolução positiva.

g) - Tribunal Judicial de Santa Maria da Feira (fls. 7 e 8 do relatório de auditoria).

A execução deste projecto, que representa o caso mais calamitoso de deslizando financeiro e do tempo de execução de projecto, foi já analisado no relatório da auditoria realizada em 1990 aos Programas PIDDAC/89 do Ministério da Justiça — Procº Audit.3/90. Ela ocorre já desde 28.2.1983 e, como anota a equipa de auditores, "continua a sofrer constantes alterações, quer ao nível das verbas dispendidas quer, ainda, quanto à data previsível para a sua conclusão" (relatório de auditoria a fls. 7). Com efeito, anotam os auditores, "com data de 21.8.1990 foi elaborado um terceiro termo adicional ao protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça e a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira (...), que define um novo escalonamento plurianual dos encargos, até 31 de Dezembro de 1991, fixando o encargo global da obra executada, através de protocolo, em 235 266 891\$00" (a fls. 8). O Tribunal não pode deixar de observar, concordando com a equipa de auditores, que "a elaboração deste termo adicional veio confirmar e ultrapassar todas as previsões pessimistas, feitas pela equipa de auditoria a fls. 34 do relatório Proc. "Audit.3/90", quer no que se refere ao prazo de execução, quer, ainda, quanto aos montantes a dispender para a sua conclusão".

Não deixa de se considerar este caso, felizmente excepcional, um exemplo do que não deve fazer-se, desde o arrastamento do tempo de execução, desde 1983, ao abandono da obra pela firma adjudicatária em 2.12.1987, ao recorde absoluto de excesso de prazo de execução (353,2%) e ao maior acréscimo de valor relativamente ao valor da adjudicação (277,9%), tudo isto agravado pelo facto de a obra, no momento final contemplado pelo relatório da auditoria, se encontrar ainda por concluir.

3.2 - Na 14ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (14ª Delegação/DGCP)

De acordo com a metodologia geral traçada (relatório de auditoria, fls. 20, 21 e nº 2 do presente acórdão), a equipa de auditores dá conta dos resultados da verificação efectuada naquele Departamento, encarregado do controlo orçamental (fls. 21 a 23).

A verificação efectuada pela equipa de auditores permitiu detectar pequenas e insignificantes divergências entre os valores apurados pelo serviço executor e os que a 14ª Delegação havia registado em resultado das autorizações de pagamento concedidas (fls. 21), as quais, como se reconhece no relatório, não têm significado na contabilização dos gastos por projecto.

Outras divergências mais importantes existem, as quais, se analisadas numa ópti-

ca de controlo por projecto e não de controlo por programa, resultariam num benefício para os Cofres do Estado de algumas dezenas de milhares de contos, conforme se aponta no relatório a fls. 21. Assim, como o controlo orçamental tem como referência o programa e não o projecto, a autorização de pagamento de folhas, de despesa por conta de cada projecto tem como limite máximo o total da dotação atribuída ao programa no ano económico considerado e, como nem todos os projectos incluídos no programa atingem o mesmo índice de execução ao longo do ano, daqui resulta que o escalonamento financeiro de uns é ultrapassado, prejudicando os outros.

Por outro lado, alguns dos projectos deste programa estão inscritos no Orçamento do Estado (Cap. 50º) e têm outras fontes de financiamento, nomeadamente verbas provenientes de orçamentos privativos dos Cofres do Ministério da Justiça; ora, para se dar cumprimento ao disposto no artº 5º, do Decreto-Lei nº 459/82, de 26/11, deveriam ser utilizadas prioritariamente as verbas provenientes dos orçamentos privativos, e só depois as do Orçamento do Estado, o que não sucedeu, como se demonstra a fls. 22 do relatório (remete-se, nomeadamente, para o mapa comparativo da execução do Orçamento do Estado e dos orçamentos privativos a cargo do Gabinete de Gestão Financeira).

Este preceito, que pretende realizar uma medida de rigor (no Orçamento do Estado) e garantir o princípio da não consignação, perante a impossibilidade de evitar receitas consignadas por força da autonomia financeira, é assim de algum modo uma disposição carecida de controlo. Com efeito, não tendo sido utilizadas as verbas dos orçamentos privativos, com prejuízo para as dotações do Orçamento do Estado, os serviços fazem poupança no seu orçamento privativo e sobrecarregam genericamente os contribuintes ou agravam o défice orçamental; e a situação escapa ao controlo efectuado pela 14ª Delegação, pois, conforme nota o relatório da auditoria a fls. 22 e 23, "ao serem apresentadas para autorização de pagamento as folhas de despesa por conta das dotações do Cap. 50º do O.E., esta (a 14ª Delegação) desconhece se já foram ou não esgotadas as verbas dos orçamentos privativos, cujo controlo é efectuado apenas pelos serviços executores e Cofres financiadores, a quem interessa, fundamentalmente, manter ou, se possível, aumentar os saldos da gerência". Resultam daqui ineficiências na execução do Orçamento do Estado, falta de coordenação na utilização do conjunto das receitas da Administração Pública e incumprimento do dispositivo previsto no referido artº 5º, do Decreto-Lei 459/82, de 26 de Novembro, o que constitui mera irregularidade.

3.3 - Nas entidades beneficiárias (fls. 28 a 30 e 72 a 80 do relatório de auditoria).

Já se referiu o teste de materialidade realizado relativamente à construção do Tribunal Judicial de Peniche, conforme metodologia proposta nos termos de fls. 72 a 80 e aprovada por despacho do Conselheiro Relator em 17.09.1990, (supra, nº 3.1.C). A equipa fez uma visita ao local em 20.09.1991 e, posteriormente, na SGMJ, reali-

zou uma reunião com os responsáveis das obras, os quais, sabedores da situação difícil em que a empresa se encontrava apontaram duas hipóteses de solução, implicando ambas a rescisão do contrato com a empresa adjudicatária (abertura de novo concurso, público ou limitado; ou execução por administração directa pela própria SGMJ, ficando o acompanhamento dos trabalhos a cargo de um dos seus engenheiros, dada a proximidade de Peniche relativamente a Lisboa). Desconhece-se qual a situação da empreitada, e bem assim qual a decisão tomada (fls. 28 a 30). A auditoria conduziu, pois, a resultados concretos e muito positivos, permitindo substanciar a análise acima feita e as conclusões que no final se formulam.

4. Programas "Instalação de Estabelecimentos Prisionais" e "Construção e Remodelação de Estabelecimentos Prisionais".

4.1 - Verificações efectuadas na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) (fls. 17 a 19 do relatório de auditoria):

Foram seleccionados, no âmbito do Programa "Instalação de Estabelecimentos Prisionais", um projecto de análise continuada — Construção de um Estabelecimento Prisional no Funchal — e, no âmbito do Programa "Construção e Remodelação de Estabelecimentos Prisionais", a orgânica e sistema geral de execução do programa.

a) - Construção de um Estabelecimento Prisional no Funchal.

Verifica a equipa de auditores atrasos na execução do projecto, nomeadamente para 1990, face aos valores previstos no escalonamento financeiro da empreitada, que apontavam para um dispêndio de 770 000 contos, o qual, em resultado da alteração orçamental ocorrida, ficou reduzido a 479 568 contos, e ao valor efectivamente dispendido — 301 050 contos — (índice de execução financeira de 62,8%), valores que incluem ainda um adiantamento concedido em Dezembro de 1990, no valor de 108 000 contos, sem o qual, relativamente à parcela do projecto imputável apenas ao ano em curso, o índice de execução teria sido ainda mais baixo: 40,3%. Segundo o relatório da auditoria, "estes atrasos, segundo informação do serviço executor, são devidos em parte à falta de pessoal especializado naquela Região Autónoma (Madeira) e também por uma certa crise financeira que a empresa adjudicatária atravessa" (fls. 17). Observa-se ainda que, em 3.1.1990, foi visada pelo Tribunal de Contas a minuta correspondente à celebração do primeiro termo adicional ao contrato da empreitada, no valor de 162 805 238\$00, referente a erros e omissões do projecto (fls. 17, 165 a 167-verso), o que parece ser um montante relativamente elevado de erros e omissões na fase inicial do projecto (6,1% do total). Neste projecto nota-se, pois, tanto ineficiência na execução (de baixo índice), quanto descontrolo de custos (acréscimo, logo na fase inicial, de 6,6%, em primeira revisão contratual).

b) - Programa "Construção e Remodelação de Estabelecimentos Prisionais".

No âmbito do Programa "Construção e Remodelação de Estabelecimentos

Prisionais", a equipa de auditores verificou que a execução dos projectos deste programa foi da responsabilidade da DGSP até 1989 mas, em virtude da alteração constante dos mapas anexos ao Orçamento do Estado para 1990, cada projecto passou a constituir um programa, existindo assim tantos programas quantos Estabelecimentos Prisionais beneficiários, e o responsável pela execução deixou de ser a DGSP passou a ser o Estabelecimento Prisional beneficiário do programa.

Assim, foi seleccionado o projecto do Estabelecimento Prisional de Lisboa, que se aprecia no nº 5 do presente acórdão.

4.2 - Verificação na 14ª Delegação da DGCP (fls. 20 a 28 do relatório de auditoria)

No serviço de controlo orçamental, diferentemente do que sucedeu no serviço executor, a equipa de auditores tornou extensiva a sua análise a todo o Programa "Instalação de Estabelecimentos Prisionais", o que se justifica pelas divergências verificadas entre os valores das dotações orçamentais apurados no serviço executor (371 274) e no serviço de controlo orçamental (699 572). Na verdade, os valores do índice de execução financeira dos projectos (que não o confronto dos valores despendidos com os registados por autorizações de pagamento na 14ª Delegação) apresentam grandes divergências, como resulta claro dos mapas de fls. 23 e 24. O valor da divergência apurado para a parcela deste programa incluída no Cap. 50º do O.E. atinge, assim, elevado montante: 328 298 contos (699 572 - 371 274). A equipa expõe pormenorizadamente os resultados a que chegou quanto à análise das causas que levaram a tão grande divergência de valores, significativa de grave descoordenação, pelo menos, no sistema de controlo (relatório, fls. 25 a 27). Verificou-se assim que, no âmbito de um sistema orgânico e funcional relativamente complexo, foi autorizada, por despacho proferido pelo Director-Geral do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça (GEPMJ) por delegação do Ministro da Justiça, em 12.11.1990, uma alteração orçamental relativa aos Programas "Instalação de Tribunais" e "Instalação de Estabelecimentos Prisionais", consistente na redução de 624 268 contos no segundo para reforço do primeiro. Logo após, no entanto, por ofício de 28.11.1990 do GEPMJ dirigido ao Departamento Central do Planeamento (DCP) solicitando substituição dos anexos à proposta anteriormente enviada por novos mapas, a alteração no Programa "Instalação de Estabelecimentos Prisionais" foi transformada numa menor redução (524 268 contos). E, em novo ofício, de 30.11.1990, o GEPMJ solicitava ao DCP a substituição dos anexos enviados ao referido despacho por novos mapas, em que a alteração orçamental era outra vez reduzida (para 456 619 contos). Foi esta última versão autorizada por despacho da Secretária de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional e por despacho proferido, por delegação, pela Secretária de Estado do Orçamento (cfr. fls.191 a 194 do relatório de auditoria). Entretanto, como se isto já não fosse pouco, as modificações sucessivas dos valores da referida proposta de alteração orçamental não foram

comunicadas ao serviço executor do Programa "Instalação de Estabelecimentos Prisionais", o qual procedeu ao apuramento dos índices de realização financeira, com base no valor inicialmente oferecido como contrapartida para a alteração orçamental proposta, e não no valor que na realidade resultou da modificação orçamental. Verifica-se, assim, grave disfuncionalidade e descoordenação, quer no âmbito do GEPMJ, quer no complexo conjunto de serviços envolvidos, o que não é novidade, recomendando a eventual revisão dos circuitos e da orgânica que, neste domínio, é extremamente complexa e dificulta a clareza, a transparência e o rigor; portanto, uma gestão financeira ajustada dos Programas do PIDDAC em geral.

Todavia, como bem observa o relatório dos auditores, caso a comunicação tivesse sido feita ao serviço executor, apenas se alterava a diferença verificada de 328 298 contos para 160 647 contos, o que significa que haverá ainda outras causas para esta insuficiência de controlo da dotação orçamental e da sua execução. Nota o relatório da auditoria que os serviços do GEPMJ, responsáveis pelo acompanhamento e elaboração dos relatórios de execução financeira dos programas, não detectaram os erros cometidos pelo serviço executor no apuramento dos valores apresentados nos mapas de execução financeira, transcrevendo-os eles próprios para os seus mapas anuais (relatório da auditoria, a fls. 26 e 27).

Tudo isto demonstra a descoordenação existente no sistema e a falta de meios humanos com que o GEPMJ se debate, conforme foi analisado no relatório "Levantamento de Circuitos e Análise Documental de 1989/90 — FISLO 5/91" e apreciado em Acórdão deste Tribunal nº 383/91, de 12.12.1991

5 - Programa "Construção e Remodelação no Estabelecimento Prisional de Lisboa" (fls. 18, 19, 27, 49 a 51 e 169 a 175 do relatório de auditoria).

5.1 - Pelas razões expostas no nº 4.2, o Estabelecimento Prisional de Lisboa (EPL) passou a ser, em 1990, a entidade responsável pela execução deste programa, em vez da DGSP.

5.2 - A acção externa feita no ano anterior ao Estabelecimento Prisional de Lisboa (EPL) permitiu verificar que as carências de pessoal técnico qualificado com que se debate esta instituição, as quais não permitem conduzir as empreitadas de que legalmente foi encarregada pelo Orçamento de 1990, levaram a que os competentes Serviços Centrais da DGSP em colaboração com a Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais continuassem a assegurar a condução técnico-jurídica do processo referente às várias empreitadas incluídas neste projecto/programa, razão pela qual dispõem dos elementos referentes às adjudicações, não necessitando, assim, a equipa de se deslocar ao EPL para os recolher.

Procedeu-se, nesta fase, apenas à análise e caracterização das empreitadas princi-

pais contratadas para execução deste programa.

5.3 - A verificação complementar efectuada na 14ª Delegação da DGCP permitiu verificar que há correspondência entre os valores apurados pelo serviço executor e o somatório dos valores constantes da listagem das autorizações de pagamento.

6 - Sistemas de Controlo Interno

Do relatório da auditoria resulta uma caracterização sucinta do Sistema de Controlo Interno, com levantamento de circuitos e verificação dos sistemas de controlo incidentes sobre a execução física e orçamental dos projectos e programas, relativamente aos serviços executores, e verificação do controlo orçamental, exercido pela 14ª Delegação da DGCP.

6.1 - Na SGMJ verificou-se que, apesar das melhorias verificadas na organização dos dossiers de cada projecto e na análise efectuada pelos engenheiros da SGMJ que acompanham as obras, nas reclamações e nos autos de medição dos trabalhos realizados e apresentados pelos empreiteiros para efeito de processamento, eram notórias diversas insuficiências da informação disponível sobre a execução financeira de cada um dos projectos, no ano de 1990 em particular, e, em geral, ao longo da sua vigência, entendendo a equipa de auditores que a introdução de um sistema informatizado nessa área de controlo e a entrada em vigor da nova estrutura orgânica da SGMJ permitiu ultrapassar, em 1991, tais deficiências.

6.2 - Já se notou que a DGSP passou a ser responsável apenas pela execução dos projectos incluídos no Programa "Instalação de Estabelecimentos Prisionais", concedendo apenas um apoio técnico-jurídico à condução dos processos de execução do Programa "Construção e Remodelação de Estabelecimentos Prisionais", cuja execução material e financeira passou a ser, no Orçamento de 1990, da responsabilidade dos dirigentes dos Estabelecimentos Prisionais, os quais prestam contas ao Tribunal de Contas no fim de cada gerência. Verificou-se no projecto seleccionado "Construção do Estabelecimento Prisional do Funchal" uma deficiência, não quanto ao controlo da execução financeira, mas sim no tocante ao apuramento da dotação final de 1990, em resultado de incorrecta tramitação no complexo circuito das alterações orçamentais, resultando consequentemente divergências quanto ao índice de execução (cfr. relatório de auditoria a fls. 31 e 32). É fundamentalmente esta deficiência, no tocante ao controlo dos valores finais de execução financeira, quer quanto ao projecto seleccionado quer em relação ao Programa "Instalação de Estabelecimentos Prisionais", que com bom fundamento se aponta no relatório da auditoria.

6.3 - A verificação feita no serviço de controlo orçamental (14ª Delegação/DGCP)

obedeceu à metodologia caracterizada no relatório da auditoria a fls. 20 e 21 e permitiu concluir (relatório, a fls. 32 e 33) que os valores referentes à execução financeira, por conta do Cap. 50º do Orçamento do Estado, recolhidos pela equipa de auditores junto dos serviços executores coincidiam com os do serviço responsável pela contabilidade e execução orçamental em resultado das autorizações de pagamento concedidas ao longo de 1990, tanto para programas como para projectos. Todavia, o controlo orçamental exercido numa óptica de programa não permitiu evitar que se cometessem desvios, os quais resultaram em prejuízos para o Orçamento do Estado e em benefícios para as dotações dos orçamentos privativos, contrariamente ao disposto no artº 5º, do Decreto-Lei nº 459/82, de 26/11, de onde resulta ilegalidade e, conforme o relatório demonstra, também inexistência de mecanismos de controlo adequados. Por outro lado (relatório a fls. 33), em programas que incluem vários projectos, a execução financeira poderá atingir em determinado ano económico um índice de 100% tendo alguns desses projectos um índice de execução física bastante inferior, por hipótese mesmo nulo; daí que a execução do orçamento por programas não dê autonomia suficiente nem garanta o controlo adequado do grau de execução relativamente a todos os projectos. No demais, o controlo vai ao encontro das recomendações do Tribunal de Contas no Acórdão nº 4/91, de 17.1.1991, proferido no Procº Audit. 3/90.

III - AUDIÇÃO DOS SERVIÇOS E DOS RESPONSÁVEIS

7 - Facultada a audição aos Serviços e aos respectivos responsáveis, foram recebidas, no prazo fixado, respostas da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça (SGMJ) e da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP). No essencial, as considerações feitas confirmam os factos e os juízos constantes do relatório dos auditores, o que se regista com apreço, tanto porque assim se verifica o rigor e a precisão do trabalho feito, como porque o principal objectivo de qualquer acção deste tipo consiste em contribuir para a melhoria da organização e do funcionamento dos Serviços auditados.

Passa-se a apreciar comparativamente as principais questões suscitadas no relatório da auditoria, a resposta dos Serviços auditados e a posterior análise da equipa de auditores do Tribunal de Contas.

7.1 — Imperfeições do Projecto

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DA SECRETARIA-GERAL	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 11/12 (dada a sua extensão apenas se transcreve parte das conclusões); fls. 34</p> <p>... 3. Conclusões</p> <p>... 3.1.1.1. Equipas Projectistas</p> <p>- a empresa adjudicatária detectou que o projecto posto a concurso não cumpria com o "Regulamento de Estruturas de Beirão Armado" ...</p>	<p>"Com efeito, é sempre possível em qualquer projecto de estabilidade... encontrar pontualmente aspectos regulamentares... não cumpridos que as boas normas de execução em obra suprimem. Tal não significa que no seu conjunto o projecto esteja mal elaborado ou não respeite os aspectos técnicos fundamentais... Trata-se de uma solução estrutural como qualquer outra e de grande divulgação, não existindo nada de não regulamentar na mesma."</p> <p>"Quando esta decisão foi yomada, já o projecto de execução se encontrava prestes a ser concluído, apresentando a equipa projectista pouca capacidade de resposta. Em consequência foi decidido promover a substituição em causa em obra, o que se conseguiu com rapidez e custos bastante aceitáveis".</p>	<p>As observações feitas pelo serviço não contrariam o conteúdo do relatório inicial.</p>

7.2 — Atrasos nos pagamentos e insuficiência das dotações orçamentais

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DA SECRETARIA-GERAL	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 7, 14 e 15 (dada a sua extensão apenas se transcreve parte das conclusões); fls. 36</p> <p>" ... 3. Conclusões</p> <p>... 3.1.1.3. Serviços Internos</p> <p>... constatou-se que os serviços responsáveis por:</p> <p>- Previsão das dotações orçamentais necessárias à execução normal das empreitadas;</p> <p>- Processamento das folhas de despesa cortes-</p> <p>(cont.)</p>	<p>"Os atrasos verificados no processamento das despesas correspondentes a facturas de empresas adjudicatárias relativas a 1990, nomeadamente nos Projectos de Construção dos Tribunais Judiciais de Praia da Vitória e Macedo de Cavaleiros foram, sem dúvida gravosos, quer pelos elevados montantes envolvidos, quer pelo tempo decorrido até à respectiva regularização, que levou de facto a que a empresa adjudicatária do Tribunal Judicial de Praia da Vitória viesse a solicitar o pagamento de juros de mora e que por outro lado, a empresa</p> <p>(cont.)</p>	<p>Também quanto a este ponto o serviço reconhece as deficiências apontadas no relatório inicial.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DA SECRETARIA-GERAL	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>pondentes à facturação apresentada pelas empresas adjudicatárias de cada uma das empreitadas, depois de devidamente conferida e aprovada;</p> <p>- Elaboração de contratos adicionais aos contratos das empreitadas, quando necessário,</p> <p>demonstraram algumas insuficiências na sua actuação, provocando alguns atrasos nos pagamentos que deram origem a reclamações das empresas adjudicatárias, chegando mesmo uma delas a reclamar o pagamento de "Juros de Mora" no valor de 8 415 contos..."</p>	<p>Obrigatoriedade do T. Judicial de Macedo de Cavaleiros se tivesse defrontado com várias dificuldades de prosseguimento da obra".</p> <p>"Relativamente a insuficiência nas previsões das dotações orçamentais, no caso concreto da construção do Tribunal Judicial de Alvaizere, levando a que o montante das facturas a processar excedesse consideravelmente a dotação disponível, também neste caso se apresentaram, com a maior transparência as razões à Direcção-Geral da Contabilidade Pública, aquando da solicitação de autorização para pagamento de encargos de anos findos."</p>	<p>Idem.</p>

7.3 — Falhas de controlo orçamental, descoordenação e de divergências de valores

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DA DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 23 a 27 (dada a sua extensão apenas se transcreve as conclusões); fls. 37</p> <p>"... 3. Conclusões</p> <p>... 3.1.2. DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS</p> <p>Nesta Direcção-Geral apenas se conclui pela existência de uma certa deficiência ao nível do controlo da dotação orçamental final, não só em relação ao projecto seleccionado para o âmbito desta auditoria, como também em relação a todo o programa "INSTALAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS".</p>	<p>Obrigatoriedade do T. Judicial de Macedo de Cavaleiros se tivesse defrontado com várias dificuldades de prosseguimento da obra".</p> <p>"Relativamente a insuficiência nas previsões das dotações orçamentais, no caso concreto da construção do Tribunal Judicial de Alvaizere, levando a que o montante das facturas a processar excedesse consideravelmente a dotação disponível, também neste caso se apresentaram, com a maior transparência as razões à Direcção-Geral da Contabilidade Pública, aquando da solicitação de autorização para pagamento de encargos de anos findos."</p>	<p>As observações feitas pelo serviço em nada contrariam o que foi dito no relatório inicial. Contudo, pela fotocópia do ofício do Gabinete de Estudos e Planeamento enviado àquela Direcção-Geral, a fls. 217, constata-se que os cálculos efectuados para determinação da dotação final daquele programa foram elaborados por aquele Serviço, com base em alterações que não chegaram a produzir os seus efeitos ao nível da 14ª Delegação da DGCP.</p>

7.4 - Deficiências do sistema e dos procedimentos de execução financeira dos programas e projectos PIDDAC

Quanto a este respeito se afirmou no nº 4.2 é também, em certa medida, confirmado a fls. 2 da Informação da SGMJ, anexa ao referido ofício de resposta de 4/2/1992 (apesar da incorrecção com que se refere à “anotação” do Tribunal de Contas, que há muito deixou de existir, em vez do visto, decisão do Tribunal que declara a validade e eficácia financeira e o cabimento orçamental de actos ou contratos que titulam despesas públicas). Transcreve-se: "(...) o processo de ajustamento da dotação às necessidades reais de um certo e determinado projecto seja "(é)" extremamente longo e moroso, pois mesmo que cada interveniente gaste na tarefa que lhe compete o tempo minimamente indispensável, nunca se consegue percorrer todo o caminho em menos de 3 a 4 meses. Senão vejamos o circuito dum ajustamento do escalonamento dependente duma alteração orçamental. A entidade Executora (E.E.) envia ao G.E.P. sectorial que tem de obter o despacho do ministro da pasta; o G.E.P. envia ao D.C.P. que depois tem de obter a aprovação da S.E.P.D.R.; obtido o despacho da S.E.P.D.R. o D.C.P. remete o processo à 14ª D.G.C.P. que por sua vez tem de obter o despacho da S.E.O.; obtido este despacho à 14ª D.G.C.P. comunica ao D.C.P. e ao G.E.P. e este por sua vez comunica à E.E.; a E.E. só a partir daqui pode enviar o contrato ao T.C. para anotação e só depois de recebida a comunicação do T.C. pode processar a despesa que estava dependente da alteração orçamental".

É evidente o peso e a rigidez destes procedimentos; mais não importa, por ora, analisar ou desenvolver.

IV - RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES

8 - Corridos os vistos, encontra-se o relatório de auditoria em condições de poder ser apreciado, proferindo-se as recomendações e decisões consideradas pertinentes.

8.1 - O Tribunal subscreve, no essencial, as conclusões do relatório de auditoria, nomeadamente, o que se recomenda quanto às equipas projectistas no nº 3.1.1.1, quanto às empresas adjudicatárias no nº 3.1.1.2 e, quanto aos Serviços responsáveis, nos nºs 3.1.1.3, e nos nºs 3.1.2 e 3.1.3.

8.2 - A presente auditoria, além dos seus objectivos autónomos, deve traduzir-se em elementos a considerar em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1990 e poderá levar a acções tendentes a corrigir as deficiências detectadas, tanto no nível do Governo quanto no dos Serviços.

Assim:

8.2.1 - Envie-se cópia completa do presente Acórdão e do Relatório de Auditoria

aos Ministros das Finanças, da Justiça e do Planeamento e Administração do Território.

8.2.2 - Envie-se a parte do Relatório que diz respeito a cada uma das entidades, acompanhada do presente Acórdão, aos Serviços auditados, a saber, Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e 14ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, parecendo desnecessário, dadas as circunstâncias antes referidas, enviá-lo ao Estabelecimento Prisional de Lisboa.

8.2.3 - Envie-se cópia deste Acórdão e do Relatório de Auditoria ao Exmº Senhor Conselheiro João Pinto Ribeiro, para efeitos de elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (1990), e à 1ª Contadoria de Contas.

8.2.4 - Envie-se cópia deste Acórdão e do Relatório de Auditoria ao Exmº Conselheiro responsável pela verificação dos documentos de despesa dos serviços simples (1990).

Publique-se na II Série do Diário da República, nos termos do artº 63º nº 2 al. f) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

À 12ª Contadoria de Contas, para execução.

Tribunal de Contas, 20 de Fevereiro de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
José Alves Cardoso

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

LICEU ALEXANDRE HERCULANO (PORTO) - RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA - EXTINÇÃO DA RESPONSABILIDADE

SUMÁRIO:

1. A responsabilidade financeira, quando conexas com a responsabilidade disciplinar, extingue-se pela morte do responsável, não sendo a mesma oponível aos seus sucessores.

2. Sendo o responsável falecido o principal causador de processamentos viciosos que envolveram, e beneficiaram, não devem estes ser sancionados pelos processamentos viciosos.

Conselheiro Relator:
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Acórdão nº 82/92 - Processo nº 1 561/75 (e outros)
Sessão de 1992.02.13

I - Sobem a julgamento, apensados de harmonia com a resolução de 1 de Fevereiro de 1990, deste Tribunal, os processos a seguir enumerados da responsabilidade dos Conselhos Administrativos do Liceu Alexandre Herculano, do Porto, assim constituídos em cada uma das respectivas gerências:

a) Processo 1 561 — gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1975 — João Rodrigues Gaspar da Costa (de 1 de Janeiro a 24 de Fevereiro), António Carlos Viçoso da Costa Paz (18 a 19 de Fevereiro e de 2 de Maio a 30 de Setembro), Agostinho Francisco Gomes (de 20 de Fevereiro a 30 de Abril), Maria Palmira Valente Amador Pinho (de 1 de Outubro a 31 de Dezembro), Acácio de Almeida Alves (de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro) e Luís Jeremias da Silva Ferreira (de 1 de Outubro a 31 de Dezembro);

b) Processo 1 280 — gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1976 — Maria Palmira Valente Amador Pinho (de 1 de Janeiro a 31 de Agosto), Maria Margarida Martins de Campos (de 1 de Setembro a 30 de Novembro), Joaquim Teixeira da Rocha (de 1 de Dezembro a 31 do mesmo mês), Acácio de Almeida Alves (de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro), Luís Jeremias da Silva Ferreira (de 1 de Janeiro a 30 de Novembro) e Armando de Carvalho Homem (de 1 a 31 de Dezembro);

c) Processo 2 444 — gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1977 — Joaquim Teixeira da Rocha, Armando de Carvalho Homem e Acácio de Almeida Alves);

d) Processo 3 022 — gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1978 — Joaquim Teixeira da Rocha (de 1 de Janeiro a 11 de Outubro), Armando de Carvalho Homem (1 de Janeiro a 11 de Outubro, Fernanda Ferreira Soares Gonçalves (de 12 de Outubro a 31 de Dezembro), Joaquim de Almeida Tavares (de 12 de Outubro a 31 de Dezembro) e Acácio de Almeida Alves (de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro);

e) Processo 1 622 — gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1979 — Fernanda Ferreira Soares Gonçalves, Joaquim de Almeida Tavares e Acácio de Almeida Alves;

f) Processo 1 499 — gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1980 — Fernanda Ferreira Soares Gonçalves (de 1 de Janeiro a 14 de Setembro), João Delfim Guedes Magalhães Tomé (15 de Setembro a 31 de Dezembro), Joaquim de Almeida Tavares (de 1 de Janeiro a 14 de Setembro), Maria de Fátima do Monte Moreira (de 15 de Setembro a 31 de Dezembro) e Acácio de Almeida Alves (de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro);

g) Processo 1 619 — gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1981 — João Delfim Guedes Magalhães Tomé (de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro), Maria de Fátima do Monte Moreira da Rocha Beleza (de 1 de Janeiro a 31 de Agosto), Maria Helena Peres Varela da Silva Santos (de 1 de Outubro a 31 de Dezembro) e Acácio de Almeida Alves (de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro).

Todas as contas em apreço abrem com saldos apurados administrativamente. Na verdade, a conta de gerência do ano de 1974 não foi julgada e as demais que se encontram pendentes só nesta data estão a ser apreciadas e irão ser, concomitantemente decididas.

O Liceu Alexandre Herculano foi submetido a inquérito pela Inspeção Geral de Ensino que abrangeu a totalidade das gerências de 1975 a 1980 e ainda o período de Janeiro a Junho de 1981, tendo sido remetido ao Tribunal de Contas o relatório final em que se apontaram irregularidades no processamento e pagamento de horas extraordinárias durante as mencionadas gerências e período do ano de 1981.

Após a organização do indispensável processo preliminar, o Tribunal decidiu avocar as gerências de 1975 a 1979 que tinham sido devolvidas ao abrigo do Decreto-Lei 18/81 de todas as contas abrangidas pelo inquérito.

A Exma. Procuradora-Geral Adjunta no seu parecer final (fls. 256 a 258 dos autos

principais) analisou poeficientemente todas as aludidas gerências e doutamente opi-
nou não se opôr ao julgamento de quitação pelas responsabilidades respectivas pelas
razões que analisaremos posteriormente. Foram colhidos os vistos dos Exms adjun-
tos.

Cumpre Decidir.

II - Os processos mostram-se todos eles instruidos com os documentos necessári-
os aos julgamentos e através deles verificam-se os seguintes ajustamentos:

a) gerência de 1975 (processo 1 561):

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	196 737\$10	
Recebido na gerência	<u>29 773 259\$00</u>	29 969 996\$60

CRÉDITO:

Saído na gerência	29 793 278\$40	
Saldo para a gerência seg.	<u>176.718\$20</u>	29 969 996\$60

b) gerência de 1976 (processo 1 280):

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	176 718\$20	
Recebido na gerência	<u>35 303 827\$50</u>	35 480 545\$70

CRÉDITO:

Saído na gerência	35 427 687\$40	
Saldo para a gerência seg.	<u>52 858\$30</u>	35 480 545\$70

c) gerência de 1977 (processo 2 444):

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	52 858\$30	
Recebido na gerência	<u>46 503 044\$00</u>	46 555 902\$30

CRÉDITO:

Saído na gerência	46 504 258\$90	
Saldo para a gerência seg.	<u>51 643\$40</u>	46 555 902\$30

d) gerência de 1978 (processo 3 022)

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	51 643\$40	
Recebido na gerência	<u>47 826 337\$30</u>	47 877 980\$70

CRÉDITO:

Saído na gerência	47 845 079\$90	
Saldo para a gerência seg.	<u>32 900\$80</u>	47 877 980\$70

e) gerência de 1979 (processo 1 622)

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	32 900\$80	
Recebido na gerência	<u>61 065 310\$00</u>	61 098 210\$80

CRÉDITO:

Saído na gerência	60 676 229\$50	
Saldo para a gerência seg.	<u>421 981\$30</u>	61 098 210\$80

f) gerência de 1980 (processo 1 499)

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	421 981\$30	
Recebido na gerência	<u>85 120 133\$50</u>	85 542 114\$80

CRÉDITO:

Saído na gerência	85 398 163\$50	
Saldo para a gerência seg.	<u>143 951\$30</u>	85 542 114\$80

g) gerência de 1981 (processo 1 619)

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	143 951\$30	
Recebido na gerência	<u>104 585 131\$50</u>	104 729 082\$80

CRÉDITO:

Saído na gerência	104 544 525\$20	
Saldo para a gerência seg.	<u>184 557\$60</u>	104 729 082\$80

III - Conhecendo:

Na liquidação das sete contas de gerência "sub-índice" a Contadoria, na sequência do apurado no processo de inquérito em anexo, salienta existir em todas elas uma irregularidade comum — o processamento indevido de horas extraordinárias e, além desta, focou apenas uma outra — a errada indicação do saldo de abertura na conta de 1981a ligar a esta a incorreção da acta que aprovou a dita conta.

Versaremos, em primeiro lugar, o constado pagamento de horas extraordinárias indevidamente processadas.

Contém os autos elementos claros de terem sido pagas horas extraordinárias não devidas, por não terem sido efectivamente feitas ou por excederem os limites impostos por lei aos seguintes funcionários do Liceu e nos montantes totais que também se indicam: Acácio de Almeida Alves (Chefe de Secretaria e membro de todos os Concelhos Administrativos das gerências chamadas a julgamento) — que recebeu 184 193\$00; José Alfredo Braga 136 925\$00; Virgínia Andrade Braga 117 826\$00; Maria Rosário Mourão, 123 192\$00 e António Assunção, 122 185\$00 (cf. o mapa de fls. 141, dos autos principais - processo 1 561/75).

Todos os devedores, porém — excepto Acácio de Almeida Alves — regularizaram as suas situações, parte em reposições mensais e parte também sem dispêndio pecuniário por terem sido devidamente autorizados a não pagar uma porção do montante indevidamente auferido.

Na situação dos demais se processava o pagamento do aludido Almeida Alves: repusera, em prestações, 22 932\$00 e fora autorizado a não pagar, ou seja, a não repôr 31 381\$00. Faltava-lhe, assim, efectuar a reposição de 129 880\$00 quando, em Setembro de 1985 faleceu (confira-se a variada documentação de fls. 116 e seguintes dos mesmos autos).

No seu despacho de fls. 184 a 185v. dos autos defendeu o Tribunal de Contas que a quantia ainda em dívida devia ser reposta pela viúva do falecido e, se esta não levasse a efeito tal reposição, deveria a mesma ser exigida aos responsáveis pelas gerências abrangidas.

A viúva chegou mesmo a requerer à 11^a Delegação da Direcção-Geral de Contabilidade Pública que se deduzissem do seu vencimento, em prestações, as quantias necessárias à reposição dos referidos 129 880\$00.

O dito requerimento suscitou dúvidas à 11^a Delegação (que se baseada nas Instruções para execução do Decreto-Lei 42 947, de 27 de Abril de 1960, aprovadas por despacho do Ministro das Finanças de 14 de Junho do mesmo ano havia arquivado o processo das reposições do devedor Acácio Almeida Alves) e, por isso, decidiu pedir aos Serviços de Consultadoria Jurídica da Direcção-Geral de Contabilidade Pública parecer sobre a questão, tendo sido lavrado aquele que se encontra a fls. 215 fotocopiado, no sentido de a dívida em causa se haver extinguido com a morte de tal responsável — por ser a mesma dívida, pela sua natureza, conexas da responsabilidade disciplinar — e, por isso, o processo das reposições ter sido mandado arquivar.

Sobre este parecer, com proposta do respectivo Subdirector-Geral para situações tais como a dos autos fossem sempre submetidas a Despacho Superior, o Secretário de Estado do Orçamento exarou despacho concordante (cf. fls. 216, novamente); assim, declaramos extinta a dívida da requerente. Face a todo o condicionalismo descrito, a Exm^a Procuradora-Geral defende existir, no aludido despacho, uma intenção indirecta de relevar a dívida ainda existente.

Na verdade, não podemos esquecer que a Administração autorizou todos os funcionários que haviam recebido abonos indevidos baseados em horas extraordinárias ilegalmente processadas a não repôr uma parte desses montantes, incluindo Acácio de Almeida Alves.

Todos eles — com a excepção deste — fizeram a reposição das quantias que lhes foram exigidas. Apenas Acácio de Almeida Alves não o fez, pois foi surpreendido pela morte no decurso do processo das reposições que, como os demais, efectuava em prestações.

Temos, porém, de concordar que o despacho em apreço é, pelo menos, equívoco

e bem pode admitir-se que comporta uma interpretação diferente: a de apenas pretender extinguir a dívida "de-cujus" e seus herdeiros, sem que tal extinção se repercutisse, de modo algum, na responsabilidade financeira imputável aos demais membros dos diversos Conselhos Administrativos das diferentes gerências em julgamento.

Não podendo, assim, deixar de analisar o problema de saber se os restantes membros dos Conselhos Administrativos serão de sancionar pela prática da regularidade equacionada, (pagamento indevido de horas extraordinárias) e, nomeadamente, pela quantia ainda não reposta passemos a reflectir esta faceta da questão.

É na matéria de facto carrilada para o processo de inquérito (e a que já aludimos no relatório deste acórdão) que iremos fundamentar a decisão.

É que dos autos de inquérito ressalta, efectivamente, que foi o falecido Acácio de Almeida Alves (que, uma vez mais o afirmamos, além de membro de todos os Conselhos Administrativos em julgamento era, também, o Chefe de Secretaria do Liceu) quem consentiu e processou os documentos das horas extraordinárias indevidamente pagas a todos os demais funcionários e a ele próprio, tendo assim, recebido os montantes discriminados no mapa de fls. 141, sendo certo que dos mesmos ainda se encontram em dívida 129 800\$00 (dado que do total de 184 193\$00 que recebeu repôs 22 932\$00 e foi autorizado a não repôr 31 381\$00).

Extrai-se, claramente do mencionado processo de inquérito que os demais elementos dos diferentes Conselhos Administrativos em causa tinham confiança absoluta na competência profissional do Chefe de Secretaria e, docentes como eram, estavam especialmente vocacionados para as funções pedagógicas que consideram primordiais; a todo este condicionalismo acrescia a sua carência no que respeita a conhecimentos de gestão administrativa e financeira.

O descrito e confiado comportamento dos outros elementos dos citados Conselhos Administrativos resultou de terem o falecido Acácio de Almeida Alves, bem como os demais funcionários da Secretaria envolvidos no recebimento indevido das horas extraordinárias dotados de extraordinária capacidade de trabalho e sacrificio, convencendo-se alguns deles, pelo menos, que os abonos das horas extraordinárias lhes era devido por os terem visto a prestar serviço nocturno.

Perante este quadro fáctico carece de fundamento qualquer outra conclusão que não seja a de não os sancionar pois está demonstrado que foi Acácio de Almeida Alves que esteve na origem e formação de todos os processamentos viciosos e que, apenas à sua culpa se fica a dever a prática da irregularidade em exame.

Assim, decidiremos a final.

Debruçar-nos-emos, por último, sobre as duas irregularidades que — além daquela que acabamos de apreciar — são apontadas no relatório da Contadoria à gerência de 1981.

A primeira — errada indicação do saldo de abertura foi esclarecida pela oportuna intervenção da Contadoria e mostra-se sanada; a segunda — incorrecção da acta que

aprova a conta por não se mostrar condizente com nova conta que substitui a anteriormente apresentada pelo Liceu — como bem salienta a Exm^a Magistrada do M.P. não impediu a conferência e liquidação da conta nem, tão pouco, obstou que fosse julgada pelo que não se justifica seja sancionada.

Termos em que, com o parecer concordante da Exm^a Magistrada do M.P. acordamos julgar os elementos que constituíram os Conselhos Administrativos do Liceu Alexandre Herculano quites pelas suas responsabilidades nas gerências a, que, respectivamente, pertenceram e que abrangeram os períodos de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro dos autos de 1975 a 1981, dando aqui por reproduzidos, para os devidos efeitos legais, os saldos descritos para cada uma das gerências.

Não são devidos emolumentos.

Comunicações necessárias

Transitado o presente acordão desapense-se:

a) para serem arquivados os processos das contas de gerência anexas, juntando a cada um deles fotocópia autenticada deste aresto;

b) para ser remetido à Inspeção Geral de Ensino o processo de inquérito também anexo por se haver tornado desnecessário.

(aa) *Arlindo Ferreira Lopes de Almeida*
João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
Manuel Raminhos Alves

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL DE VISEU - IRREGULARIDADE FINANCEIRA - RELEVAÇÃO DA INFRACÇÃO

SUMÁRIO:

1. Relevam-se as infracções financeiras cometidas por se aceitar que não houve intenção de desobedecer à lei, não existindo consciência da ilicitude.
2. Não devem os responsáveis reincidir em práticas de elaboração e execução orçamental que fujam ao rigoroso cumprimento das leis de Direito Financeiro e Orçamental a que devem obediência.

Conselheiro Relator:
Manuel Raminhos Alves de Melo

Acórdão nº 97/92 - Processo nº 1 785/89
Sessão de 1992.03.05

I.

Procede-se a julgamento da conta de gerência do Centro Regional de Segurança Social de Viseu, relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989, da responsabilidade de Manuel João Leitão Ferreira Dias e Fernando de Carvalho Rua, na qualidade de, respectivamente, presidente e vogal do Conselho Directivo daquele Centro Regional.

O processo devidamente informado pela Contadoria de fls. 2 a fls. 4 mostra que o resultado da gerência foi o que resulta do seguinte ajustamento:

DÉBITO:

Saldo de abertura	10 205 763\$00	
Recebido na gerência	<u>5 645 227 768\$50</u>	5 655 433 531\$50

CRÉDITO:

Saído na gerência	5 625 801 976\$00	
Saldo de encerramento	<u>29 631 555\$50</u>	5 655 433 531\$50

O saldo de abertura foi apurado administrativamente nos termos do artigo 16º, do Decreto nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, em virtude de a conta anterior ter sido devolvida ao abrigo do nº 2, do artigo 66º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

O débito está comprovado pelos documentos a fls. 39 do I volume e de fls. 1 a 61 do II volume e o crédito pelos documentos de fls. 62 a 228 do II volume dos autos que integram o presente processo.

II.

A conferência e liquidação desta conta de gerência estava integrada no Plano de Actividades do Tribunal, aprovado para o ano de 1990, pelo que de harmonia com o estipulado no artigo 16º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, a Contadoria propôs que se procedesse ao exame e verificação dos documentos de despesa relativos às rubricas 2.20 (Investimentos a pagar — PIDDAC), 4.02 (Imobilizações Corpóreas) e 6.20.01 (Fornecimentos de Terceiros) o que foi autorizado por despacho de 6 de Setembro de 1990, pelo Exmº Conselheiro Relator a quem o processo estava então distribuído, tendo sido assim solicitado ao organismo a remessa dos referidos documentos ao abrigo do nº 2 da Resolução nº 2/TC - I/90, aprovada pelo Tribunal em sessão de 5 de Janeiro de 1990, publicada no Diário da República, I Série, nº 21, de 25 de Janeiro do mesmo ano.

Na fase de liquidação da presente conta de gerência, a Contadoria, por ofício de fls. 281 a 283, solicitou ao Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social de Viseu que lhe fossem prestados esclarecimentos sobre várias questões bem como o envio do modelo nº 6 das Instruções para organização e documentação das contas das Instituições de Segurança Social, publicadas no Diário da República, I Série, nº 10, de 12 de Janeiro de 1988.

III.

Concluída a análise dos documentos de despesa mencionados e das peças constitutivas do presente processo e apreciados os esclarecimentos prestados pelo organismo, a Contadoria formula as seguintes observações:

a) Da conferência e verificação dos documentos de despesa classificados na rubrica 2.20 - Investimentos a pagar - PIDDAC - verifica-se que foram efectuados diversos pagamentos, no montante de 42 383 896\$50, a título de "adiantamentos por conta de facturas a enviar posteriormente".

Estes pagamentos foram concretizados através da utilização de dotações orçamentais do PIDDAC do ano de 1988, destinadas à realização de obras e aquisição de equipamentos para as entidades referidas a fls.4.

Assinala a Contadoria que no final do ano de 1988 essas obras não se encontravam ainda concluídas ou, nalguns casos, iniciadas, tendo assim o Centro Regional

processado e entregue o citado "adiantamento" às referidas entidades, ficando cada uma delas na posse daqueles fundos até à conclusão das respectivas obras.

A Contadoria considera incorrecto este procedimento na medida em que, não obstante se tratar de uma despesa do Centro Regional, ela não corresponde, no entanto, à aplicação efectiva dessas verbas no âmbito do PIDDAC uma vez que as obras não foram concluídas.

b) A reconciliação bancária referente ao saldo da conta bancária existente na Caixa Geral de Depósitos evidencia, ao longo de todo o ano, um montante de 103 700\$60, com sinal negativo, sob a designação "diferença de anos anteriores".

Tendo sido solicitado ao organismo que esclarecesse esta questão este informou que a diferença encontrada já tem vindo a ser mencionada em contas de anos anteriores e resulta da diferença entre o valor que se encontra contabilizado no Centro e o que consta do extracto da respectiva conta bancária.

O organismo pensa que esta diferença fica a dever-se a incorrecção na baixa de cheques liquidados pois a conta de "Depósitos à Ordem" é creditada no momento em que os cheques são emitidos e o movimento a débito desta conta foi conferido e está correcto.

Mais informou o Centro que o trabalho de revisão das baixas dadas, relativamente aos cheques liquidados, é tarefa muito morosa mas que ele se encontra em fase bastante adiantada, apesar dos condicionalismos que dificultam a sua realização, julgando ser possível regularizar a situação até ao encerramento das contas relativas a 1990.

c) Assinala ainda a Contadoria que o crédito da conta de gerência não se encontra comprovado com as relações dos documentos de despesa referentes aos pagamentos efectuados (modelo 6) que devem acompanhar a conta como determina as Instruções do Tribunal para a organização e documentação das contas das Instituições de Segurança Social.

Tendo sido solicitado ao organismo que enviasse as relações em falta este remeteu seis pastas com os extractos informatizados das contas nos quais se encontram discriminados todos os documentos de despesa que integram a conta de gerência que na sua opinião substituem aquelas relações.

IV.

Da análise efectuada ao processo importa salientar ainda o seguinte:

a) As receitas cobradas que figuram no débito da conta de gerência pela importância de 92 881 090\$00 encontram-se registadas na contabilidade do organismo pelo montante de 93 396 471\$00, tendo a diferença, que é de 515 381\$00, sido "com-

pensada" no crédito (despesas pagas).

b) O organismo remeteu em Fevereiro de 1990 os Orçamentos de despesa relativos a "Administração", "Acção Social" e "funcionamento de Estabelecimentos Integridos", e só em 29 de Outubro de 1990 enviou os orçamentos do PIDDAC e Acção de Formação Profissional.

c) O exame dos mapas comparativos entre a despesa orçamentada e a despesa paga no período da gerência mostram que várias foram as despesas pagas que excederam as respectivas dotações orçamentais em resultado de pagamentos de despesas de anos anteriores.

Verifica-se ainda que se procedeu a uma redução do montante das despesas inicialmente fixadas para Acções de Formação Profissional através de uma alteração orçamental que não está registada no correspondente mapa comparativo, encontrando-se assim errado o referido montante inicial.

d) A Relação dos cheques por liquidar no final da gerência, no que toca à conta existente na Caixa Geral de Depósitos, revela que existem cheques emitidos desde Fevereiro de 1984 que ainda não foram pagos.

O montante de cheques sacados sobre esta instituição de crédito e que se encontravam nesta situação, no final da gerência, eleva-se a 125 342 933\$00 (vd. fls. 154).

Salienta-se que o Centro Regional tem contas bancárias noutras instituições de crédito em que se verifica situação idêntica, onde a diferença entre cheques emitidos e cheques pagos atinge no total quase os 50 mil contos.

e) O orçamento de receitas para o ano de 1989 não existe, segundo informa o Centro Regional a fls. 305 dos autos.

V.

O Exm^o Procurador-Geral Adjunto, no seu douto parecer a fls. 306, depois de tecer judiciosas considerações sobre as irregularidades e incorrecções registadas e considerando que não existe prejuízo para o Estado nem dos autos constam elementos qualificáveis como fraudulentos, opina no sentido de ser dado julgamento de quitação, com relevação de responsabilidade, nos termos do artigo 50^o, da Lei n^o 86/89, devendo, todavia comunicar-se ao organismo que deve, no futuro, cumprir rigorosamente com a disciplina orçamental a que está sujeito por determinação legal.

Corridos os vistos legais cumpre decidir.

VI.

Os Centros Regionais de Segurança Social são instituições de segurança social e

juridicamente institutos públicos que revestem a natureza de serviços personalizados com autonomia administrativa financeira e patrimonial (cfr. artigos 21º e 22º, do Decreto-Lei nº 549/77, de 31 de Dezembro, artigo 57º, da Lei nº 28/84, de 14 de Agosto e artigo 2º, do Decreto-Lei nº 136/83, de 21 de Março).

Integram todos os serviços, instituições e estabelecimentos oficiais de segurança social existentes nas áreas geográficas dentro das quais desenvolvem a sua acção, podendo esta ser prosseguida através de delegações, e funcionam sob tutela do Ministro do Emprego e Segurança Social (cfr. artigos 2º, nº 2, 3º e 5º, nº 3, do Decreto-Lei nº 136/83).

Dispõem de competência para coordenar a preparação do projecto dos seus orçamentos, que devem apresentar superiormente, e elaborar o relatório do exercício e a conta anual, sem prejuízo do princípio da unidade financeira do sistema e das competências do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (cfr. artigos 12º, nº 1, alíneas c) e d) e 7º, nº 3, do Decreto-Lei nº 136/83 e artigo 11º do Decreto-Lei nº 549/77, de 31 de Dezembro).

Este Instituto, no exercício das suas competências, procede à apreciação e rectificação dos orçamentos privativos dos Centros Regionais e elabora o projecto do Orçamento Global da Segurança Social e a respectiva conta anual, consolidando aqueles orçamentos e os das restantes instituições do sector e as correspondentes contas que para esse efeito lhe são enviadas pelas mesmas instituições (cfr. artigo 4º, alínea c), alínea d) e alínea i) do Decreto Regulamentar nº 24/77, de 1 de Abril).

Com a primeira revisão constitucional o Orçamento da Segurança Social passou a fazer parte integrante do Orçamento do Estado (artigo 108º, nº 1, alínea b), da Constituição da República) e este passou a ser aprovado pela Assembleia da República, através da Lei do Orçamento, deixando de competir ao Governo qualquer decisão sobre o seu conteúdo.

Por outro lado, a Lei do Orçamento passou a ser elaborada, organizada, votada e executada de acordo com a respectiva Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado e esta estabelece uma relação de subordinação do Orçamento da Segurança Social ao regime financeiro do Orçamento do Estado.

Assim, a elaboração do Orçamento da Segurança Social relativa à gerência de 1989 devia obediência aos princípios e regras orçamentais constantes da Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro, devendo a sua execução respeitar também as normas nela estabelecidas.

Constituindo, hoje, depois da primeira revisão constitucional, os poderes orçamentais exclusivo da Assembleia da República, cumpre ao Governo assegurar a execução do Orçamento no início do ano económico da sua vigência pela prática dos actos indispensáveis à realização das despesas e à cobrança das receitas autorizadas pelo Parlamento e previstas no Orçamento do Estado, com respeito da Constituição e da Lei (cfr. artigo 16º, da Lei nº 40/83).

Os actos principais de orientação da execução orçamental revestirão a forma de decreto-lei, enquanto os restantes revestirão as formas próprias dos actos de execução "stricto sensu".

Assim, toda a Administração deverá observar, com rigor, as orientações da execução orçamental não podendo haver receitas e despesas dos "serviços" fora do Orçamento, sob pena de inconstitucionalidade indirecta, com excepção dos casos de independência orçamental previstos no artigo 3º, nº 2, da Lei 40/83.

Do exposto decorre que a execução do Orçamento da Segurança Social deve conformar-se, designadamente, com as normas constantes dos artigos 16º a 20º, e 24º, da Lei nº 40/83.

Deste modo, e em resultado de tudo quanto até agora se afirmou, a elaboração e execução dos orçamentos privativos dos Centros Regionais de Segurança Social deverão obedecer aos princípios e regras a que obedece a elaboração e execução do Orçamento da Segurança Social que são os mesmos que devem ser observados na elaboração e execução do Orçamento do Estado.

VII.

Apreciemos as observações formuladas.

1) Quanto aos diversos pagamentos referenciados na alínea a), do ponto III, não só são incorrectos como configuram vários tipos de ilegalidades.

Assim, o facto de os pagamentos terem sido efectuados em 1989, com base em dotações orçamentais do PIDDAC, do ano de 1988, e constarem da conta de gerência daquele ano só pode resultar do facto de os Centros Regionais de Segurança Social terem ficado obrigados, a partir de 1 de Janeiro de 1988, à aplicação do Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS), aprovado pelo Decreto-Lei nº 24/88, de 29 de Janeiro.

Com efeito, este diploma pressupõe regras de elaboração e execução orçamental, designadamente o princípio da especialização dos exercícios para as despesas cuja aplicação implica o afastamento dos princípios e regras constantes da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado que, como já se referiu, estabelece o regime financeiro a que devem obedecer os referidos Centros Regionais na elaboração e execução dos respectivos orçamentos privativos.

Deste modo, o Decreto-Lei nº 24/88, de 29 de Janeiro, é um acto legislativo ilegal porquanto viola uma lei reforçada e os Centros Regionais ao comportarem-se de harmonia com o que nele se encontra estabelecido, inobservaram regras e princípios superiormente fixados na Lei 40/83, de 13 de Dezembro, colocando-se numa situação de ilegalidade.

Esta poderia ter sido evitada se se tivesse atendido ao princípio de que os encargos relativos a anos anteriores só podem ser satisfeitos de conta de verbas adequadas

do orçamento que estiver em vigor no ano em que for efectuado o seu pagamento, como determina o artigo 1º, do Decreto-Lei nº 265/78, de 30 de Agosto, o que teria implicado uma reorçamentação destinada a fazer face aos encargos em questão, dando assim cumprimento, do mesmo passo, ao estipulado na Lei nº 40/83.

Os pagamentos efectuados referenciados na alínea a), do ponto III, constituem, deste modo, infracção ao disposto no artigo 13º, do Decreto com força de Lei nº 16 670, de 27 de Março de 1929 e artigo 18º, da Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro, punível nos termos do artigo 37º, do Decreto-Lei nº 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 e do artigo 1º, do Decreto-Lei nº 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940, por virtude do estabelecido no artigo 1º, do Decreto-Lei nº 35 451, de 15 de Janeiro de 1946, sem prejuízo, naturalmente, de reacções de outra natureza previstas no artigo 22º da Lei nº 40/83 (e não nos termos da alínea b) do nº 1, do artigo 48º e artigo 49º, da Lei 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 terem sido exercidos pela entidade competente os poderes estabelecidos na alínea f), do artigo 22º, do Decreto com força de Lei nº 16 670, de 27 de Março de 1929.

Todavia, porque os responsáveis não terão agido com a consciência de que estavam a cometer ilícitos financeiros, até porque na única conta julgada depois da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 24/88, de 29 de Janeiro, não foram suscitadas quaisquer questões nem formuladas quaisquer recomendações, seria caso de relevar as correspondentes responsabilidades financeiras se não estivessem como estão amnistiadas ao abrigo do artigo 1º, alínea cc), da Lei nº 23/91, de 4 de Julho. Recomenda-se, no entanto que em gerências futuras os mesmos se abstenham de práticas idênticas e respeitem integral e rigorosamente as disposições legais que disciplinam a actividade financeira prosseguida pelos Centros Regionais de Segurança Social.

2) A existência de diferenças nas reconciliações bancárias relativas a contas de que são titulares entidades sujeitas à fiscalização sucessiva do Tribunal têm por este sido nalguns casos consideradas como meras irregularidades, a que, por isso, correspondem recomendações no sentido de se proceder à regularização das situações observadas.

A situação assinalada, na alínea b), do ponto III, afigura-se-nos mais grave já que a reconciliação bancária referente ao saldo da conta bancária do Centro Regional, existente na Caixa Geral de Depósitos, evidencia, ao longo de todo o ano, uma diferença sempre igual, no montante de 103 700\$60, com sinal negativo, sob a designação de “diferença de anos anteriores” que o organismo não conseguiu regularizar nem nesses anos nem no período a que respeita a presente gerência.

Situações desta natureza com estas características constituem infracção ao disposto no artigo 7º, do Decreto-Lei nº 29 174, de 24 de Novembro de 1938, punível

nos termos do mesmo artigo e diploma.

Contudo, tendo o Centro Regional já manifestado a intenção de regularizar esta situação até ao encerramento das contas relativas a 1990, sem que o Tribunal tenha tomado qualquer decisão, julga-se ser de aguardar pelo julgamento daquela conta, e, no julgamento da presente conta, não aplicar qualquer sanção.

3) Como se refere na alínea c), do ponto III, o crédito não se encontra comprovado com as relações dos documentos de despesa referentes aos pagamentos efectuados (modelo 6) que devem acompanhar a conta como determina as Instruções do Tribunal para a organização e documentação das contas das Instituições de Segurança Social.

Este facto constitui infracção ao disposto no artigo 7º, do Decreto-Lei nº 29 174, de 24 de Novembro de 1938, punível nos termos do mesmo artigo e diploma.

Porém, na medida em que esta é a primeira conta respeitante a uma gerência posterior à vigência das referidas Instruções entende o Tribunal ser de relevar a falta cometida pelo organismo, recomendando-lhe que de futuro deverá dar integral e rigoroso cumprimento a tudo o que nelas se encontra determinado.

4) O débito e o crédito da conta de gerência do Centro Regional de Segurança Social de Viseu registam uma redução igual no montante de 515 381\$00, como resulta da alínea a), do ponto IV.

Houve, pois, falta de inscrição na conta de todas as importâncias recebidas e pagas o que constitui uma infracção, ao disposto no artigo 7º, do Decreto-Lei nº 29 174, de 24 de Novembro de 1938, e no nº 2, do artigo 5º, da Lei 40/83, de 13 de Dezembro, punível nos termos daquele artigo e diploma e sem prejuízo das reacções de outra natureza previstas no artigo 22º, da Lei 40/83.

Deste facto, não decorreu, porém, prejuízo para o Estado pelo que o Tribunal entende relevar a falta cometida pelo organismo recomendando-lhe que de futuro deverá dar integral e rigoroso cumprimento à disciplina orçamental a que está sujeito.

5) Do exposto na alínea b), do ponto IV, verifica-se que o Centro Regional remeteu ao Tribunal "orçamentos parcelares" fora do prazo estipulado na lei, cometendo desse modo uma infracção ao disposto no parágrafo 1º, do artigo 5º, do Decreto-Lei nº 25 299, de 6 de Maio de 1935, punível nos termos do parágrafo 2º, do mesmo artigo e diploma.

Além disso, conclui-se que desses "orçamentos" não constam dotações para despesas que foram realizadas pelo Centro, durante a gerência em apreço, em clara desobediência ao estabelecido no nº 1, do artigo 3º, da Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro.

Esta prática constitui infracção às disposições legais referidas na parte final do número 1, do ponto VII e, por isso, igualmente amnistiadas.

As infracções acima citadas resultam, em nosso entender, da forma como até agora têm sido elaborados e executados os orçamentos dos Centros Regionais de Segurança Social pelo que se aceita não ter havido intenção de desobedecer aos comandos legais mencionados por parte dos responsáveis pela conta de gerência em julgamento, pelo que seriam de relevar as irregularidades por eles cometidas.

Recomenda-se, no entanto, que nas gerências futuras seja cumprida integral e rigorosamente a legislação orçamental e financeira a que o Centro está sujeito e já referida neste acórdão.

6) A questão assinalada na alínea c) do ponto IV, i. e. o facto do Centro ter efectuado pagamentos de despesas em montantes que excederam as respectivas dotações orçamentais é matéria já apreciada no Acórdão nº 145/91, publicado no Diário da República, II Série, nº 141, de 22 de Junho de 1991, bem como no número 1 do ponto VII do presente Acórdão, onde se concluiu que este procedimento constitui infracção aos normativos indicados e consequentemente também amnistiada.

Aceitando-se que os responsáveis não tenham agido com a consciencia de que estavam a cometer ilícitos financeiros, o que seria motivo de relevação, recomenda-se, todavia, que no futuro os responsáveis pelas contas de gerência deste organismo se abstenham de práticas idênticas e respeitem integral e rigorosamente as disposições legais de natureza orçamental e financeira que disciplinam a actividade prosseguida pelo organismo.

7) Relativamente à matéria abordada na alínea d) do ponto IV do processo, (fls. 155 e 156) verifica-se a existência de “cheques em trânsito” relativos a pagamentos de despesas de administração, de contribuições a restituir, de prestações e outros pagamentos, cujas datas de emissão se reportam a anos anteriores à gerência em julgamento, designadamente, 1984 e 1985.

Esta situação, tendo presente o volume e diversidade de operações a que respeita, dificulta um controlo efectivo dos saldos bancários existentes, indiciando uma deficiente gestão financeira do Centro, e uma rápida e rigorosa reconciliação bancária, matéria esta já apreciada na alínea 2) do ponto VII.

Recomenda-se, assim, ao Serviço a adopção de medidas tendentes, a evitar a situação atrás descrita tendo, simultaneamente em conta, designadamente, o decurso dos prazos de prescrição das obrigações subjacentes, fixados no artigo 129º do Decreto nº 45 266, de 23 de Setembro de 1963 (prescrição do direito de reclamar a restituição de contribuições indevidamente pagas), artigo 13º da Lei nº 28/84, de 14 de Agosto (prescrição do direito às prestações vencidas) e artº 13º do Decreto-Lei 133/88, de 20 de Abril (prescrição do direito à restituição de prestações indevidamente pagas), de forma a evitar a efectivação de pagamentos de obrigações entretanto prescritas.

8) Finalmente, a afirmação feita pelo organismo, em ofício autuado a fls. 305 do processo, de que não existe orçamento de receitas para o ano de 1989, ano a que respeita a conta de gerência em julgamento, suscita várias questões que importa apreciar e sobre elas tomar uma decisão.

A elaboração e execução dos orçamentos privativos dos Centros Regionais de Segurança Social devem obedecer, como já se afirmou na parte final do ponto VI do presente acordão, aos princípios e regras constantes da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, que na gerência em apreço era a Lei 40/83, de 13 de Dezembro.

Deste modo, o Centro Regional da Segurança Social de Viseu ao informar que não existe orçamento de receitas declara não ter dado cumprimento ao estabelecido no artigo 3º, nº 1, no artigo 4º, nº 1 e no artigo 17º, nº 1, da Lei nº 40/83, que determinam, respectivamente, que o orçamento compreende todas as receitas, deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas e que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, se não tiver sido objecto de inscrição orçamental.

As despesas realizadas são assim ilegais pois não havendo orçamento das receitas não existe cobertura financeira que permita a sua realização, pelo que de harmonia com o estipulado no artigo 18º, nºs 2 e 4, da Lei 40/83, essas despesas não poderiam ter sido efectuadas.

Todos estes factos constituem infracções aos normativos referidos e puníveis nos termos do artigo 22º, da mesma lei.

Por outro lado, e como decorre do artigo 3º, da Lei 40/83, não havendo orçamento de receitas não há orçamento e, não havendo orçamento, as despesas realizadas não o poderiam ter sido, infringindo-se assim o disposto no artigo 33º, do Decreto-Lei 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, punível nos termos do artigo 37º, deste diploma.

A situação descrita resulta, da forma como na prática são elaborados e executados os orçamentos dos Centros Regionais da Segurança Social, matéria já apreciada e analisada por este Tribunal no âmbito do seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 1989.

Tendo presente, porém, que o organismo afirma na parte final do ofício autuado a fls. 305 do processo ter elaborado o orçamento para o ano de 1990, a situação acima referida estará regularizada pelo que o Tribunal também aqui considera amnistiadas as infracções cometidas nos termos atrás referidos.

9) Em face do que fica exposto chama-se finalmente a atenção dos responsáveis para o rigoroso cumprimento das normas de Direito Financeiro e Orçamental a que devem obediência no exercício das suas funções sob pena de poderem vir a ser aplicadas as correspondentes sanções legalmente previstas.

VIII.

Nestes termos, com o douto parecer favorável do Exm^o Magistrado do Ministério Público, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2^a Secção julgar os membros do Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social de Viseu, acima identificados, pela sua gerencia de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989, quites pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Publique-se na II Série do Diário da República, nos termos da alínea f), do n^o 2, do art^o 63^o, da Lei n^o 86/89, de 8 de Setembro.

Emolumentos: 600.000\$00

Comunicações necessárias

Tribunal de Contas, 5 Março de 1992

(aa) *Manuel Raminhos Alves de Melo*
José António Mesquita
António Joaquim Carvalho

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

INSTITUTO NACIONAL DE INTERVENÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA (INGA) - FINANCIAMENTO - CONTA DE OR- DEM - RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA

SUMÁRIO:

1. O envio das reconciliações bancárias mensais é obrigatório, nos termos da alínea g) do nº IV das Instruções do Tribunal de Contas, publicadas no Diário da República 1ª Série, de 13 de Novembro de 1985.
2. A manutenção de depósitos em instituições de crédito, que não a Caixa Geral de Depósitos, carece de autorização tutelar.
3. O regime de contas de ordem é imperativo e a sua violação, mesmo que não fraudulenta e sem prejuízo para o erário público, importa em multa.

Conselheiro Relator:
José Alves Cardoso

Acórdão nº 99/92 - Processo nº 2436/89
Sessão de 1992.03.05

1 - Procede-se a julgamento da conta de responsabilidade dos membros do Conselho Directivo do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola - INGA, na gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989, Manuel Rodrigues André, Manuel Ribeiro Nunes e Francisco de Paula Ferreira Moniz Borba.

O INGA foi criado pelo Decreto-Lei nº 96/86, de 13 de Maio, e regulamentado pelos Decretos Regulamentares nºs 24-A/86, de 30 de Julho, e 58/87, de 18 de Agosto.

O estatuto do INGA foi alterado pelo Decreto-Lei nº 282/88, de 12 de Agosto, passando o organismo a denominar-se Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola e sendo revogada a legislação anterior.

O Decreto Regulamentar nº 9/89, de 31 de Março, regulamentou a nova estrutura e o funcionamento do INGA decorrentes das alterações introduzidas pelo Decreto-

-Lei nº 282/88.

Nos termos do nº 1, do artº 1º, do Decreto-Lei nº 282/88, o INGA é um instituto público dotado de personalidade jurídica, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira.

2 - O exame da conta foi efectuado através de análise interna, tendo sido conferidos, nos termos do Plano de Actividades do Tribunal para o ano de 1990, os documentos de despesa relativos às subvenções aos vinhos de mesa para exportação, estabelecidas pela Portaria nº 981/89, de 15 de Novembro, num total de 52 processos e 546 documentos.

3 - O resultado da gerência apurado pela Contadoria é o que consta do seguinte ajustamento:

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	3 293 193 837\$60	
Recebido na gerência	91 606 251 235\$00	
Arredondamento	\$40	94 899 445 073\$00

CRÉDITO:

Saído na gerência	92 600 776 967\$30	
Saldo p/gerência seguinte	2 298 668 105\$30	
Arredondamento	\$40	94 899 445 073\$00

4 - Após o seu exame e obtidos os esclarecimentos necessários, a Contadoria apurou, em resumo, as seguintes anomalias e respectivas justificações do organismo, quando prestadas:

4.1 - O Instituto não enviou as reconciliações bancárias elaboradas mensalmente, assim contrariando o preceituado na alínea g), do nº IV, das Instruções do Tribunal publicadas no D.R., I Série, de 13 de Novembro de 1985 (B-1. do Relatório).

O Organismo atribuiu a não elaboração e envio de tais reconciliações ao enorme volume de movimentos bancários e à diversidade dos bancos envolvidos, adicionados à impossibilidade de recurso a tratamento informático até 1989.

Todavia, segundo esclarece, a partir de 1990, passou a elaborar as reconciliações mensais, mediante o recurso a uma aplicação informática.

4.2 - O Organismo não inscreveu a débito da conta de gerência duas verbas, no total de 490 032 148\$00, referentes a transferências do Orçamento de Estado e incluídas na certidão passada pela Direcção-Geral do Tesouro (B-2.).

Todavia, verifica-se pela referida certidão (a fls.72) que tais verbas só foram en-

tregues em 18 de Janeiro de 1990.

4.3 - Verificaram-se algumas divergências entre os valores certificados pelos Bancos e os valores considerados na conta 76 - Receitas Financeiras Correntes (B3.).

O Organismo enviou certidões justificativas passadas pelos Bancos, que esclarecem as divergências.

Faltou, porém, a certidão do Banco Comercial Português.

4.4 - O Instituto manteve depósitos em instituições bancárias, para além da Caixa Geral de Depósitos, apesar de recorrer sistematicamente aos financiamentos através desta, infringindo o disposto no nº 1, do artº 9º, do Regulamento anexo ao Decreto nº 694/70, de 31 de Dezembro (B-4. e 5.).

O INGA esclareceu que, à semelhança do que acontecia com o ex-Fundo de Abastecimento, supunha existir autorização ministerial para o efeito e que, tendo verificado que tal não acontecia, estava a diligenciar no sentido de obter essa autorização.

4.5 - O Organismo, embora possa dispender no ano ou anos económicos seguintes os saldos finais de cada gerência, relativamente às receitas inscritas no O.E. (artº 22º, do Decreto-Lei nº 282/88), não entregou, no entanto, nos cofres do Tesouro, o saldo de receitas próprias, para posterior inclusão em Contas de Ordem do O.E. (B-6.).

Violou, assim, segundo a Contadoria, o disposto no nº 9, do artº 4º, do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, em conjugação com o artº 13º, do Decreto-Lei nº 79/89, de 11 de Março.

4.6 - O Instituto mantém em depósito, na Caixa Geral de Depósitos, quantias relativas a cauções prestadas no âmbito da operação do açúcar (B-7.).

Tais importâncias estão confiadas aos responsáveis, pelo que deveriam ser mencionadas na conta de gerência. Todavia, só os juros foram nela inscritos, pelo que não foram cumpridas as já mencionadas Instruções do Tribunal de Contas.

4.7 - Não foi remetida a "Demonstração de Resultados de Exercícios Anteriores" solicitada pela Contadoria.

5 - Já durante a fase jurisdicional, foi recebida a certidão do Banco Comercial Português (fls.443) mencionada em 4.3, uma fotocópia autenticada do Despacho 704/91 — SET, de 16 de Abril de 1991, do Secretário de Estado do Tesouro, (fls.448) que autoriza o Instituto a manter contas em instituições bancárias, para além da Caixa Geral de Depósitos (ver 4.4), bem como a Demonstração de Resultados de Exercícios Anteriores (fls. 480 e segs.) mencionada em 4.7.

Nesta fase, o Organismo tentou ainda justificar a não entrega do saldo de receitas

próprias, socorrendo-se do disposto no já citado artº. 22º. do Decreto-Lei nº. 282/88, e a não inscrição dos montantes relativos a cauções na conta de gerência, alegando o seu carácter extrapatrimonial.

6 - A Exm^a. Procuradora-Geral Adjunta emitiu o seu parecer de fls. 492 e 493 no qual conclui por não se opor ao julgamento de quitação.

7 - Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir:

7.1 - As irregularidades apontadas em 4.1 — falta de reconciliações bancárias mensais — e em 4.6 — falta de inscrição das cauções na conta de gerência — não impediram nem embaraçaram substancialmente a conferência e a liquidação da conta, nem obstam ao seu julgamento, pelo que não se revestem de gravidade que importe responsabilidade financeira nos termos do artº 7º, do Decreto-Lei nº 29 174, de 24 de Novembro de 1938.

Recomenda-se, todavia, que o Organismo passe a inscrever na conta de gerência os montantes relativos às cauções porquanto, embora alheios, tais valores se encontram confiados aos responsáveis e a conta deve espelhar todas as suas responsabilidades.

Não se faz qualquer recomendação relativamente às reconciliações bancárias mensais, uma vez que o Instituto declarou que, a partir de 1990, já as elabora.

7.2 - A situação referida em 4.2 está inteiramente esclarecida e o procedimento do Organismo está correcto, pelo que as verbas recebidas em Janeiro de 1990 deverão constar como receita na gerência seguinte.

7.3 - Com o envio da certidão do Banco Comercial Português, todas as divergências apontadas em 4.3 se encontram esclarecidas e as inerentes irregularidades sanadas.

7.4 - A infracção a que se refere o item 4.4 não é da competência do Tribunal de Contas. E porque, manifestamente, já decorreu o prazo de prescrição, desnecessária se torna a comunicação à Caixa Geral de Depósitos, prevista no artº 12º, nº 2, do Regulamento anexo ao Decreto nº 694/70.

De qualquer modo, para futuro, o Instituto já obteve autorização para manter depósitos noutras instituições bancárias, como se verifica pelos documentos de fls. 448 a 450.

7.5 - Relativamente a infracção mencionada em 4.5, a permissão, contida no artº 22º, do Decreto-Lei nº 282/88, de utilização dos saldos nos anos económicos seguin-

tes não dispensa o organismo do regime de contas de ordem previsto nos art.ºs. 3.º, 4.º e 5.º, do Decreto-Lei n.º 459/82, relativamente às suas receitas próprias. Na verdade, cada um dos diplomas prossegue interesses diferentes, mas não conflituantes, pois que as finalidades de controlo previstas neste último diploma não prejudicam a utilização dos saldos prevista no primeiro.

O não cumprimento do regime de contas de ordem determina a utilização indevida das dotações orçamentais, por violação dos preceitos legais que regulam o processamento das despesas, dado que a utilização das receitas próprias não obedece às normas legais que a disciplinam.

Todavia, porque não se comprova, no caso em apreço, prejuízo para o erário público ou propósito de fraude, a responsabilidade financeira sempre seria de relevar ou, pelo menos, de reduzir a multa contida nos limites da alínea cc), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, a infracção encontra-se amnistiada.

Recomenda-se, pois, que, de futuro, o Instituto cumpra escrupulosamente o regime previsto no Decreto-Lei n.º 459/82.

7.6 - Finalmente, a irregularidade mencionada em 4.7 encontra-se sanada, uma vez que o Instituto enviou a Demonstração de Resultados de Exercícios Anteriores e prestou esclarecimentos que permitiram uma correcta conferência dos valores inscritos na conta de gerência.

8 - Pelo exposto, acordam em sancionar o ajustamento acima transcrito e em julgar os elementos que constituíram o Conselho Directivo do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola — INGA, na gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989, quites pela responsabilidade nele indicada, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

Emolumentos: 600 000\$00.

Comunicações necessárias.

Aprovado na sessão de 5 Março de 1992.

(aa) *José Alves Cardoso*
José Alfredo Mexia Simões Manaia
João Pinto Ribeiro

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

AUTARQUIAS LOCAIS - CONTA DE GERÊNCIA - DOCUMENTOS - NEGLIGÊNCIA

SUMÁRIO:

1. É dever do vereador responsável acompanhar a elaboração dos documentos exigidos por lei, bem como promover o respeito pelos prazos legais definidos para o efeito, sob pena de incorrer em comportamento negligente.

2. Mesmo que a lei não imponha que todos os documentos emanados da autarquia sejam visados pelo respectivo Presidente, ou outros responsáveis autárquicos é no mínimo prudente que o responsável pelo acto verifique a escrituração e restantes procedimentos administrativos que suportam o acto.

Conselheiro Relator:
José Alfredo Mexia Manaia

Acórdão nº 106/92 - Processo de Multa nº 4/91
Sessão de 1992.03.12

1 - Em cumprimento de douto despacho de fls. 17 foi instaurado o presente processo de multa, nos termos do artº 7º, do Decreto-Lei nº 29 174, de 24 de Novembro de 1938, contra o Vereador, em regime de permanência, da Câmara Municipal de Peso da Régua, João Pereira, como presumível responsável pela falta de remessa dos documentos discriminados no ofício nº 4 217 e novamente solicitados pelo ofício nº 10 459, ambos da Direcção-Geral deste Tribunal, datados respectivamente de 20 de Fevereiro e de 2 de Maio de 1991, e dirigidos ao Presidente daquela Câmara Municipal, no prazo fixado no último desses ofícios, ou seja até 15 de Maio de 1991.

2 - Citado o presumível responsável veio o mesmo a apresentar as alegações autuadas a fls. 43 a 47, cujo teor aqui se dá, para todos os efeitos legais, por integral-

mente reproduzido, e das quais se podem inferir os seguintes factos e conclusões:

. 1. para além das explicações prestadas no ofício n° 1 288/n° 175/DAF/CONT. subscrito em 91.08.23 pelo senhor Presidente daquela Câmara Municipal e que, resumidamente são as seguintes:

- a deslocação, em Janeiro de 1991, dos Serviços de Contabilidade autárquica para novas instalações, deslocação que foi também acompanhada por mudança de funções do pessoal pertencente a esse Serviço bem como a sua informatização total, ocorrida em simultâneo, determinaram alterações de hábitos e rotinas do serviço e do pessoal aí existente, bem como um acréscimo de problemas e dificuldades;

- não obstante ter havido por parte do executivo municipal uma evidente preocupação de dar cumprimento às solicitações deste Tribunal, só por manifesta impossibilidade física tal não foi conseguido - fls. 32 e 33;

. 2. recebido em 91.05.06 na Câmara Municipal de Peso da Régua o ofício n° 10 459 da Direcção-Geral deste Tribunal o presumível responsável teve de imediato o cuidado de o despachar à Contabilidade para "dar andamento com a maior urgência e dentro dos prazos pedidos" ao que, no mesmo, era determinado.

. 3. este facto evidencia que por isso não houve "qualquer atraso ao nível do Gabinete".

. 4. por outro lado "a acção de quem dirige tem de pautar-se pela confiança nos chefes que lhe estão cometidos e neste caso o processo estava entregue a duas funcionárias qualificadas em exercício de cargos bem responsáveis".

. 5. "daí ter ficado convencido de que tudo se tinha processado dentro do prazo indicado no ofício de que se junta fotocópia", ou seja o ofício n° 10 459 do Serviços do Tribunal.

. 6. entende por outro lado que, da parte dos funcionários aqui antes referidos não houve negligência no procedimento seguido para prepararem a resposta ao Tribunal pois os factores antes indicados em 2.1.4 concorreram de forma significativa para que os prazos na apresentação da documentação solicitada tenham sido ultrapassados.

. 7. Não tendo apresentado conclusões finais autónomas, decorre da parte final das alegações que o seu subscritor, protestando que, no futuro, não se verificará uma situação idêntica e no pressuposto de que os factos antes articulados terão acolhimento pelo Tribunal, se não considera responsável pelo sucedido.

3 - No seu douto parecer de fls. 51/51v. o Digno Representante do Ministério Público, depois de apreciar todos os elementos dos autos, nomeadamente as alegações apresentadas pelo responsável, conclue no sentido de que aquele Vereador teve um comportamento negligente quanto ao solicitado pelo Tribunal entre Fevereiro e Maio de 1991, pelo que, como tal, deve ser punido, fazendo-se apelo ao disposto no art° 48°, n°s 1, alínea d) e 2, da Lei n° 86/89, de 8 de Setembro.

4 - Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

4.1 - Verifica-se que a Câmara Municipal de Peso da Régua apresentou a conta de gerência relativa ao exercício de 1989 em 90.05.30 desacompanhada dos seguintes documentos que obrigatoriamente a deviam acompanhar:

a - conta geral das operações de tesouraria anexo XIII do Decreto-Lei n° 341/83;
b - relações dos documentos de despesa, modelos 9 e 10 das "Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais" publicadas no D.R., I série, n° 261, de 85.11.13, e rectificadas conforme o que foi publicado no D.R., I série, n° 4, de 6 de Janeiro seguinte;

c - relação de guias de entrega de descontos, modelo 12 das referidas Instruções;
e

d - reconciliações bancárias ou demonstração das divergências entre os valores certificados pelas instituições de crédito bancárias no final da gerência e o valor escriturado, na conta de gerência e na conta do tesoureiro caucionado, nos termos da alínea d), II da instrução 3ª das mesmas Instruções.

4.2 - Quando os Serviços do Tribunal verificaram tais faltas isso determinou a remessa ao referido município, na pessoa do seu Presidente da Câmara, do ofício n° 4 217, datado de 91.02.20 — doc. a fls. 12 —, na sequência de deliberação de 91.01.31 da 2ª Secção deste Tribunal, ofício que foi remetido sob registo e com aviso de recepção, e onde se indicavam quais os quatro documentos instrutórios da liquidação da conta de gerência que deviam ser enviados ao Tribunal num prazo de 30 dias.

4.3 - Tal ofício foi recebido naquele município no dia 22 de Fevereiro de 1991 — doc. a fls.13.

4.4 - Não foi dada resposta a esse ofício do Tribunal — cfr. nomeadamente a confissão expressa no fax recebido no Tribunal às 16 horas e 5 minutos do dia 91.05.17 contendo o ofício n° 793/n° 88/DAF/CONT — P°. 73, desse mesmo dia, a fls. 8.

4.5 - Dada a ausência de resposta aquele ofício do Tribunal, a Contadoria encarregada da liquidação dessa conta de gerência apresentou este caso ao Juiz da 2ª Secção do Tribunal que tinha, nesse ano, a seu cargo a preparação do julgamento da conta de gerência do referido Município, e que determinou que, novamente, fosse enviado novo ofício, registado e com aviso de recepção, ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Peso da Régua para que, até 15 de Maio de 1991, fosse dada resposta ao anterior ofício n° 4 217 dos Serviços do Tribunal, após o que, se não houvesse resposta adequada e atempada, se promoveria superiormente à instauração de processo de multa nos termos da alínea e), do n° 1, do art° 48°, da Lei n° 86/89.

4.6 - Este novo ofício, com o nº 10 459 dos Serviços do Tribunal, está datado do dia 2 de Maio de 1991 — doc. de fls.14 — e

4.7 - Deu entrada no dia 6 seguinte na Câmara Municipal — docs. a fls. 14 e 38, - onde foi registado com o nº 2 331 — fls. 73.

4.8 - Nele foi lavrado, no dia da sua recepção pelo Vereador João Pereira, o seguinte despacho:

"À contabilidade para dar andamento com a maior urgência e dentro dos prazos pedidos".

— doc. de fls. 88 e alegações de fls. 43/44.

4.9 - Este segundo ofício do Tribunal teve resposta do município através do ofício nº 793/nº 88/DAF/CONT — Proc. 73, de 91.05.17 —, remetido via fax recepcionado às 16 horas e 5 minutos desse mesmo dia no Tribunal (doc. de fls. 16):

4.9.1 - Nele remete qualquer dos documentos pedidos pelos ofícios nºs 4 217 e 10 459 dos Serviços do Tribunal;

4.9.2 - Nele reconhece-se que o município está em falta por não ter sido dada resposta atempada aos pedidos de envio de documentos, o que se devia "única e simplesmente ao preenchimento correcto dos documentos de despesa Mod. 9 (pessoal), em virtude de se ter iniciado em meados do ano de 1989 a informatização dos vencimentos dos funcionários e por tal motivo ter havido as divergências próprias dos dois sistemas nos registos contabilísticos";

4.9.3 - Solicita, a final e formalmente, uma nova prorrogação do prazo para a remessa dos documentos em falta que "tentaremos não ser superior a 8 dias".

4.10 - Por despacho referido ao Juiz de 91.05.21, foi dado conhecimento desta situação ao senhor Procurador-Geral Adjunto no Tribunal.

4.11 - Este, a 91.06.03, requereu ao Exmº. Senhor Conselheiro Presidente a instauração de processo de multa contra os responsáveis da Câmara Municipal de Peso da Régua nos termos do artº 7º, §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei nº 29 174 e do artº 48º — nº 1, alínea d), da Lei nº 86/89.

4.12 - Nesse mesmo dia o Exmº. Conselheiro Presidente despachou esse requerimento mandando atuar o processo de multa, que fosse prestada a informação referida no citado § 1º, do artº 7º, do Decreto-Lei nº 29 174, a junção da informação

nº 4^oC/1^a CGC/66/91, e ordenando ainda a citação dos responsáveis/arguidos nos termos do artº 7º, § 2º, do Decreto-Lei nº 29 174, seguindo-se os demais termos do § 4º, do mesmo artigo de lei.

4.13 - Em 6 de Junho seguinte deu entrada no Tribunal o ofício nº 822/nº 92/DAF/CONT — Pº 73, datado de 91.05.24 da Câmara Municipal de Peso da Régua que trazia em anexo os documentos inicialmente solicitados àquela autarquia pelo ofício nº 4 217 dos Serviços do Tribunal — doc. a fls. 18.

4.14 - Tendo a Contadoria pedido orientação sobre a situação àquele Juiz, e uma vez que não tinha sido ainda expedido ofício a citar os responsáveis, este, por sua vez, deu conhecimento dos factos ao Exmº. Senhor Conselheiro Presidente que os apresentou ao Ministério Público.

4.15 - Este Magistrado promoveu a junção do ofício camarário aos autos já que, em seu entender, não cabia na fase em que o processo se encontrava apreciar (ainda) o objecto destes autos, devendo os mesmos prosseguirem.

4.16 - Esclarecida a Contadoria de que os autos deviam prosseguir com a citação dos responsáveis camarários, apenas quanto aos, ou ao, que foi responsável pelo recepcionamento dos ofícios nºs 4 217 e 10 459 — cfr. supra ponto 1 — foi isso mesmo solicitado ao Presidente da Câmara Municipal pelo ofício do Tribunal nº 15 821, de 91.08.20.

4.17 - Primeiramente o Presidente da Câmara respondeu, em 23 do mesmo mês, apresentando apenas as razões, em seu entender, justificativas da demora havida na apresentação da documentação em falta — ofício nº 1 288, de 23 do mesmo mês, a fls.32/33 —; subsequentemente indicou o nome das duas funcionárias da autarquia que tinham sido incumbidas de satisfazer aquele pedido — ofício nº 1 330, de 91.09.02, a fls. 35 —; para finalmente, pelo ofício nº 1 360, do dia 5 de Setembro desse mesmo ano, indicar que nas datas da recepção dos mencionados ofícios o responsável pela sua recepção naquele município tinha sido o Vereador, em regime de permanência, João Pereira, fornecendo também a indicação a que se refere o § 2º, do artº 7º, do Decreto-Lei nº 29 174.

4.18 - Veio assim a proceder-se à citação do referido responsável, através do ofício que lhe foi endereçado em 91.10.07 com o nº 17 713, registado e com aviso de recepção — e que foi recepcionado pelo mesmo em 91.10.07 — e para apresentar, querendo, as suas alegações e documentos no prazo de 30 dias, — doc. a fls.41 e 42.

4.19 - Pelo ofício nº 17 621 da Câmara Municipal — recebido no Tribunal em 91.10.11 — produziu o ora arguido as alegações, já acima — em 2 — referidas.

5 - Fundamentalmente aquele responsável considera que um cúmulo de factos, relacionados com a transferência da instalação dos serviços de contabilidade municipal, ocorrida em Janeiro de 1991, a alteração de funções aí operada e a informatização, também nessa altura, dos mesmos serviços, gerou uma situação de desajustamentos que não permitiram satisfazer a remessa dos documentos em falta — e que deviam ter acompanhado a conta de gerência da autarquia relativo ao exercício de 1989 —, documentos esses pedidos sucessivamente à autarquia pelos ofícios antes indicados no início deste acórdão, e que levaram a que as funcionárias do serviço camarário só tivessem podido apresentá-los depois de esgotados os prazos fixados pelo Tribunal.

Considera assim que não lhe cabe qualquer responsabilidade pelo sucedido até porque teve o cuidado de, quanto ao segundo deles, o ter despachado ao Serviço de Contabilidade logo no dia em que o recebeu e ordenando às funcionárias a quem dirigiu esse seu despacho para satisfazerem o solicitado pelo Tribunal dentro do prazo fixado, para além de que tinha confiança nas qualificações das mesmas para darem o devido andamento solicitado do Tribunal.

Ficou assim "convencido de que tudo o que determinara se tinha processado dentro do prazo indicado no ofício" do Tribunal.

Carece porém o Senhor Vereador arguido no presente processo de razão para se considerar isento de culpa.

Como antes se disse a conta de gerência de 1989 da Câmara Municipal de Peso da Régua deu entrada neste Tribunal em 90.05.30 desacompanhada de quatro documentos instrutórios que a deviam obrigatoriamente instruir.

Não está porém neste processo em causa apreciar eventuais responsabilidades por esse facto.

Na verdade porque tais documentos são necessários a uma normal, eficaz e rápida liquidação e julgamento deste tipo de conta de gerência e dos respectivos responsáveis, foi entendido — como acto preparatório de liquidação de tal conta e de seus responsáveis — solicitar o suprimento de tais faltas a um conjunto de autarquias que tinham apresentado contas assim insuficientemente instruídas.

Ou seja, o Tribunal de Contas, para o exercício das suas funções, dirigiu, às autarquias cujas contas se encontravam deficientemente instruídas, ofícios em que se discriminavam quais as faltas e fixando um prazo para ocorrer a remessa das peças documentais em falta.

Fê-lo assim para o exercício de funções próprias e no uso do direito de coadjuvação que o artº 31º, da Lei nº 86/89, de uma forma clara, consagra.

No caso da Câmara Municipal de Peso da Régua para tal foi-lhe enviado primeiro

o ofício com os n°s 4 217 e depois o 10 459, respectivamente, de 20 de Fevereiro e 2 de Maio de 1991, em que, se solicitaram, no primeiro caso no prazo de 30 dias e no último até 15 de Maio de 1991, os documentos que não tinham acompanhado a conta de gerência, sendo ainda de evidenciar que no segundo desses ofícios se faz uma especial advertência para que a não recepção dos documentos em falta, no prazo nele fixado, o Tribunal determinaria a instauração de processo de multa.

Dada a forma usada para o pedido de tais documentos - ofícios registados com aviso de recepção - está documentada a sua recepção na autarquia, o que nunca aliás foi questionado.

Cabe agora apreciar primeiro quem, no referido município, devia conhecer o pedido de envio de documentos ao Tribunal; depois quem devia elaborar ou não tais documentos e, finalmente, quem os deveria ou não ter enviado ao Tribunal dentro dos prazos para tanto fixados.

Embora nunca tenha estado em causa a definição do destinatário de tais ofícios, parece conveniente para a apreciação das subseqüentes duas questões ver com algum desenvolvimento esta primeira questão.

Os ofícios do Tribunal tinham de ser dirigidos a quem representa aquele município, ou seja ao respectivo Presidente da Câmara, pois a este cabe a representação interna e externa do município — cfr. alínea a), do art° 53°, do Decreto-Lei n° 100/84, de 29 de Março, diploma que teve algumas das suas disposições alteradas pela Lei n° 25/85.

E, em princípio, era também ao respectivo Presidente da Câmara que cabia conhecer de toda a correspondência dirigida ao município, pois tal competência encontra-se contida no âmbito da gestão corrente de superintendência da organização e funcionamento dos respectivos serviços municipais, pois tal compete fundamentalmente ao órgão colegial que é a Câmara Municipal — órgão colegial executivo autárquico, — vidé n° 1, do art° 43° e alínea b), do n° 1, do art° 51°, do mencionado Decreto-Lei — e tal competência encontra-se — bem como diversas outras competências destas Câmaras — tacitamente delegada no respectivo presidente, nos termos do n° 1, do art° 52°, do mesmo diploma legal.

Por outro lado o Presidente da Câmara Municipal tem as competências próprias referidas no art° 53°, do mesmo Decreto-Lei.

Sucedo também que o Presidente da Câmara Municipal, nas suas faltas e impedimentos é substituído por Vereador por si designado ou pela forma estatuída nos n°s. 3 e 4, do art° 44°, da referida "lei das autarquias locais"; e, por outro lado, pode também o Presidente da Câmara delegar num ou em vários Vereadores em regime de permanência as suas competências próprias — n°s 2 e 3, do art° 54° —, ou subdelegar as competências que nele, tácita ou expressamente, estejam delegadas pela Câmara Municipal, nos termos dos n°s 2 e 3, do art° 54° antes indicado e do n°s 3 e 6, do art° 52°, todos do Decreto-Lei n° 100/84.

Vê-se de tudo isto que só após uma prévia indagação de quem, em determinado momento e ou matérias, era, face aos mecanismos de representação dos municípios e das competências do Presidente da Câmara ou da sua substituição ou de delegação ou subdelegação (por este) de determinadas competências municipais, se pode determinar por quem foi recepcionada determinada correspondência dirigida ao legal representante municipal, que assim pode ser também um Vereador em regime de permanência.

No caso não subsiste qualquer dúvida que, aquando da recepção na Câmara Municipal de Peso da Régua dos ofícios a pedir aquela documentação ao município, quem, por qualquer um dos processos antes indicados, aí tinha competência para os receber foi não o respectivo Presidente da Câmara mas sim o Vereador em regime de permanência João Pereira; foi essa a indicação do Presidente da Câmara e foi o que, especialmente em relação ao segundo ofício, claramente confessou aquele Vereador.

Posto isto, cabe apreciar quem, no município, tinha competência para determinar o que se deveria fazer face às determinações do Tribunal.

Não parece oferecer dúvida que, quer a elaboração de qualquer um dos documentos internos municipais que deviam ter acompanhado a conta de gerência de 1989 apresentada ao Tribunal de Contas, como a sua posterior elaboração para corresponder ao ordenado por este órgão jurisdicional naqueles dois ofícios, constituem actos de gestão corrente municipal, a ser analisados e geridos como tal, e a exercitarem-se por quem tinha, pelo jogo das competências, substituições, delegações e subdelegações de competências antes referidas, em função da matéria ou do tempo da recepção naquela Câmara Municipal dos ofícios do Tribunal, competência para tanto era o arguido.

Foi pois ele, conhecedor do pedido judicial e no uso da competência que detinha, que determinou o que entendeu dever ser feito para satisfazer aquela determinação.

Chegados aqui tem de se apreciar o facto daquele Vereador considerar que, com a escolha do serviço (ou) funcionários de por si foram incumbidos de elaborar os documentos no prazo fixado pelo Tribunal, estavam totalmente executadas as suas funções executivas em representação do município, ainda que diversos factos, seus conhecidos quando lavrou o seu despacho de 6 de Maio de 1991, podiam ser condicionantes para porem ou não em causa a boa e tempestiva execução das tarefas cometidas aos serviços camarários e aos respectivos funcionários seus dirigentes, como eram as condicionantes derivadas das alterações operadas nos serviços de contabilidade do município.

Assim na relação jurídica subjacente ao pedido de documentos ao município para o exercício das funções do Tribunal o sujeito passivo, o sujeito do dever de prestar essa coadjuvação, é o município e quem o represente, quem tenha nesse município, face a legislação e aos concretos mecanismos de atribuição das competências legais na mesma autarquia a competência da sua gestão corrente ao nível do órgão autárquico

executivo, colegial ou individualmente.

Mas nunca tal relação tem como sujeito passivo da prestação, os serviços ou funcionários municipais, que não são sujeitos na referida relação jurídica de coadjuvação para com o Tribunal, pois são, sim e apenas, serviços ou funcionários de cada autarquia, e que, como tal, têm relação funcionais com essas autarquias.

As relações entre a quem caiba a gestão corrente dos serviços municipais, dos seus funcionários dirigentes e dos demais funcionários estabelece-se apenas no âmbito da autarquia e rege-se pelo estatuto próprio do pessoal autárquico.

E aliás a única delegação que o Presidente da Câmara pode efectuar nos funcionários dirigentes dos serviços municipais é da assinatura de correspondência de mero expediente — cfr. n° 4, do art° 54° —, parecendo que tal delegação quando a correspondência da Câmara Municipal se destinar a quaisquer entidades ou organismos públicos já não se pode exercitar pelo uso de tal delegação, e ela terá que ser subscrita pelo Presidente da Câmara, seu substituto ou delegado — cfr. alínea c), do art° 53°, do Decreto-Lei n° 100/84. Na verdade a correspondência com entidades ou organismos públicos implicará um relacionamento diferente daquele que existe entre a Câmara Municipal e entidades não públicas no mero âmbito da administração autárquica.

As relações jurídicas quanto à relação funcional deste Tribunal com os municípios, como com qualquer entidade sujeita à sua jurisdição, estabelese entre os órgãos do Tribunal, ou do seu serviço de apoio, e os órgãos legal ou estatutariamente competentes nessas entidades, e não com os serviços, funcionários, trabalhadores ou outros organismos ou pessoas dos mesmos dependentes.

Tinha assim, por força de competência própria, o Vereador ora arguido a responsabilidade funcional individual da efectivação do dever de coadjuvação ordenado pelo Tribunal ao município, dever que também se devia efectivar no prazo judicialmente fixado.

Tem agora de, nesta fase, passar-se ao exame do comportamento do representante do município de Peso da Régua a quem competia decidir sobre o oportuno envio dos documentos pedidos pelo Tribunal.

Parece que nunca esteve em causa uma oposição ao seu fornecimento, podendo, antes, considerar-se que houve o desejo de os fornecer em tempo.

Porém, tal não sucedeu.

Vejamos qual a causa ou causas disso.

Por um lado, por uma deficiente compreensão das suas competências, entendeu o arguido que neste caso as mesmas se tinham exercido satisfatoriamente, cumprindo tudo o determinado pelo Tribunal e lhe era exigível, ao cometer aos Serviços o encargo do fornecimento dos documentos, que nesta óptica, seriam executados e remetidos ao Tribunal sem qualquer ulterior controlo seu.

Tão pouco terá ocorrido ao Vereador, antes de esgotado o prazo fixado judicialmente ou esgotado este, procurar saber se tinha ou não sido satisfeito o pedido do

Tribunal e se o seu conteúdo satisfazia ou não o ordenado ao Município.

Embora se possa entender que os anexos às contas de gerência apresentadas a este Tribunal, quando, no caso dos municípios, a legislação respectiva não imponha serem subscritos por todos os responsáveis autárquicos ou apenas pelo respectivo Presidente da Câmara Municipal, aqueles possam ser assinados por funcionários municipais ou mesmo por entidades exteriores à autarquia (caso, por exemplo, das certidões de saldos bancários), parece ser de elementar cuidado que aqueles responsáveis analisem estes documentos instrutórios juntos às contas de gerência e verifiquem se os registos e valores neles indicados são concordantes com os da conta e entre si, antes de os remeterem para fora do município, na medida em que tecnicamente existam relações de entre eles ou na sua escrituração; daí que a aposição do visto pelos responsáveis ou pelo Presidente da Câmara nos documentos que não sejam pelos mesmos subscritos e de cuja apresentação sejam responsáveis seja recomendável.

De qualquer forma por exemplo o anexo XXII ao Decreto-Lei nº 341/83, tem de ser assinado pelo Presidente da Câmara ou seu substituto ou delegado.

Estava assim, se queria cumprir a obrigação imposta ao município de Peso da Régua de suprir a falta de documentos instrutórios da conta de gerência de 1989, o arguido Vereador obrigado a acompanhar a elaboração dos documentos pedidos e não só a mandar que eles fossem feitos.

Devia até, porque os Serviços de Contabilidade, pelas circunstâncias referidas neste processo pelo arguido, antes de esgotado o prazo para o seu envio ao Tribunal e se tivesse constatado que a elaboração dos documentos não era possível em simultâneo com o funcionamento normal dos serviços contabilísticos municipais, ter tomado providências para estabelecer prioridades se queria que os documentos cuja entrega fora ordenada pelo Tribunal fossem mesmo apresentados no prazo fixado.

Agiu assim negligentemente no exercício das suas funções e foi em resultado das mesmas que não foi cumprido o dever de prestar, em representação da Câmara Municipal de Peso da Régua, a coadjuvação devida ao Tribunal, pelo que, ao arguido, é imputável tal tipo de culpa.

Por tal motivo e atenta a situação económica do arguido (vencimento anual de 2 719 400\$00) no ano de 1990 se fixa nos termos da alínea e), do nº 1, do artº 48º, da Lei nº 86/89 e dos nºs 2 e 3, do mesmo artigo a multa em 50 000\$00.

Não se considera a aplicação do perdão de metade do valor da multa nos termos da Lei nº 23/91, de 4 de Julho, por a obrigação de apresentar os documentos, fixada da segunda vez até 15 de Maio de 1991 — e que só foi efectivada a 6 de Junho seguinte — ser posterior à data considerada na referida Lei para poder ocorrer tal perdão.

Por outro lado, e tendo o arguido assumido integralmente a posição tomada pela conduta sancionável não cabe considerar que o Presidente da Câmara possa ser considerado responsável pela mesma.

Nestes termos, acordam os Juizes da Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas em julgar a acusação procedente e provada quanto ao arguido João Pereira, Vereador em regime de permanência na Câmara Municipal de Peso da Régua, condenando-o na multa de 50 000\$00 que deve ser paga no prazo de 30 dias a contar da data da notificação deste acórdão.

Emolumentos: 1 500\$00.

Diligências necessárias.

Publique-se em Diário da República quando transitado em julgado.

Lisboa, 12 de Março de 1992

(aa) *José Alfredo Mexia Simões Manaia*
António Joaquim Carvalho
António Luciano Pacheco de Sousa Franco

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA - CONSELHOS ADMINISTRATIVOS - PROCESSO GLOBAL DE RESPONSABILIDADES

Sumário:

1. Não pode o Secretário de Estado do Orçamento isentar de um regime legal quando apenas está prevista a sua competência para resolver dúvidas resultantes da aplicação do mesmo. Assim acontece com o Despacho de 5 de Fevereiro de 1983, fundamentando-se erroneamente no artº 22º, do Dec.-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro.
2. Deve, cada Serviço ou Unidade de corporação dotado de autonomia administrativa e/ou financeira, apresentar conta autónoma e separada, e não serem reunidas numa conta geral, ou global, como ora aconteceu.

Conselheiro Relator:
António Luciano de Sousa Franco

Acórdão nº 108/92 — Proc. nº 2 780/87
Sessão de 1992.03.19

1 - Sobre a julgamento o processo global de responsabilidade dos Conselhos Administrativos da Guarda Nacional Republicana (GNR), desde 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1987, constituídos pelos indivíduos constantes das relações de fls. 16 a fls. 27 do volume I, sendo o processo completo organizado pela Contadoria formado por onze volumes.

Com base nos elementos que constituem o processo, elaborou a Contadoria este ajustamento global, que abre com o saldo apurado administrativamente nos termos do artº 16º, do Decreto nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, em virtude de a conta anterior ainda não se encontrar julgada, o qual ora se confirma, nos termos dos nºs 4 e 5:

DÉBITO:

Saldo da conta anterior	224 334 484\$00	
Recebido na gerência	<u>22 893 895 106\$50</u>	23 118 229 590\$50

CRÉDITO:

Saldo na gerência	22 963 765 656\$00	
Saldo p/ger. seguinte	<u>154 463 934\$50</u>	23 118 229 590\$50

A conta sub judice não foi incluída nas listas de contas a devolver, ao abrigo do nº 2, do artº 66º, da Lei 86/89, de 8 de Setembro, aprovadas por Resolução de 5/1/90; do Tribunal de Contas, por, relativamente a alguns médicos, em regime de acumulação, terem sido efectuados pagamentos indevidos (nomeadamente, subsídios de férias e de Natal) e/ou com excesso do limite de vencimentos estabelecidos no artº 26º do Dec.-Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio.

A conta vem organizada com individualização (por unidades) e posterior compilação efectuada pelo Serviço de Administração de Finanças da Guarda Nacional Republicana. No 1º volume, além da conta conjunta e demais documentação elaborada pelo Serviço de Administração de Finanças, foram incluídas as relações dos responsáveis e actas de aprovação das contas dos diferentes Conselhos Administrativos (fls. 16 a 37). No decurso da conferência e liquidação verificou-se a existência de diversas incorrecções, bem como a falta de alguns documentos de que foi dado conhecimento ao Comando-Geral, conforme ofício de fls. 56 a fls. 61, o qual, por ofícios de fls. 62 a fls. 69, esclareceu algumas questões e remeteu os documentos em falta.

2 - No bem elaborado relatório inicial, de fls. 2 a 10, a Contadoria dá conta das principais irregularidades detectadas.

Tendo o processo sido apensado ao processo nº 2 547/85, por despacho de 17/1/1991, a fls. 70, ainda em conjunto com o processo nº 3 016/88, (todos dos Conselhos Administrativos da GNR), procedeu-se em conjunto à respectiva instrução.

A Exmª. Procuradora-Geral Adjunta, em sua douta promoção a fls. 178 a 181 do Proc. nº 2 547/85, fundamentadamente conclui nada opor ao julgamento de quitação, após o que, julgado o mesmo processo relativo à gerência de 1985 e decidida a desapensação dos três processos, sobe este para apreciação em separado.

Dada vista aos Exmºs Conselheiros Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

3 - Sanadas ou esclarecidas que foram algumas questões, tanto na fase administrativa como na jurisdicional da instrução, algumas questões subsistem.

3.1 - Os pontos 1.1, 1.2 e 1.3 do relatório inicial, além de diversas questões já esclarecidas na fase jurisdicional — conforme bem observa a douta promoção, a fls.

180 —, revelam uma efectiva irregularidade, assim sintetizada na já referida douda promoção (fls. 180):

"Nalguns Batalhões (n^{os} 1 e 3) não foram inscritos na conta de gerência nem a débito nem a crédito os descontos em vencimentos o que revela que não foi acatado o princípio do registo contabilístico adequado de todas as operações efectuadas (Acórdão proferido no Processo n^o 1 179, 4^a C. 2^a C.G.C) previsto no n^o 1, do grupo B, de I e II, alíneas b) e c), das Instruções do Tribunal de Contas, de 13/11/85". Acompanha-se, todavia, o Ministério Público na valoração jurídica destes actos: "(...) porque não impediram estas irregularidades, nem obstaram à liquidação da conta, não devem ser sancionadas".

3.2 - Quanto a diversas dúvidas relacionadas com a relação final de cheques (pontos 2.1 e 2.2 do relatório inicial), igualmente se concorda com o Exm^o Procurador-Geral Adjunto: "ficaram também esclarecidas e sanadas, as questões então levantadas, com as diligências efectuadas na fase jurisdicional" (fls. 180-verso).

3.3 - De seguida, menciona o relatório inicial, com base na análise das fichas de acumulação, diversos casos de violação dos limites fixados pelo art^o 26^o, n^o 1, do Dec.-Lei n^o 110-A/81, de 14 de Maio (n^o 3, de fls. 5 a 7).

Verifica-se, todavia, que no decurso do processo os médicos aí mencionados reuseram as quantias indevidamente recebidas, pelo que se concorda igualmente com a Digna Magistrada do Ministério Público: operou-se a sanção da irregularidade pela reintegração dos valores pecuniários indevidamente percebidos efectuada pelos respectivos beneficiários.

3.4 - Observa ainda o relatório inicial (n^o 4) que os Serviços não incluíram em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado, as receitas próprias do Fundo Privativo, contrariando o disposto no n^o 1, do art^o 2^o, do Dec.-Lei n^o 459/82, de 26 de Novembro.

Tendo procedido em simultâneo à liquidação das contas de gerência dos anos de 1985, 1987 e 1988, optaram os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas por solicitar somente na última gerência esclarecimento sobre esta matéria, ao que o Conselho Administrativo do Comando-Geral da GNR respondeu, por ofício de fls. 44 a fls. 46, alegando que o sistema em vigor é semelhante ao praticado pelas Forças Armadas e restantes Forças de Segurança e sustentando que, por força do despacho exarado em 18/5/83, de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento sobre o processo da Guarda Fiscal, que concorda que o Fundo Privativo e o Fundo de Serviço de Fiscalização Especial continuem a manter o regime autónomo, lhe é ilícito solicitar "o sancionamento pela manutenção do regime utilizado na gestão das receitas e despesas, no âmbito dos Fundos Privativos dos Conselhos Administrativos da Guarda

Nacional Republicana, por igualdade de tratamento com entidades afins, nomeadamente com a Guarda Fiscal".

Contudo, e tendo presente, por analogia, a deliberação do Tribunal e Contas, proferida no Processo nº 2 138/86, por acórdão de 20/9/1990, a fls. 50, "(. . .) este Tribunal já repetidas vezes julgou que o despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 5 de Fevereiro de 1983 que, com fundamento no artº 22º, do Dec.-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, isentou diversos Serviços Sociais de Ministérios do regime de "Contas de Ordem" por violar o princípio da legalidade, por ir além do fundamento do artº 22º, que é a resolução de dívidas resultantes da aplicação do decreto e não a concessão de isenções do respectivo regime legal, (...) carece de valor e eficácia, e também não permitiria regularizar a situação do orçamento".

Todavia, a ser sancionável tal comportamento, beneficiaria ele da aplicação da amnistia da Lei nº 23/91, de 4 de Julho, no seu artº 1º, alínea cc), pelo que apenas se recomenda para futuro a rectificação de tal procedimento.

3.5 - Quanto à forma de apresentação das contas ao Tribunal opta-se por transcrever o nº 5 (fls. 8 e 9) do excelente relatório inicial: "Com a entrada em vigor da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, nomeadamente no que se refere ao disposto na alínea d), do nº 1 e no nº 4, do artº 17º — novo regime de prestação de contas para os conselhos administrativos de todas as unidades militares, bem como os órgãos de gestão financeira dos ramos e do Estado Maior General das Forças Armadas — e tendo presente a reforma orçamental e da Contabilidade Pública em curso, a Contadoria interroga-se quanto à forma de prestação de contas da GNR, no futuro, dada a semelhança do caso vertente com a daqueles serviços no passado recente — elaboração de uma conta global que resume o movimento de todos os cofres e que é submetida a julgamento. "Relembra-se a exposição feita ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas em 14 de Setembro de 1936, a fls. 53, onde foi posta à consideração superior a forma de apresentação das contas das diferentes unidades da Guarda Fiscal e simultaneamente, por analogia, as da Guarda Nacional Republicana, por se encontrarem em idênticas circunstâncias à das contas dos Ministérios da Guerra e da Marinha. De acordo com a determinação do artº 249º, do Regimento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado — "Os Ministérios da Guerra e da Marinha... têm competência para ajustar e aprovar as contas dos diferentes responsáveis por dinheiros e por material do Estado, organizando cada um dos referidos Ministérios, por anos económicos, a sua conta geral em mapa que resuma o movimento de todos os cofres subalternos e designando o que a cada um respeita para serem submetidas ao julgamento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado". É ainda referido, relativamente aos documentos justificativos das despesas, que os mesmos não eram enviados juntamente com as contas, por estes serem em número muito elevado e que a não serem tomadas providências no sentido de ser

dispensada a apresentação de tais documentos, ver-se-ia aquela Repartição em dificuldades... atendendo ao reduzido número de funcionários de que dispunha para a conferência daqueles documentos. A referida exposição mereceu o seguinte despacho: tratando-se de estabelecimentos análogos aos militares e tendo em atenção a prática seguida, deverão os Serviços da Direcção-Geral proceder pela forma que se alvitra. O Tribunal depois resolverá como julgar mais conveniente. A situação manteve-se até 1985, altura em que, através do ofício a fls. 55, foi comunicado ao Senhor Comandante da Guarda Nacional Republicana que a partir da gerência de 1985 e seguintes, o Tribunal passará a examinar a documentação que deverá instruir a respectiva conta de gerência".

Informam ainda os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, de seguida, que "as contas de gerência de cada um dos conselhos administrativos são organizadas e instruídas de harmonia com as Instruções do Tribunal de Contas, diferindo somente dos restantes organismos na apresentação complementar de:

- mapa de distribuição pelas diferentes unidades de dotação anual atribuída à GNR no Orçamento do Estado (O.E.);

- uma certidão de receitas onde constam as importâncias autorizadas pela 4ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) em c/ de dotações atribuídas no O.E. à mesma Guarda;

- um mapa de distribuição pelas diferentes unidades das importâncias autorizadas pela 4ª Delegação da DGPC, elaboradas com base no mapa e certidão atrás referidos."

Louvando-nos ainda no relatório inicial, "os documentos citados constituem a Conta Geral da GNR, única conta a ser apresentada a julgamento". (fls. 9 dos autos).

Face ao que antecede, acompanha-se a Contadoria, recomendando que, de futuro, as contas de todas as unidades da GNR sejam remetidas directamente ao Tribunal, mantendo-se a sua organização de acordo com as Instruções em vigor, conforme decorre da natureza jurídico-financeira das instituições e serviços em causa e do regime legal aplicável ao julgamento das respectivas responsabilidades.

Vejamos melhor porquê.

A data em que se procede à apreciação desta questão possibilita colocá-la fundamentalmente em termos pedagógicos e para o futuro, seguindo a firme orientação do Tribunal de Contas no sentido de primeiro recomendar e só depois impor ou sancionar. Assim, resulta clara e inequivocamente do artº 17º, nº 1, alínea c), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, que o Comando-Geral e todos os serviços e unidades da G.N.R. estão sujeitos a prestação de contas, submetendo-as a julgamento do Tribunal, por serem "serviços do Estado (...), personalizados ou não, dotados de autonomia administrativa e financeira (...)". E mesmo que — admitindo sem conceder — se desse prevalência, conforme sucedeu até 1985, à semelhança da sua natureza com a dos serviços e unidades militares, a efectivação individualizada de responsabilidades por

igual resultaria do artº 17º, nº 1, alínea d), da mesma Lei nº 86/89. Tal como, aliás, já sucedia antes (ponto que agora não cumpre desenvolver), é inequívoco que, a partir de 1/1/1990 (artº 69º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro), devem o Comando-Geral, os serviços e as unidades da G.N.R., dotados de autonomia administrativa e/ou financeira, apresentar ao Tribunal contas autónomas e separadas, instruídas em conformidade à Lei e às Instruções aplicáveis do Tribunal. Recomenda-se ao Comando-Geral que difunda e faça cumprir esta orientação, a qual não prejudica o exercício de fiscalização financeira pelos órgãos de controlo interno dele dependentes, mas sem que lhes caiba qualquer intervenção específica na apresentação das contas a julgamento e sem que exista, diferentemente do que sucedeu na gerência em apreço, qualquer conta geral ou global, por não ter, tão pouco, cabimento no vigente regime legal a efectivação de um julgamento global ou conjunto das contas dos diversos conselhos administrativos.

Nada obsta, porém, a que os serviços de controlo interno coordenem a apresentação individualizada das contas, daí podendo até resultar vantagens, tanto ao abrigo do artigo 31º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, como porque um bom controlo interno só aumenta a eficácia do controlo jurisdicional externo.

4 - Chega entretanto ao conhecimento do Tribunal, através da Comunicação Social ("Expresso" de 14/3/1992), que teria sido proferida sentença judicial acerca de infidelidades financeiras ocorridas, nas gerências de 1986, 1987 e 1988, no Batalhão nº 3.

Estando a conta de 1986 já julgado por acórdão nº 334, de 10.10.91, proferido no processo nº 2 710/86, relativamente ao qual este não é o meio processual adequado para tomar qualquer decisão, determina-se por conseguinte o julgamento em separado da conta de gerência do referido Batalhão relativa a 1987, a qual fica assim excluída da presente decisão, nela se procedendo aos actos de instrução que se revelem necessários.

5 - Nada obsta, porém, a que se decida sobre as restantes contas e sobre o ajustamento global, que eventualmente poderá vir a ser reformado em consequência do que vier a ser decidido nos termos do nº 4 do presente acórdão, pois a prestação de contas é individualizada por unidades e serviços.

Nestes termos, com exclusão da conta de responsabilidade do Batalhão nº 3, julgam-se os restantes responsáveis, cujas contas são objecto do presente processo, relativas às gerências de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1987, quites pelas referidas responsabilidades, devendo os saldos que lhes são abonados figurar como primeiras partidas das contas seguintes.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias, em especial ao Comando-Geral, para que dê a devida difusão a este acórdão e tome as medidas necessárias para lhe dar correcta execução.

À 12ª Contadoria de Contas, para execução, em especial, do nº 4.

Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção, 19 de Março de 1992.

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

INSTITUTO DE APOI À EMIGRAÇÃO E ÀS COMUNIDADES PORTUGUESAS (IAECP) - HORAS EXTRAORDINÁRIAS - TAREFAS - RELEVAÇÃO DA INFRACÇÃO

SUMÁRIO:

1. O abono indevido de horas extraordinárias pode ser relevado por despacho ministerial, no uso do poder discricionário conferido pelo artº 4º, do Decreto-Lei nº 324/80, não dando, portanto, lugar à efectivação de responsabilidade.

2. As quantias pagas, a título de horas extraordinárias, ajudas de custo e prestação de serviços-tarefas, não se tendo verificado propósito de fraude, dolo ou culpa grave, nem prejuízo para o Estado não devem ser repostas, sob pena de proporcionar o locupletamento, pelo Estado, à custa dos trabalhadores.

Conselheiro Relator:
António de Sousa Franco

Acórdão nº 115/92 — Proc. nº 2 235/89
Sessão de 1992.04.02

1 - Está em condições de ser julgado o processo supra mencionado, no qual se efectiva a responsabilidade financeira dos membros do Conselho Administrativo do Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas (IAECP), a seguir identificados (cfr. fls. 331/2 do processo):

- Maria Rita Mendes da Silva Amaro de Andrade Gomes
- Fernando Simões Bento
- Adelino Alberto Sá Bento Coelho

O processo vem instruído com os documentos necessários ao julgamento, estando o débito comprovado pelos documentos de fls. 166 a 174 e o crédito demonstrado

com os documentos de fls. 175 a 308. Tendo o saldo de abertura sido apurado administrativamente, nos termos do artº 16º, do Dec.-Lei nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, por a conta anterior ter sido devolvida (Resolução do Tribunal de Contas de 1.5.1990, nº 2, publicada no D.R. nº 19, II Série, de 23.1.1990), e tendo a Contadoria procedido officiosamente aos arredondamentos previstos no artº 4º, do Dec.-Lei nº 267/81, de 15 de Setembro, (Despacho DP. 176/87, de 23 de Julho), o resultado da gerência sintetiza-se no seguinte ajustamento, que ora se confirma:

DÉBITO:

Saldo de abertura	35 145 907\$00	
Recebido na gerência	<u>1 249 855 914\$50</u>	1 285 001 821\$50

CRÉDITO:

Saldo na gerência	1 258 678 988\$00	
Saldo de encerramento	<u>26 322 833\$50</u>	1 285 001 821\$50

2 - No Plano de Actividades para o ano de 1990, aprovado pelo Tribunal de Contas em 5.1.1990, determinou-se que, no âmbito da conferência e liquidação, se alargasse a análise a uma auditoria à gerência de 1989. A proposta da Contadoria (Informação 4ª-C/2-CGC/90/38, em anexo, de fls. 1 a 3), aprovada pelo Conselheiro Relator, previa a realização de um programa de trabalhos, constituído por duas fases (cfr. Informação 4ª-C/2ª-CGC/90/46, anexo, de fls. 4 a 52), tendo a acção de verificação externa sido realizada de 29.10.90 a 18.1.91.

No seu seguimento, a equipa de auditores elaborou um bem orientado, pormenorizado e correcto Relatório de Auditoria, datado de 12.7.1991, com o qual os Serviços foram confrontados, tendo apresentado as respectivas respostas (apreciadas e comparadas com o essencial do relatório de fls. 374 a 396, que se retomam adiante, e constantes do processo de fls. 401 a 429). Desde já se diga que a resposta dos Serviços é, também, minuciosa e esclarecedora, demonstrando, só por si, a utilidade que uma verificação bem feita, como esta foi, com boa metodologia da auditoria e objectivos virados para a pedagogia e a correcção crescente dos procedimentos, a fim de respeitar a legalidade democrática e melhorar a gestão dos dinheiros públicos, pode assumir, contando com a cooperação e a compreensão dos Serviços auditados e visando contribuir para aumentar a eficiência da Administração e a sua boa gestão dos recursos de que dispõe, facultados pelos contribuintes e por estes e em nome destes julgados.

Promovidas diligências complementares, por iniciativa do Ministério Público (fls. 430 e segs.), foi enfim o processo com vista ao Exmº Procurador-Geral Adjunto, a qual, em douda promoção de fls. 441 a 445, com data de 28.2.1992, analisa os aspectos considerados mais relevantes e conclui não se opondo ao julgamento de quitação.

Foi de seguida o processo com vista aos Exm^{os} Conselheiros Adjuntos, estando, pois, em condições de ser apreciado e decidido.

3 - A metodologia adoptada no relatório de auditoria, a qual foi aprovada por despacho do Conselheiro Relator, assentou em operações de análise prévia de diversos elementos na Direcção-Geral do Tribunal de Contas e de análise in loco através de uma gama diversa de acções de verificação (relatório de auditoria, fls. 10 a 11).

Foi possível detectar algumas condicionantes e limitações ao exame externo efectuado (Relatório de Auditoria, fls. 12 a 13), efectuar um levantamento dos circuitos documentais e financeiros incidente na Direcção de Serviços responsável pela execução económica e financeira do IAIECP (Relatório de Auditoria, fls. 23) e dispôr ainda de dois relatórios de inspecção e de um relatório de auditoria, a saber:

- O relatório de uma inspecção efectuada pelo Gabinete Técnico da Direcção-Geral da Contabilidade Pública em 1984 à contabilidade do IAIECP, cujos aspectos principais vêm sintetizados no relatório de auditoria (fls. 13 a 15);

- O relatório de uma auditoria realizada em 1986 pela Inspecção Geral de Finanças, que detectou numerosas anomalias, deficiências e irregularidades, elaborando as correspondentes propostas (Relatório de Auditoria, fls. 16 a 22), concluindo pela necessidade de reestruturação do organismo (nomeadamente a fls. 21 e 22);

- E ainda o relatório de inspecção da Direcção-Geral da Administração Pública (cfr. fls. 20 do Relatório de Auditoria), realizada em 1988.

4 - Analisar-se-ão, sucessivamente, os aspectos da auditoria, tanto de correcção como de mera legalidade, após o que se formularão as decisões e conclusões reputadas adequadas.

Antes far-se-á uma breve referência ao Serviço cuja conta se vai julgar, com base na liquidação e numa auditoria instrumental do processo de efectivação de responsabilidades ora em apreço.

5 - A caracterização legal e institucional da organização, seus poderes e suas funções, resulta claramente do Relatório de Auditoria (fls. 2 a 10).

O Decreto-Lei n^o 6 558, de 28.10.1947, criou no Ministério do Interior a Junta de Emigração, destinada a funcionar como instrumento de intervenção do Estado na disciplina do fenómeno, que tanto marcava, ao tempo, as relações da Comunidade Portuguesa com o exterior, da saída de trabalhadores emigrantes e suas famílias. Sucedeu-lhe o Secretariado Nacional da Emigração (SNE) (Decreto-Lei n^o 402/70, de 22 de Agosto), no âmbito da Presidência do Conselho, ao qual se cometia a mesma função de disciplina restritiva do fenómeno migratório, embora desenvolvendo os aspectos de apoio e protecção dos trabalhadores migrantes localizados. Este reforço da função social, em detrimento da função policial, foi sublinhado pela passagem

do Secretariado Nacional de Emigração para a tutela do Ministério do Emprego (Decreto-Lei n.º 303/74, de 6 de Julho), através da Secretaria de Estado da Emigração (cfr. Decreto-Lei n.º 763/74, de 30 de Dezembro), sendo no seu âmbito extinto o SNE e criado o Instituto da Emigração. A combinação desta dimensão social com a política externa, nomeadamente articulada com o relacionamento com as Comunidades Portuguesas no exterior, determinou que a Secretaria de Estado da Emigração transistasse, com os serviços nela integrados, para o Ministério dos Negócios Estrangeiros (Decreto-Lei n.º 367/75, de 12 de Julho), onde permaneceu até hoje, sendo extinta para, sem alteração do respectivo estatuto, ser substituída pelo Instituto de Apoio à Emigração e Comunidades Portuguesas (Decreto-Lei n.º 316/80, de 20 de Agosto).

O art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 316/80, de 20 de Agosto, define as atribuições do IAIECP; no seu art.º 9.º, precisou-se e manteve-se a estrutura orgânica da Direcção-Geral da Emigração e do Instituto de Emigração, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 763/74, de 3 de Dezembro.

O Relatório de Auditoria, a fls. 5 a 6, para as quais se remete, compara as alterações sofridas por esta estrutura orgânica de 1974 até ao presente e as diferenças profundas entre a estrutura legal (anexo a fls. 53) e a real (anexo a fls. 54). Considera-se natural que assim suceda, dado o longo período decorrido e as profundas transformações sofridas na própria concepção dos serviços, na estrutura das relações e movimentos demográficos de Portugal com o exterior (que de emigratória líquida se tornou globalmente imigratória) e na própria vocação da Comunidade Portuguesa e do seu aparelho político-administrativo. Tal ocorrência apenas confirma o que o Tribunal já afirmou, nomeadamente, no acórdão n.º 383/91, de 12 de Dezembro (sobre o processo n.º 5/91-FISLO), sobre o inconveniente de estabelecer estruturas e quadros orgânicos muito rígidos por diploma legislativo, assim ocorrendo o rápido desajustamento das estruturas organizativas perante as necessidades suscitadas pelas transformações do ambiente institucional em que as organizações se inserem e pela modificação das suas funções, poderes e modos de actuação, o que coloca os responsáveis perante o dilema de cumprirem rigorosamente leis desactualizadas ou optarem por estruturas reais que, sem que necessariamente contradigam aquilo que se dispõe na lei, crescem, de maneira nem sempre muito racional, nos interstícios do articulado legislativo, criando, simultaneamente, situações de potencial desconformidade entre a realidade e a sua disciplina legislativa, dada a rigidez e a assimetria acentuadas da orgânica dos serviços. Trata-se de uma situação geral para a qual o Tribunal chama, mais uma vez, a atenção do Governo, pois a definição de novos critérios neste domínio eliminaria numerosos factores de potencial ilegalidade ou irregularidade e causas graves da profunda ineficiência que é fácil notar na orgânica da Administração Pública.

Sublinha-se ainda que a criação, pelo Decreto Regulamentar n.º 25/83, de 17 de

Março, das Delegações do Porto, Coimbra, Guarda e Faro — encontrando-se já antes em funcionamento efectivo a delegação do Porto — representa a concretização de um movimento de desconcentração de serviços que por muitos lados tem ocorrido no seio da nossa Administração Pública; mais uma vez, com desconexão entre o que se encontra legislado e as medidas tomadas por Decreto Regulamentar, ou mesmo por despacho, de onde resultam situações de ilegalidade ou ineficiência como as relatadas no Relatório de Auditoria a fls. 6 e 7, as quais, a adoptar-se um critério mais racional de sistematização das fontes normativas que regulam a estrutura orgânica dos serviços se evitariam, com vantagens quer para a legalidade democrática quer para a eficiência da Administração Pública.

Do mesmo modo, como a rede consular se não encontrava devidamente aplechada em meios humanos e materiais, tornou-se necessário criar delegações no estrangeiro, que em geral funcionam junto dos consulados (a partir do Decreto-Lei nº 285/72, de 11 de Agosto). A situação vem analisada no Relatório de Auditoria, de fls. 8 a 10, e também nela se nota a ausência de suporte legal para medidas tomadas, cuja necessidade não parece poder, em termos genéricos, contestar-se, criando assim um manifesto desconforto entre a rigidez de uma legislação desrespeitada e a flexibilidade introduzida com laivos de ilegalidade e com casuísmo improvisador, nos interstícios ou vazios de uma disciplina legal caduca.

6 - Caracterizada assim, em termos genéricos, a organização e as suas atribuições, nos planos do enquadramento e do modelo jurídico, procedeu a equipa de auditores (Relatório de Auditoria, fls. 23 a 30) ao levantamento e análise dos circuitos documentais e financeiros, com particular incidência na Direcção de Serviços responsável pela execução económica e financeira do IAACP — Direcção de Serviços de Coordenação Económica e Financeira (relatório fls. 23 a 30), a qual o Tribunal devidamente ponderou.

7 - Seguindo esta metodologia, destacam-se as observações feitas relativamente à organização e funcionamento dos Serviços, tanto na perspectiva da sua adequação (economicidade, eficácia e eficiência) aos objectivos legal e politicamente definidos, que cumpre apenas registar e conhecer, como no tocante a eventuais ilegalidades e irregularidades.

Porque neste domínio poderia encontrar-se matéria para a efectivação de responsabilidades financeiras, reintegratórias ou sancionatórias, ou para censura pública, foram os responsáveis dos serviços confrontados com o texto do relatório, nos termos e para os efeitos dos artºs 30º e 51º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, estando as respectivas respostas, com análise da equipa de auditores, no processo, pelo que seguidamente se passa a conhecê-las e apreciá-las, para depois analisar os elementos

especificamente financeiros da gerência sub judice, a fim de possibilitar a formulação de recomendações e conclusões.

8 - Adoptando uma metodologia assente na apreciação sucessiva dos resultados da auditoria e na análise das dívidas relativas à legalidade da gerência sub judice, passa o Tribunal a destacar as principais críticas da equipa de auditores, as respostas do serviço e a fazer, quando disso for caso, a respectiva apreciação final, que, quando se situar no domínio da mera legalidade, ocorrerá mais adiante.

Vejamos, pois.

8.1 — Fundos Permanentes

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES (1)
<p>fls. 8 e fls. 10</p> <p>"Embora, de facto, exista o despacho que autoriza a criação de fundos permanentes para as diversas delegações no estrangeiro, não foi, no entanto, encontrada qualquer disposição legal (despacho ou outra) que autorizasse, especificamente, a criação das delegações que se encontram indicadas na coluna das "SEM BASE LEGAL" do quadro a fls. 9 do relatório.</p> <p>"Será ainda de referir que a decisão de nomeação e exoneração dos delegados no estrangeiro tem sido tomada pela SEE, figurando-se, no entanto, não ter existido a necessária intervenção da Direcção de Serviços de Coordenação e Acção Externa, de acordo com o estipulado na alínea b), do artº 18º, do Dec.-Lei nº 763/74, de 30 de Dezembro."</p>	<p>fls. 402/3</p> <p>"Contrariamente ao que se afirma no relatório, para além das previstas nos Decretos nºs 55/74 e 197/74, não têm sido criadas Delegações do IAIECP no estrangeiro, nem tal seria possível, por falta de base legal.</p> <p>O que se tem efectuado é a nomeação de delegados do IAIECP para o estrangeiro, tal como se encontra previsto na alínea b), do artº 10º, do Dec.-Lei nº 763/74, de 31 de Dezembro.</p> <p>Estes delegados são contratados em regime de prestação de serviço ao abrigo do artº 6º, do Dec. nº 55/74, e exercem as suas funções nos postos diplomáticos ou consulares, com subordinação à hierarquia e disciplina dos respectivos chefes.</p> <p>Não há, portanto, uma Delegação no sentido de uma estrutura típica ou sequer institucional.</p> <p>Simplexmente, por comodidade de linguagem, algumas vezes se referem como Delegações do IAIECP os locais onde há elementos deste Organismo, locais esses cedidos pelos postos diplomáticos ou consulares.</p> <p>No recrutamento de pessoal para o estrangeiro sempre o IAIECP atendeu, fundamentalmente, aos pareceres das entidades diplomáticas dos países para onde é feito cada recrutamento".</p>	<p>Sobre este ponto cumpre referir o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Com a publicação dos Decºs nºs 55/74, de 16/02 e 197/74, de 13/5, foram criadas 13 Delegações no estrangeiro, destas, encontram-se desactivadas cerca de 40% (5); - Na análise efectuada constatou-se a existência das Delegações constantes do mapa a fls. 9 do relatório (29); - De facto os delegados são contratados em regime de prestação de serviços, o que não contraria, de modo algum, o conteúdo do relatório; - A estrutura típica dumha delegação não está de facto, contemplada na legislação, no entanto, embora se possa admitir a "comodidade de linguagem" constata-se que cada "delegação" está dotada de fundos permanentes do orçamento próprio e tem subordinação hierárquica ao IAIECP o que permite afirmar, salvo melhor opinião, que tem de facto características idênticas, àquelas que foram criadas com legislação apropriada. <p>Refere-se ainda que a situação das delegações (nacionais e estrangeiras) já foi abordada em relatórios anteriores, cujas transcrições constam no relatório de fls. 16 a 20 (IGF-1986) e de fls. 20 a 22 (DGAP-1988).</p> <p>Embora os pareceres das entidades diplomáticas dos países por onde é feito cada recrutamento também ser dado cumprimento ao estipulado na alínea b), do artº 18º, do Dec.-Lei nº 763/74, de 3 de Dezembro (vide fls. 9/10 do relatório).</p>

(1) Quando nada se observar, entender-se-á que o Tribunal aceita substancialmente estas observações finais.

8.2 — Pagamento de Despesas do Gabinete do Secretário do Estado

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>Relatório de Inspeção — Direcção-Geral da Contabilidade Pública</p> <p>fls. 14 e 15</p> <p>"Não poderá verificar-se no futuro a utilização de verbas do Instituto nos casos em que as despesas são decorrentes da actividade exclusiva do Gabinete do Secretário de Estado."</p> <p>"... o facto de o Instituto ser um serviço dotado de autonomia administrativa e financeira não poderá influenciar a forma do seu apoio administrativo àquele Gabinete, que deve revestir sempre a que corresponde aos processamentos dos serviços simples."</p>	<p>fls. 404/5</p> <p>"O IAACP suportou, como se afirma no relatório, encargos com deslocações de alguns membros do Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas.</p> <p>A opção tomada pelo IAACP, Organismo que na altura geria simultaneamente o seu orçamento e o orçamento do Gabinete assentava, fundamentalmente, na consideração de que sendo o órgão executivo da política da Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas seria aceitável, do ponto de vista legal, que os elementos do Gabinete, em muitos casos funcionários destacados do IAACP, fossem considerados em missão deste Organismo e, em consequência, por ele abonados das respectivas ajudas de custo.</p> <p>Como, porém, outro foi o entendimento da DGCP aquele procedimento foi abandonado."</p>	<p>As observações do IAACP ao relatório da DGCP não oferecem comentários por parte dos auditores.</p>

8.3 — Medidas de Reestruturação e Melhoria Funcional

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>a) Relatório da Inspeção-Geral de Finanças (fls. 16 a 20)</p> <p>Dada a sua extensão transcrevem-se apenas parte das recomendações do relatório.</p> <p>Necessidade de:</p> <p>- "proceder à reorganização estrutural e administrativa do IAACP..." (cont.)</p>	<p>fls. 405/6</p> <p>"a Inspeção Geral de Finanças,... conclui pela apresentação de propostas no sentido de serem adoptadas medidas que visem: (1) "a reorganização estrutural e administrativa do IAACP"; (2) a melhoria do "sistema de informação contabilística" e o "reforço do sistema de controlo"; (3) a publicação de "um Regulamento para as Delegações", (Cont.)</p>	<p>Nada a observar porquanto os comentários recaem sobre o relatório da IGF.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>- "adotar medidas de natureza administrativa que permitam:</p> <ul style="list-style-type: none"> . melhorar o sistema de informação contabilístico e possibilitar a avaliação dos resultados por centros de actividade; . reforçar o sistema de controlo, nomeadamente no que respeita à actividade desenvolvida pelas delegações no estrangeiro e à efectiva aplicação dos subsídios concedidos..." <p>- "elaborar e publicar um Regulamento para as delegações onde nomeadamente, se definam as competências dos delegados e a natureza das suas obrigações;</p> <p>- "adotar medidas tendentes a obviar possíveis duplicações na atribuição de subsídios, através de contactos sistemáticos com as entidades que também prestam apoio à emigração..."</p> <p>b) Relatório da Direcção-Geral da Administração Pública</p> <p>fls. 20 a 23</p> <p>Pela sua extensão transcrevem-se parte das citações do relatório:</p> <p style="text-align: right;">(cont.)</p>	<p>(4) a adopção de medidas tendentes a obviar possíveis duplicações na atribuição de subsídios; e (5) a elaboração "no âmbito da Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas, de um estudo que releve económica e socialmente, a necessidade e imprescindibilidade de manter o actual nível de actividades e o volume de recursos humanos afectados".</p> <p>"As propostas acima referidas constituem, na sua generalidade, objectivos que o Instituto vem prosseguindo mesmo antes daquelas haverem sido formuladas pela Inspeção-Geral de Finanças.</p> <p>Entre estas se poderão referir os vários projectos de diplomas em que o IAIECP tem participado e que visavam a sua reorganização estrutural e administrativa e nomeadamente a regulamentação das suas Delegações no estrangeiro."</p> <p>"Para promover uma melhoria da informação contabilística e o reforço dos sistemas de controlo, o IAIECP iniciou a informatização dos seus serviços. Neste momento encontram-se já implementados, ou em vias de implementação, na área financeira e de pessoal, os seguintes programas: SAGA - Sistema Automatizado de Gestão e Administração; RECOPECO - Registo, Classificação, Controlo e Pesquisa de Correspondência; controlo automático de assiduidade; e ficheiro de stocks."</p> <p>fls. 407/8</p> <p>"A auditoria aos recursos humanos, levada a efeito pela Direcção-Geral da Administração</p> <p style="text-align: right;">(cont.)</p>	

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>- Há um efectivo desajustamento entre as estruturas orgânicas formal e real;</p> <p>- Elevada percentagem de pessoal do IAIECP que exerce funções fora dele;</p> <p>- Manutenção de contratados além do quadro por períodos muito dilatados sem que hajam sido tomadas medidas para a sua integração;</p> <p>- Fluidez nas "fronteiras" entre o IAIECP e a Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas.</p>	<p>Pública, conclui pela necessidade de reestruturação do IAIECP, (1) pela constatação de alguns desajustamentos entre as diversas categorias e situações do pessoal ao serviço (2) e, ainda, quanto ao funcionamento, pela "fluidez nas fronteiras entre o IAIECP e a Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas".</p> <p>"Relativamente à reestruturação do IAIECP já...se referiram as iniciativas, não concretizadas, que...este Organismo participou."</p> <p>"No que concerne a alguns desajustamentos entre as diversas categorias e situações do pessoal, referir-se-á o assinalável esforço que o IAIECP vem fazendo no sentido de corrigir determinadas anomalias que se foram instalando nos serviços ao longo de vários anos.</p> <p>O resultado deste esforço poderá constatar-se através da evolução dos efectivos do IAIECP, em relação, designadamente, ao período de Janeiro de 1987 a Dezembro de 1990."</p> <p>Houve no período em referência um decréscimo de unidades nos Serviços Centrais e delegações no estrangeiro e ainda um decréscimo muito acentuado — 31 unidades — do pessoal na situação de requisitado e destacado o que vai ao encontro das sugestões constantes do relatório de auditoria aos recursos humanos.</p>	<p>As observações do IAIECP ao relatório da DGAP também não merecem qualquer comentário.</p>

8.4 — Despesas irregulares

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>DESPESA</p> <p>fls. 35 e 36 (cont.)</p>	<p>fls. 408</p> <p>(cont.)</p>	

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>01.02 — Abonos variáveis — Horas extraordinárias ou eventuais</p> <p>"Na análise efectuada verificou-se que no 1º trimestre de 1989 o pessoal auferiu montantes de horas extraordinárias idênticas às do pessoal administrativo, contrariando o disposto no Decreto-Lei nº 187/88, de 27 de Maio..."</p> <p>"No momento da análise da conta de gerência ainda não tinha sido detectada essa irregularidade pelo que se procedeu ao apuramento do montante liquidado em excesso, com o fim de, à posteriori, se efectuarem as respectivas reposições, o que de facto veio a acontecer."</p> <p>fls. 36 e 37</p> <p>O motorista José Farinha Lopes recebeu indevidamente horas extraordinárias no montante de 113 405\$00.</p> <p>Para que este problema fosse suplantado o IAECP elaborou a informação nº 47/90, de 12 de Outubro que enviou ao Director da 6ª Delegação da Contabilidade Pública solicitando ao Sr. Ministro das Finanças a relevação total da reposição das quantias recebidas...</p> <p>"Até ao terminus da presente auditoria ainda não tinha havido resposta ao solicitado pelos Serviços.</p> <p>Em contactos posteriores verificou-se que o pedido tinha sido deferido."</p>	<p>O abono indevido de horas extraordinárias, resultou de erro de cálculo do respectivo montante. A situação já foi regularizada conforme se refere no relatório.</p> <p>fls. 408</p> <p>"O abono indevido de Esc. 113 405\$00 ao motorista José Farinha Lopes, resultou da errada interpretação no Decreto-Lei nº 381/89, de 28 de Outubro, feita pelos Serviços do IAECP.</p> <p>Este lapso, que já havia sido detectado antes de se iniciar a auditoria, já se encontra regularizado conforme se refere no relatório."</p>	<p>Encontrando-se regularizada a situação, nada há a observar.</p> <p>A situação detectada foi relevada no uso do poder discricionário, exercido ao abrigo do artº 4º, do Decreto-Lei nº 324/80, de 25 de Agosto.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DE SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 37</p> <p>"Foram liquidadas horas extraordinárias a pessoal que se encontrava a prestar apoio administrativo ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas..." Afigura-se que o pagamento não deveria ter sido feito através das verbas do IAACP, dado que os funcionários se encontravam a prestar apoio administrativo ao Gabinete do Secretário de Estado dispondo este do orçamento próprio. O montante liquidado foi de 112 850\$00."</p>	<p>fls. 409 a fls. 410</p> <p>"O pessoal a quem foram pagas horas extraordinárias no montante de Esc. 112 850\$00, pertence ao quadro do IAACP e, por determinação superior, encontrava-se a prestar apoio ao Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas. Embora não exista despacho escrito que o determine a deslocação daquele pessoal para o Gabinete do Secretário de Estado fundamenta-se no artº 10º do Decreto-Lei nº 262/88, de 23 de Julho que estabeleceu que "o apoio administrativo dos Gabinetes é prestado pela Secretaria-Geral ou serviços equiparados dos respectivos departamentos governamentais..."</p> <p>Ora, sendo o IAACP,... o Organismo da Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas, o Gabinete recorre frequentemente aos seus funcionários para satisfazer necessidades transitórias de serviço sem que, para tal, promova formalmente o seu destacamento.</p> <p>Nestas situações, isto é, quando a deslocação dos seus funcionários para o Gabinete é de curta duração e não é emitido despacho formal de destacamento, o Instituto tem suportado, para além do vencimento, o encargo com horas extraordinárias.</p> <p>Reconhece este Conselho Administrativo que embora o artº 27º nº 1, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro refira apenas que os encargos com os funcionários ou agentes em regime de destacamento são suportados pelo serviço de origem, não distinguindo entre vencimentos e outros encargos entre os quais se incluem as horas extraordinárias (cont.)</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAACP não contraria o conteúdo do relatório.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
	<p>dinárias, estes deverão ser imputados ao serviço de destino.</p> <p>Foram dadas instruções aos Serviços do IAIECP no sentido de que nas situações de destacamento para o Gabinete do Secretário de Estado, mesmo de curta duração, seja obtido despacho formal de destacamento e, em consequência, os encargos com o funcionário, para além do respectivo vencimento, deixem de ser suportados por este organismo."</p>	
8.5 — Idem: Ajudas de Custo		
EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DE SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 37 a fls. 38</p> <p>01.02.04 — Abonos variáveis ou eventuais — Ajudas de custo</p> <p>Da análise efectuada cumpre destacar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A existência de boletins de ajudas de custo rasurados e/ou mal preenchidos; - O preenchimento dos boletins de ajudas de custo relativos a períodos superiores a um mês; - A dificuldade de se efectuar uma conferência correcta dos diversos boletins itinerários. <p>fls. 39</p> <p>"Foram utilizadas verbas respeitantes ao ano económico de 1989 (Março) para fazer face à</p> <p style="text-align: right;">(cont.)</p>	<p>fls. 410</p> <p>"Foram renovadas orientações aos Serviços para terem em atenção as observações que são feitas, quanto ao correcto preenchimento e apresentação dos boletins itinerários."</p> <p>fls. 410/411</p> <p>"A importância paga refere-se a 1 dia de ajudas de custo, correspondente ao prolongamento duma</p> <p style="text-align: right;">(cont.)</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório, antes pelo contrário, confirma as orientações dadas aos serviços.</p> <p>A resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>liquidação de ajudas de custo relativas a 1988 (Novembro)."</p> <p>fls. 39</p> <p>Foram efectuados pagamentos de ajudas de custo a pessoal que se encontrava na situação de destacado no Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas.</p>	<p>missão de serviço realizada em Novembro de 1988. Por se tratar duma despesa do ano anterior, foi ob- tido despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas de 8/2/89, nos termos do n.º 3, do art.º 4.º, do Decreto-Lei n.º 265/78, de 30 de Agosto."</p> <p>fls. 411</p> <p>"O Comissionado a quem foram pagas as ajudas de custo, encontrava-se na situação de destacado no Gabinete do Secretário de Estado das Comuni- dades Portuguesas, sem que para tanto tivesse sido formalmente proferido qualquer despacho. Embora ao Instituto tenha sido transmitido o despacho de Sua Excelência o Secretário de Esta- do, de 28/9/89... que mandava abonar as ajudas de custo àquele funcionário, concorda este Conselho que tal encargo deveria ser suportado pelo orça- mento do Gabinete."</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não con- traria o conteúdo do relatório.</p>
8.6 — Idem: Gastos com Material		
EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 39</p> <p>02.01.03 — Bens duradouros — Material de Secretaria</p> <p>Nesta rubrica foram enquadradas diversas aquisições que se nos afiguram estarem incor- rectamente classificadas:</p> <p>- Diverso material com valor unitário redu- (cont.)</p>	<p>fls. 411/12</p> <p>"Conforme se refere no relatório no ano de 1989 entrou em vigor a nova classificação económica das despesas publicas — Decreto-Lei n.º 112/88, de 22 de Abril.</p> <p>Ora, como esse Dig.mo Tribunal reconhecera, se mesmo numa situação consolidada de classifi- cação de despesas esta é, por vezes, controversa, em 1989, primeiro ano em que foi aplicado o novo (cont.)</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não con- traria o conteúdo do relatório.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>zido e de difícil inventariação e/ou rápida depreciação.</p> <p>fls. 40</p> <p>- "Aquisição de diverso material informático nomeadamente de uma placa de expansão de memória, mesas para terminais e impressoras no montante de 274 414\$00.</p> <p>As aquisições de equipamento tipo hardware bem como de outros bens de investimento que se possam considerar ligados à produção informática, são enquadrados na classificação 07.01.08 — Aquisição de bens de capital — Investimentos — Material de informática."</p>	<p>regime, maiores dificuldades se colocavam aos serviços que executam aquela tarefa."</p> <p>fls. 412</p> <p>"Aos serviços foram dadas orientações para proceder à inventariação do material informático, o que foi feito."</p>	<p>O IAIECP reconhece o lapso cometido e procedeu à sua rectificação.</p>
<p>Fls. 40</p> <p>02.01.04 — Bens duradouros — Material e Cultura</p> <p>As deficiências detectadas nesta rubrica dizem respeito à não inventariação de diversas obras adquiridas através do fundo permanente.</p>	<p>fls. 412</p> <p>"As deficiências detectadas nesta rubrica — não inventariação de material — foram já corrigidas."</p>	<p>O IAIECP reconhece o lapso e procedeu à sua rectificação.</p>
<p>fls. 41</p> <p>02.02.06 — Bens não duradouros — Consumos de Secretaria</p> <p>"Esta rubrica inclui a aquisição de diverso material que se afigura deveria ter sido inventariado na rubrica 02.01.04 — Bens duradouros — Material de Cultura."</p>	<p>fls. 412/13</p> <p>"O material... que de facto deveria ser classificado na rubrica "Bens duradouros — Material de Cultura" foi já inventariado..."</p>	<p>O IAIECP reconhece o lapso e procedeu à sua rectificação.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 42</p> <p>"Foram liquidados dois recibos emitidos em nome da Secretaria de Estado da Emigração e Comunidades Portuguesas com requisição do IAIECP."</p>	<p>"O material a que se referem os dois recibos da firma "Livraria do Centro Comercial Arco Iris", foi adquirido pelo IAIECP.</p> <p>A incorrecta emissão daqueles recibos terá resultado do facto de nas requisições emitidas por este Organismo figurar a indicação da Secretaria de Estado da Tutela..."</p>	<p>A resposta apresentada não contraria o conteúdo do relatório.</p>
<p>fls. 43 c fls. 44</p> <p>02.02.08 — Bens não duradouros — Outros bens não duradouros</p> <p>Da análise da discriminação das despesas constantes do quadro a fls. 44, afigura-se que:</p> <p>- as aquisições de serviços deveriam ter sido classificadas na rubrica 02.03.01 — Aquisição de serviços — Outros serviços.</p>	<p>fls. 413</p> <p>"Como o Dignº. Relator reconhece, todo o material constante do quadro, com excepção do correspondente ao doc. nº 38 se destina a ser oferecido às Comunidades Portuguesas no estrangeiro.</p> <p>Os serviços do IAIECP têm seguido o critério que se julga defensável, de levar à conta da rubrica "Bens não duradouros — Outros bens não duradouros" não só os bens adquiridos prontos, como aqueles que vão sofrer transformações por incorporação doutros bens ou serviços.</p> <p>É assim privilegiado, na classificação atribuída, o destino final do bem em causa, ou seja a oferta às Comunidades Portuguesas."</p>	<p>À equipa afigura-se aceitável a argumentação apresentada pelo IAIECP.</p>
<p>- as aquisições de minifloppy c/drive 3.1/2, doc. nº 38, e dum código IRS doc. nº 138 deveriam ser classificadas nas rubricas 07.01.07 e 02.01.04, respectivamente.</p>	<p>"O material a que se refere o doc. nº 38, foi inventariado."</p>	<p>Verifica-se que o IAIECP reconhece o lapso cometido em relação ao doc. nº 38, mas pensamos que igual tratamento deveria sofrer a aquisição efectuada pelo doc. nº 138.</p>

8.7 — **Idem: Aquisição de Serviços**

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 45 a fls. 47</p> <p>02.03.10 — Aquisição de serviços — Outros serviços</p> <p>"Da análise desta rubrica constatou-se o seguinte:</p> <p>- A imputação de custos relativos a despesas com indivíduos abrangidos por contratos de tarefa ou de avença celebrados nos termos do artº 17º, do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, com a nova redacção dada pelo artº único, do Decreto-Lei nº 299/85, de 29 de Julho.</p> <p>Afigura-se que aquelas despesas são rigorosa e limitativamente enquadradas na rubrica 01.01.04 — Remunerações certas e permanentes — Pessoal em regime de tarefa ou avença.</p> <p>Embora a admissão de tarefas esteja relacionada com o carácter sazonal de algumas actividades desenvolvidas pelo IAIECP, nomeadamente, a assistência a emigrantes quer nas delegações quer nas fronteiras, traduzindo-se as mesmas na organização e realização de várias acções, verificou-se a existência de tarefas em regime de continuidade, pelo menos desde 1985, o que contraria o disposto na legislação, atrás mencionada, que serviu de suporte à sua admissão..."</p>	<p>fls. 414/15</p> <p>"Neste ponto a questão relativa aos designados "tarefeiros" de que o IAIECP se socorreu para resolver fundamentalmente, as dificuldades de recrutamento de pessoal resultante da entrada em funcionamento das suas Delegações no País, como é aliás reconhecido no despacho de Sua Excelência a Secretária de Estado da Emigração e Comunidades Portuguesas, de 26.3.84..."</p> <p>"Visto</p> <p>Tendo em consideração que o Instituto não pode prescindir dos trabalhadores que estão a ser utilizados em regime de tarefa, as situações existentes manter-se-ão e serão analisadas à medida que forem terminando.</p> <p>26.3.84</p> <p>a) Manuela Aguiar"</p> <p>É de referir que este problema dos "tarefeiros" envolveu na década de 1980 uma grande parte dos Serviços de Estado, como, aliás, se reconhece no preâmbulo do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, onde se afirma:</p> <p>"...o presente Decreto-Lei tem também em conta que ao longo dos últimos anos foram surgindo formas de vinculação precária de raiz irregular, que se institucionalizaram como verdadeiras relações de trabalho subordinado.</p> <p>(cont.)</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>Os citados contratos não vieram a Visto do Tribunal de Contas, contrariando o disposto na alínea d), do artº 1º, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, onde se determina os sujeitos ao Visto do Tribunal de Contas os contratos de qualquer natureza e valor, seja qual for a entidade pública que os haja celebrado.</p> <p>"O montante mensal dispendido com os pagamentos a terefeiros é de cerca de 1 500 contos."</p> <p>"Com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, o IAIECP, com vista a suplantir as situações dos tarefeiros atrás descritas, celebrou, com os que satisfiziam as condições exigidas, contratos administrativos de provimento e contratos de trabalho a termo certo".</p> <p>fls. 47</p>	<p>Para o pessoal assim admitido, impropriamente designado por "tarefeiro", consagra-se um processo de regularização da sua situação jurídica..."</p> <p>Os tarefeiros que prestaram serviço ao IAIECP eram abonados de acordo com os despachos proferridos mensalmente pela entidade competente, pelo que não foram celebrados contratos."</p> <p>"Na sequência do diploma legal acima referido, o IAIECP promoveu a regularização de todo aquele pessoal, como, aliás, é reconhecido no próprio relatório.</p> <p>A partir de então, não foi mais "admitido" qualquer "tarefeiro"."</p> <p>"Foram dadas orientações aos Serviços para melhor ponderarem das classificações de despesa da natureza das indicadas no mapa."</p>	<p>Na documentação analisada foram detectados contratos celebrados ao abrigo do artº 17º, do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, conforme se encontra documentado a fls. 117 e 118 do relatório. Tais contratos deveriam ter vindo a Visto, cumprindo deste modo o disposto na alínea d), do artº 1º, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio.</p>
<p>A imputação de algumas despesas que se nos afiguram estarem incorretamente classificadas, encontrando-se as mesmas discriminadas no quadro a fls. 47, do relatório.</p> <p>Pagamento de estadia em hotel a funcionário que se encontra destacado no Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas (vide anexo de fls. 124 a 125).</p>	<p>"O funcionário em questão não se encontrava formalmente destacado, mas antes na situação já anteriormente referida, ou seja, deslocado para</p> <p>(cont.)</p>	<p>São bem aceites as considerações feitas e transmitidas as decisões tomadas.</p> <p>Em relação a este ponto a resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório. Cumpre, no entanto, referir que na documentação</p> <p>(cont.)</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
	<p>apoio administrativo ao Gabinete.</p> <p>Esta situação, a que deverá acrescentar-se o facto de na altura em que tal aconteceu, os Serviços de Contabilidade do IAIECP gerirem, simultaneamente, o seu orçamento e o orçamento do Gabinete, explicará o lapso cometido na atribuição daquela despesa."</p>	<p>mentação analisada, situação do pessoal em 31/12/89, o referido funcionário constava com a anotação "Em regime de destacamento no MINE" (vide fls. do anexo ao processo).</p>

8.8 — Idem: Transferências

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 48</p> <p>04.04.02 — Transferências correntes — Exterior — Outras transferências para o Exterior</p> <p>Após a concessão dos diversos subsídios, o IAIECP não dispõe de meios de controlo que lhe permitam verificar, se aqueles foram aplicados para o fim a que se destinavam.</p>	<p>"Embora o IAIECP tenha sempre tido a preocupação de criar um sistema de controlo sistemático da aplicação dos subsídios que atribui às organizações das Comunidades Portuguesas no estrangeiro, a verdade é que a estrutura de que dispõe não lho permitiu ainda.</p> <p>Porém na generalidade dos subsídios atribuídos, o IAIECP obtem posteriormente informação quanto à sua aplicação, através dos seus Delegados e das missões diplomáticas e consulares de Portugal.</p> <p>Por outro lado, como o IAIECP mantém um processo actualizado de cada uma das organizações que são apoiadas, a nenhuma delas é concedido um novo apoio financeiro ou outro, sem que esteja provado que os anteriores apoios foram utilizados para os fins em vista e sem o parecer dos responsáveis pelas missões diplomáticas ou consulares."</p>	<p>Reconhece o IAIECP que de facto, neste momento, não dispõe duma estrutura que lhe permita controlar sistematicamente a aplicação de subsídios.</p>

8.9 — Idem: Delegações no Estrangeiro

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 48 a 51</p> <p>06.03.00 A — Outras despesas correntes — Diversas — Delegações no estrangeiro (cont.)</p>	<p>fls. 416/19</p> <p>"A adopção deste procedimento, para além de evitar que num lapso de tempo mais ou menos longos (cont.)</p>	

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>"O IAIECP não procede à entrega de saldos relativos aos fundos permanentes, fundamentando tal procedimento no facto de as delegações se sediarem no país e no estrangeiro e necessitam a qualquer momento de fazer face a despesas inadivéis pagas através dessas verbas.</p> <p>Assim e relativamente a cada ano económico o montante dos fundos (autorizados) é contabilizado a crédito da conta de gerência, sendo uma parte relativa às despesas efectuadas e outra respeitante ao saldo disponível no fim do ano."</p> <p>fls. 50/51</p> <p>"As delegações no estrangeiro não apresentam, com regularidade, relatórios de actividade, não sendo, ainda, objecto de qualquer tipo de controlo externo, regular ou não, por inexistência de meios humanos no IAIECP."</p>	<p>go os cofres consulares não dispõem de verbas para efectuar o pagamento das despesas, designadamente as remunerações do pessoal, evita a dupla transferência dos Consulados para o IAIECP e deste para os Consulados e a assumpção dos encargos daí decorrentes.</p> <p>No limite, aquelas transferências poderiam corresponder à compra e venda de divisas na ordem dos 70 000 contos anuais."</p> <p>"... O IAIECP contabilizou a crédito da conta de gerência a totalidade dos fundos permanentes consituídos e não apenas as despesas realizadas, contabilizando-se a débito, em contrapartida, o saldo daqueles fundos em 31 de Dezembro.</p> <p>Este procedimento, que vem sendo adoptado desde 1976 sem qualquer reparo conduz, no entanto, a que o débito e o crédito das contas de gerência apareçam, desnecessariamente, sobrevalorizados.</p> <p>Por isso, este conselho já deu as necessárias instruções aos serviços para que tal procedimento fosse alterado."</p> <p>"Este Conselho reconhece as deficiências apontadas mas observa que, dada a distância a que se encontram aquelas Delegações e, fundamentalmente, a forma como na prática funcionavam, tornava de certo modo difícil conseguir a eficácia desejável. Actualmente está estabelecida a dependência hierárquica e funcional daquelas Delegações conforme consta do Anexo 1, o que permitirá obter modos de funcionamento mais compatíveis com os interesses das entidades envolvidas como já vem sucedendo, por exemplo, com a apresentação de relatórios e de planos de actividades."</p>	<p>O IAIECP reconhece que a prática adoptada, desde 1976, não é a mais correcta e informa que já emitiu instruções no sentido de esse procedimento vir a ser alterado no futuro.</p> <p>A resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório.</p>

8.10 — Imputação de Custos

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 52</p> <p>"A imputação de todos os custos, resultantes das despesas correntes, à rubrica 06.03.00 A — Outras despesas correntes — Diversos — Delegações no estrangeiro, salvo melhor opinião, não é a mais correcta não permitindo analisar, com transparência, os gastos efectuados em cada rubrica."</p> <p>"... os orçamentos do IAIECP deveriam contemplar, nas verbas orçamentadas por rubricas específicas de despesas correntes, os montantes previstos com as delegações no estrangeiro..."</p>	<p>fls. 419</p> <p>"A imputação de todos os custos das Delegações a apenas duas rubricas orçamentais não precisa, como aliás é salientado... que seja feito o controlo orçamental discriminado por rubricas."</p> <p>A alteração deste regime deverá, porém, coincidir também com as alterações resultantes do novo estatuto."</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório.</p>

8.11 — Informática

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 56 a 60</p> <p>07.01.07 — Aquisição de bens de capital — Investimentos — Material de informática</p> <p>"Procedeu-se ao apuramento dos motivos porque a informática não tinha sido desenvolvida, tendo-se constatado que o pessoal, na sua grande maioria, não se encontrava habilitado com formação adequada. Em 1990, o IAIECP desenvolveu alguns esforços nesse sentido. Para o efeito, inscreveu alguns funcionários na Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP) não tendo, estes, sido seleccionados."</p>	<p>fls. 420</p> <p>"O processo de informatização dos serviços do IAIECP tem sofrido algumas vicissitudes em resultado, designadamente, da falta de formação da maioria do seu pessoal e da dificuldade em a obter através dos competentes Serviços do Estado. No entanto, em 1989, como aliás é reconhecido pelo Dgmº Relator, foram levadas a efeito várias acções de formação dos Serviços do IAIECP que envolveram um elevado número de funcionários, incluindo dirigentes, acções que se intensificaram nos anos seguintes.</p> <p>A formação adquirida permitiu que o processo de informatização viesse a desenvolver-se a um ritmo satisfatório e que, assim, os equipamentos passassem a ter uma utilização quase integral."</p>	<p>Na pesquisa efectuada junto dos sectores a quem foram distribuídos os sistemas constatou-se que, de facto, estes se encontravam bastante subaproveitados, estando assim muito longe não só da sua ocupação ideal como também da utilização quase integral.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 56 a 58</p> <p>"Posteriormente, foi elaborada a informação de 19 de Outubro de 1989 (vide anexo de fls. 148 a 149), onde se propõe uma nova encomenda, igual à anterior, de equipamento informático à mesma Empresa, dado que não tinham sido adquiridos os computadores considerados suficientes como, também, tinham sido previstos 15 000 contos para informatização e só se tinham dispendido 3 632 522\$00.</p> <p>Nesta informação foi exarado em 89.10.31 o despacho de "Autorizo" de Sua Excelência o Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas.</p> <p>Para esta última aquisição não foi efectuada consulta ao mercado."</p>	<p>fls. 420</p> <p>"Como é referido, os últimos 4 computadores e 4 impressoras foram adquiridos aproveitando para o efeito o processo que havia sido organizado, uns meses antes, para a compra dos primeiros equipamentos.</p> <p>Uma vez que não havia razão para que o material a adquirir fosse diferente do já adquirido, o qual tinha sido aprovado pelos competentes serviços do MNE e do Instituto de Informática do MF, e que as condições oferecidas pelo fornecedor se mantinham, foi considerada desnecessária a organização de novo processo."</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAACP não continha o conteúdo do relatório.</p>

8.12 — Despesas de Investimento

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 60 a 64</p> <p>07.01.08 — Aquisição de bens de capital — Investimentos — Maquinaria e equipamento</p> <p>"Foram adquiridos através do fundo permanente, diversos bens inventariáveis.</p> <p>Como os bens adquiridos através deste fundo não são comunicados ao Sector de Económato e Património, os mesmos não são inventariados."</p> <p>"Entre as diversas aquisições não efectuadas através do fundo permanente, imputadas a esta</p> <p>(cont.)</p>	<p>fls. 421</p> <p>"Os bens adquiridos através dos fundos permanentes foram já inventariados."</p> <p>"Não sendo agora possível alterar a conta de gerência de 1989, nela fazendo constar, a débito e</p> <p>(cont.)</p>	<p>O IAACP depois de alertado tomou as providências necessárias ao correcto arrolamento do seu património.</p> <p>É reconhecida a falta cometida ao nível da conta de gerência e providenciou-se pela rectificação.</p> <p>(cont.)</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>rubrica, cumpre destacar a compra de uma fotocopiadora Xerox X5046 sist.4, cujo valor é de 1 162 995\$00, e ao qual foi deduzida a verba de 42 000\$00, relativa à retoma de equipamento."</p> <p>"Da análise da "Relação de bens de capital adquiridos durante a gerência", que acompanha a conta de gerência, verificou-se que a citada fotocopiadora se encontrava mencionada com o valor abatido da retoma."</p>	<p>a crédito, a importância de Esc. 42 000\$00, foram dadas orientações aos serviços para corrigir o valor da fotocopiadora constante do inventário."</p>	<p>cação do valor da fotocopiadora constante no inventário.</p>
<p>fls. 63</p> <p>"O IAIECP embora tenha efectuado diversas consultas a empresas com vista a adquirir o sistema de ponto, veio a fazê-lo a uma entidade — LNEC — que não tinha sequer sido consultada para o efeito."</p> <p>"... por indicação dos serviços responsáveis do IAIECP, ... a aquisição foi efectuada à entidade que apresentou a "proposta mais dispendiosa".</p> <p>"Os serviços alegaram ter procedido desta forma dado que o fornecimento era efectuado por uma entidade pública, merecendo assim maior confiança".</p>	<p>"Os sistemas de telepointo foram adquiridos ao LNET por duas razões: primeiro porque aquele organismo oferecia, conforme consta da respectiva proposta (anexo 76 a 82), um equipamento e um programa cuja "aplicação reflecte as regras de assiduidade para a Administração Pública, definidas no DL 187/88"; em segundo lugar porque, embora mais caro, o LNET oferecia à partida total garantia quanto aos equipamentos a fornecer, assistência técnica e formação do pessoal.</p> <p>Os telepointos encontram-se instalados e a funcionar nas devidas condições.</p>	<p>O IAIECP não contraria o conteúdo do relatório.</p> <p>Cumprte, no entanto, referir a morosidade do funcionamento do sistema, conforme consta a fls. 63 do relatório.</p> <p>Embora o processo de aquisição tivesse o seu início em Dezembro de 1988, o fornecimento só veio a verificar-se em Novembro de 1989 por motivos alheios ao IAIECP.</p> <p>Até à conclusão da auditoria o sistema telepointo ainda não estava a funcionar.</p>

8.13 — Violação do princípio da especialização do exercício

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 64</p> <p>Verifica-se que o pagamento da 2ª prestação (telepointo) foi efectuado em 20 de Fevereiro de 1990, tendo sido imputado ao ano económico de 1989.</p> <p>(cont.)</p>	<p>fls. 422/23</p> <p>"Embora o fornecimento daqueles equipamentos tivesse ocorrido em Novembro de 1989 e o processamento da 2ª prestação tivesse sido feito no mês seguinte, a verdade é que o respectivo pa-</p> <p>(Cont.)</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório, antes pelo contrário, reconhece as falhas cometidas e solicita a sua relevação, dado que já não é possível</p> <p>(Cont.)</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>O mesmo procedimento foi adoptado para outras despesas. Não foi, assim, respeitado o princípio de especialização do exercício.</p>	<p>gamento só veio a ocorrer em 20 de Fevereiro do ano seguinte." "Nesta circunstância deveria ter sido anulado o processamento em causa e, ao abrigo do DL. n.º 265/78, de 30 de Agosto, ter-se obtido autorização de Sua Excelência o Secretário de Estado para que a despesa fosse processada e paga por conta do orçamento de 1990. Circunstância semelhante se verificou com o pagamento efectuado à firma "Emílio de Azevedo Campos & C., Lda.", correspondente ao fornecimento de diverso material de vidro. Embora também neste caso o fornecimento do material e o processamento da respectiva despesa tivesse ocorrido durante o ano económico de 1989, o pagamento não pôde ser efectuado naquele ano." "Conforme foi agora confirmado pelo Director dos Serviços da Comunicação Social, sector a que se destinaram aqueles equipamentos, o respectivo pagamento não foi imediatamente efectuado porque a sua colocação em funcionamento pela firma fornecedora veio a ser sucessivamente retardado em virtude de deficiências detectadas num dos aparelhos. Quando, já em 1990, os problemas foram solucionados e, em consequência, dadas orientações aos Serviços de Contabilidade para que efectivassem os pagamentos não foi por estes levado em conta que o processamento respeitava ao ano de 1989 e, por isso, deveria ser anulado e obtida outorização para que a despesa onerasse o orçamento de 1990. Como nos casos referidos não é agora possível alterar a situação, nem dela resultou prejuízo para o Estado ou para terceiros, solicita-se que seja o assunto dado por regularizado."</p>	<p>regularizá-la e porque segundo a sua opinião não resultou dano para o Estado.</p>

8.14 — Despesas de capital e inventário

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 65 a 66</p> <p>11.02.00 — Outras despesas de capital — Diversos — Delegações no estrangeiro</p> <p>É por esta rubrica que o IAACP liquida todas as despesas de capital efectuadas pelas delegações no estrangeiro.</p> <p>As aquisições são feitas por esta rubrica, embora, pela sua natureza, sejam inventariáveis, não chegam ao conhecimento do sector de Económato e Património, a quem cabe a inventariação do património do IAACP.</p> <p>Tal procedimento conduz a que tanto na "Relação de bens de capital adquiridos durante a gerência" como no "Cadastro dos bens do domínio privado" enviado à Direcção-Geral do Património não constam esses bens, o que provoca que o inventário do IAACP esteja subvalorizado.</p> <p>"Dado que este procedimento não se afigura ser correcto, foram solicitados esclarecimentos aos serviços tendo estes informado que no sector de "Contabilidade com o estrangeiro" existem alguns mapas onde se encontram lançados os bens imputados às Delegações.</p> <p>Procedeu-se a uma análise por amostragem, tendo-se constatado que, nalguns casos, não se encontravam devidamente actualizados.</p> <p>Não existe, assim um controlo eficaz do inventário."</p>	<p>fls. 423</p> <p>"Como se refere no relatório da auditoria, o inventário dos bens das delegações do IAACP no estrangeiro não se encontrava devidamente actualizado.</p> <p>Como também é reconhecido pelo Digmº. Relator apesar dos serviços do IAACP, por officio, quase todos os anos solicitarem aos Consulados o envio das alterações ao inventário da respectiva Delegação, estes ou não o enviam ou se o fazem, por vezes apresentam-se deficientemente preenchidos."</p> <p>"Em Dezembro de 1990, foram uma vez mais enviadas aos Consulados officios circulares em que se pedia inventário actualizado de cada uma das Delegações.... Foram entretanto recebidas respostas que permitem dispôr de elementos mais actualizados."</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAACP não conteria o conteúdo do relatório.</p>

8.15 — Controlo contabilístico

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 67 a 68</p> <p><u>Controlo contabilístico</u></p> <p>— Registo diário de facturas —</p> <ul style="list-style-type: none"> . Lançamento de diversos documentos sem o respectivo valor; . Nas facturas liquidadas através do fundo permanente não são mencionadas quaisquer requisições dado que, seja qual for o montante, não são elaboradas. . Contas correntes. . O livro auxiliar de contas correntes apresentava-se rasurado; . Em 90/11/05, ainda não tinha o ano económico de 1989 encerrado. 	<p>fls. 423/24</p> <p>Relativamente às deficiências encontradas nos livros de registos contabilísticos, foi chamada a atenção dos Serviços para a necessidade de eliminar tais deficiências.</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não conteria o conteúdo do relatório.</p>

8.16 — Fundos permanentes

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 68</p> <p><u>Fundos permanentes</u></p> <p>Para fazer face às despesas "urgentes" o IAIECP dispõe de Fundos Gerais.</p> <p>"No entanto verificou-se que, por vezes, a utilização destes fundos extravasa o âmbito para que foram criados, procedendo a aquisições que deveriam ser efectuadas através do Sector de Económato e Património. Como já foi mencionado, o material, qualquer que seja, adquirido através destes fundos não é inventariado."</p>	<p>fls. 424</p> <p>"Os fundos permanentes são utilizados normalmente, para o pagamento directo de pequenos encargos com a aquisição de bens e serviços. Excepcionalmente, como acontece com a aquisição de livros e outros documentos antigos referida pelo Digmº Relator, as importâncias liquidadas através dos fundos são de montantes mais elevados. Nesta situação, porém, não haveria outra forma de adquirir as obras em causa."</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não conteria o conteúdo do relatório. No entanto, além de se questionar a utilização dos fundos também se questiona a não inventariação de determinados bens adquiridos através desses fundos.</p> <p>Afigura-se que deveria ser dado conhecimento das aquisições inventariáveis ao Sector de Económato e Património.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>Cada delegação dispõe de um fundo de mancio criado através das verbas aprovadas para os Fundos Gerais. A reposição de fundos das delegações é feita por cheque após e envio para e sede dos documentos de despesa.</p> <p>"Da leitura das relações de documentos de despesa que instruem a conta de gerência, constatou-se que, em algumas rubricas, o último lançamento não dispunha de número de documento.</p> <p>Quando se procedeu à análise "in loco" apurou-se que os citados lançamentos diziam respeito aos saldos dos fundos permanentes.</p> <p>Afigura-se que tal procedimento não está correcto dado que a crédito da conta de gerência devem constar as despesas efectivamente realizadas."</p>	<p>"Tal como já se referiu em relação à liquidação dos fundos permanentes das Delegações do IAIECP no estrangeiro, este Conselho concorda que o procedimento adoptado para a liquidação dos fundos permanentes, ou seja, considerar como despesa a totalidade dos fundos constituídos e como receita os respectivos saldos, deve ser alterado.</p> <p>Por isso, já foram dadas instruções aos serviços nesse sentido."</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório, antes se informa do propósito no futuro.</p>

8.17 — Gestão de stocks

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 69 a 71</p> <p><u>Controlo de stocks</u></p> <p>"Constatou-se que algumas quantidades de produtos existentes garantiam, para um mesmo nível de consumo, as necessidades para aproximadamente dois anos. Esta situação poderá, eventualmente, originar que alguns produtos se tornem obsoletos, como veremos a seguir, criar problemas de deterioração, além de provocar, naturalmente, imobilizações financeiras desnecessárias.</p> <p>(cont.)</p>	<p>fls. 424/25</p> <p>"No relatório, o Digm^o. Relator refere-se a produto, ou produtos, cujos stocks garantiriam o consumo para dois anos aproximadamente.</p> <p>A compra de material nunca é feita para assegurar consumos relativos a períodos da ordem do acima referido. Por isso, as situações detectadas só poderão respeitar a produtos cuja utilização terá sido praticamente abandonada pelos Serviços, em consequência de alterações legislativas que conduziram à eliminação de tarefas que este Organismo prestava aos emigrantes, como por exemplo, a</p> <p>(cont.)</p>	<p>A análise efectuada no armazém teve por base as fichas de controlo de "stocks" que, embora não se encontrassem actualizadas, permitiram apurar níveis de consumo de material corrente. Os impressos, dada a possível flutuação no seu consumo, não foram analisados.</p> <p>No entanto, nas alegações do IAIECP, reconhece-se que "a introdução de equipamento mais actualizado" poderia levar a uma existência em armazém que não é consentânea com as necessidades reais.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>Na análise da documentação não se constatou que houvesse redução de preços motivada pela aquisição de grandes quantidades.</p> <p>Foi ainda verificada a existência de quantidades exageradas de stocks de diversos produtos que já não iriam a ser utilizados dado que não se adequam ao equipamento e necessidades existentes no IAACP.</p> <p>A figura-se que será de imputar tal situação a uma desadequada gestão de stocks."</p>	<p>emissão de passaportes e à passagem de declarações para importação de veículos automóveis a apresentar à D.G das Alfândegas e, naturalmente também, por virtude da introdução de equipamento mais actualizado nos serviços do IAACP."</p>	

8.18 — Controlo de assiduidade

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 72</p> <p><u>Controlo de pessoal</u></p> <p>O sistema e o equipamento informático necessário ao seu funcionamento foram adquiridos quase que, simultaneamente, no momento da realização da presente acção, o mesmo encontra-se instalado mas sem condições de funcionamento não só porque não estava ligado ao computador como também, ainda, não se tinha verificado o fornecimento dos suportes (fichas) necessários para o seu correcto funcionamento.</p> <p>O controlo de assiduidade do pessoal ainda se efectuava pelo sistema manual de assinatura do livro de ponto.</p>	<p>fls. 425</p> <p>O controlo automático de assiduidade já se encontra em funcionamento.</p>	<p>Até à data da conclusão da auditoria o sistema de ponto ainda não se encontrava a funcionar, registando-se com agrado a melhoria verificada.</p>

8.19 — Controlo de gestão patrimonial

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 72</p> <p><u>Controlo de inventário e património</u></p> <p>"... pelo menos algum do material de secretaria e cultura não se encontrava devidamente inventariado, embora, tivesse sido liquidado através das rubricas que pressupõem a sua inventariação."</p> <p>"Da análise dos procedimentos utilizados pelo sector, cumpre destacar o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Quando o material adquirido (inventariável) é entregue pelos fornecedores, a este sector, procede-se à sua distribuição conforme a solicitação dos diversos departamentos, não sendo, no entanto, inventariado no acto de entrega; -No fim do ano o Sector de Económato e Património procede à inventariação, eventualmente, de todo o material distribuído. Não existe qualquer indicação, em ficha ou outro apontamento, de qual e a quem o mesmo foi fornecido, apelando-se assim, na maior parte dos casos, à memória do pessoal do sector para a sua localização e inventariação." <p>Não existe qualquer tipo de ficheiro que permita controlar o inventário do IAIECP.</p> <p>"Este procedimento conduz a que não haja</p> <p>(cont.)</p>	<p>fls. 425</p> <p>"A inventariação dos bens do IAIECP era, como se refere no relatório, efectuada no final de cada ano, face aos processos de aquisição que contêm todos os elementos necessários àquela inventariação.</p> <p>Neste momento, o inventário é feito imediatamente após recebimento do material."</p>	<p>A resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório. Cumpre no entanto referir que foi detectado diverso material distribuído em anos anteriores e que não se encontrava inventariado.</p> <p>A resposta apresentada pelo IAIECP não contraria o conteúdo do relatório.</p>

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>um controlo fiável entre o material adquirido, o distribuído e o inventariado.</p> <p>As únicas listagens do Património do IAIECP são as do "Cadastro dos Bens do Domínio Privado — Móveis", que são, obrigatoriamente, enviadas à DGP."</p> <p>"O material não inventariado ascende a vários milhares de contos."</p>	<p>bens, devidas a lapso na classificação da despesa ou outro, já foram sanadas.</p>	
8.20 — Arquivo		
EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 75 e 76</p> <p><u>Arquivo Central</u></p> <p>O arquivo encontrava-se desde 1986 em fase de organização (anteriormente não existia). Afirma-se que a fase organizativa já deveria ter terminado.</p> <p>Há cerca de 13 000 processos no Arquivo Central; no entanto, numa análise sucinta, constatou-se que mais de 50% se encontravam, positivamente, sem utilidade, pelo que deveriam ser colocados no "arquivo morto".</p> <p>Não houve assim uma actualização eficaz do arquivo.</p>	<p>fls. 425/26</p> <p>"O Arquivo Central encontrava-se em funcionamento e responde com segurança às solicitações dos Serviços em relação às matérias nele inventariadas.</p> <p>Por outro lado está em fase de implementação o programa informático RECOPECO — Registo, Classificação, Controlo e Pesquisa de Correspondência — cedido ao IAIECP pelo Instituto de Informática, que irá melhorar o funcionamento dos Serviços de Expediente e Arquivo."</p>	<p>No relatório não se põe em questão o funcionamento do arquivo nem a capacidade de resposta do mesmo.</p> <p>Refere-se apenas que o arquivo permanece em fase de organização há demasiado tempo e que a sua actualização não tem sido feita de forma eficaz.</p>

8.21 — Aspectos Gerais

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
<p>fls. 77 e 88</p> <p>"... o Decreto Regulamentar nº 25/83, de 17 de Março, ... criou as delegações do Porto, Coimbra, Guarda e Faro."</p> <p>"As restantes delegações, ... ou foram criadas por despacho, ou não têm disposição legal que suporte a sua existência, o que se afigura contrariar o disposto no artº 9º, do Decreto-Lei nº 316/80, de 20 de Agosto, no qual se determina que "podem ser introduzidas alterações entendidas convenientes na estrutura orgânica estabelecida no Decreto-Lei nº 763/74, de 30 de Dezembro, por portaria do Ministro dos Negócios Estrangeiros, do Ministro das Finanças e do Plano e do membro do Governo responsável pela função pública."</p> <p>"Quer as delegações do IAIECP criadas pelo Dec. Regulamentar nº 25/83, de 17 de Março, quer as criadas posteriormente, passaram a ter as suas atribuições regulamentadas de acordo com o estabelecido no Despacho de 16/1/91, publicado no D.R., II Série, de 26/2/91, de Sua Excelência o Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas."</p>	<p>fls. 426/29</p> <p>"Em relação às conclusões referidas no relatório ou já anteriormente foram prestados os esclarecimentos pertinentes ou, dado tratar-se de mera constatação de factos, nada haverá a esclarecer."</p> <p>"Por isso, apenas se abordarão as questões suscitadas quanto à criação e funcionamento das "Delegações" do IAIECP no País, assunto que terá sido tratado nas páginas 6 e 7 do relatório não remetidas a este Conselho.</p> <p>De acordo com o artº 9º, do Decreto-Lei nº 316/80, de 20 de Agosto, "podem ser introduzidas as alterações entendidas convenientes na estrutura orgânica estabelecida no Decreto-Lei nº 763/74, de 30 de Dezembro, por Portaria..."</p> <p>"Esta estrutura orgânica (art's 3º, alínea g) e 5º, alínea i), do Dec-Lei nº 763/74) prevê a nomeação de Delegados em território nacional, pelo que, o IAIECP dispõe presentemente de Delegados em diversas regiões do País, nomeados em conformidade com os preceitos legais aplicáveis.</p> <p>O uso da expressão "Delegações" no Decreto Regulamentar nº 25/83, de 17 de Março, surta, orç-se, na sequência do emprego do termo "Delegação" no artº 5º, § 1º, do Decreto-Lei nº 36 558, de 28 de Outubro de 1947, na redacção dada pelo artº 1º, do Decreto-Lei nº 37 037, de 1 de Setembro de 1948, diplomas legais há muito revogados e que se</p> <p>(cont.)</p>	<p>Embora a matéria focada no ponto "1.2.3.1 Portugal" a fls. 6/7 do relatório não tenha sido integrada no despacho do Conselheiro Relator, para efeitos de audição dos responsáveis, sublinham-se os seguintes esclarecimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Como é afirmado no relatório, o artº 9º, do Decreto-Lei nº 316/80, de 20 de Agosto, prevê efectivamente a possibilidade de introdução de alterações de estrutura legal do IAIECP, por Portaria conjunta de 3 membros do Governo. - Relativamente à nomeação de delegados afirma-se que esta só deveria ter lugar após a criação da delegação e nos termos do Decreto-Lei nº 763/74, de 30 de Dezembro. - Reconhece-se, no entanto, que as "delegações" não têm na realidade um estatuto efectivo, o que minimiza os efeitos quer da falta de diploma legal para a sua "criação", quer para o exercício do cargo de "delegado".

EXTRACTOS DO RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES DO SERVIÇO	ANÁLISE DOS AUDITORES
	<p>inseririam num contexto, de todo, diferente do actual em matéria de emigração e comunidades portuguesas.</p> <p>Deve notar-se que não obstante a publicação do Decreto Regulamentar acima mencionado o que, efectivamente, sempre se verificou foi a nomeação de Delegados do IAACP em território nacional aos quais, como é natural, era afecta uma pequena estrutura material e de apoio administrativo, com base nos meios cedidos e na disponibilidade manifestada por entidades públicas locais (Governos Cívicos, Câmaras Municipais, etc.).</p> <p>Dai, e uma vez que não eram verdadeiras Delegações nunca ter sido estatuído o regime legal de instalação, nem uniformizado um critério formal para "criação" destes serviços, pois na realidade o procedimento adoptado tem sido o de nomear Delegados em território nacional, nos termos da previsão legal.</p> <p>Por facilidade de designação, e pelas razões atrás aduzidas passou a referir-se "Delegações do Instituto", o que aliás e para além do Decreto Regulamentar nº 25/83, também se verificou nos Despachos de 24.6.84 e 1.8.84 (D.R., II Série, nº 178, de 2.8.84 e D.R., II Série, nº 194, de 22.8.84, respectivamente) da então Secretaria de Estado da Emigração.</p> <p>Parece-nos assim, que o disposto no artº 9º, do Decreto-Lei nº 316/80, de 20 de Agosto, não terá sido contrariado dado que a nomeação dos Delegados do IAACP em território nacional foi feita em cumprimento do consignado no Decreto-Lei nº 763/74, de 30 de Dezembro."</p>	

9 - Analisadas as principais observações suscitadas pela pormenorizada e interessante análise feita à gestão financeira da receita e despesa durante a gerência em curso (Relatório de Auditoria, fls. 32 a 66), pode concluir-se pela utilidade, procedência e rigor das observações feitas pela equipa de auditores do Tribunal de Contas e pelo espírito de colaboração e receptividade revelado pela atitude e pelas respostas dos Serviços.

Conforme a Exm^a Procuradora-Geral Adjunta bem refere na douta promoção a fls. 436 e segs., poucas irregularidades merecem destaque em sede sancionatória. Todavia, o Tribunal acompanha as diversas recomendações, tendentes à melhoria de procedimentos, formuladas com prudência pela equipa de auditores.

Analisando, em especial, as questões que mais dúvidas levantarão no tocante à sua regularidade, observa-se apenas o seguinte:

a) O abono indevido de horas extraordinárias referido no número 8.4 foi relevado por despacho ministerial, no uso do poder discricionário conferido pelo artº 4º, do Decreto-Lei nº 324/80, não havendo assim lugar à efectivação de responsabilidade (cfr. acórdãos nºs 113/91 e 114/91, de 2 de Maio, citados na douta promoção).

b) As horas extraordinárias pagas a pessoal que presta apoio administrativo ao Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas pelo organismo cuja conta ora se analisa (nº 8.2) sob a tutela do referido Secretário de Estado, não pode em rigor dizer-se que, apesar de alguma incorrecção formal, constituam actividades alheias às funções e responsabilidades do IAIECP, pois se tratou sempre de pessoal que apoiava o membro do Governo que tutela este Instituto. De qualquer forma, é evidente não ter havido dolo ou culpa grave, propósito de fraude nem intenção de prejudicar o Estado e também os trabalhadores tinham direito a receber aquelas quantias, pois o Estado não poderia locupletar-se à custa deles; pelo que, dada a primeira razão, não há que ordenar qualquer reposição aos responsáveis financeiros pela autorização e pagamento da despesa e, pela segunda razão, se encontram os trabalhadores bem pagos (cf. se aponta no número I-B da douta promoção da Digna Agente do Ministério Público), não sendo assim devida qualquer reposição (cfr. acórdãos de 17.03.1987, no processo 627/75, e de 12/12/1991, no processo 2 077); tão pouco há que aplicar qualquer sanção de multa, pois, se multa fosse de decidir, ela sempre estaria amnistiada, nos termos da alínea cc), do artº 1º, da Lei nº 23/91, de 4 de Julho.

c) Os mesmos raciocínio e regime legal se aplicam, como com razão afirma a Exm^a Procuradora-Geral Adjunta no nº II-A da sua douta promoção, ao pagamento de ajudas de custo ao pessoal referido acima no nº 8.4, não sendo as outras irregularidades mencionadas sancionáveis, pelo que apenas se recomenda a sua correcção para o futuro.

d) Também as irregularidades relativas a despesas correntes e sua classificação e inventariação de bens conexos não são sancionáveis, recomendando-se apenas a sua rectificação para o futuro, bem como a de outras incorrecções da gestão patrimonial

(n.ºs 8.6 e ss. e 8.14).

e) Os casos supra referidos de errada classificação de despesas tão pouco são sancionáveis, pois não determinaram excesso em relação às dotações orçamentais, nem se destinam a encobri-lo, e não violam qualquer outra regra orçamental, traduzindo apenas a aplicação de critérios discutíveis, que se recomenda sejam corrigidos para o futuro (n.º 8.6 e ss.) .

f) Terão sido pagas quantias mensais a tarefeiros que efectivamente prestaram trabalho, no âmbito de um despacho do Secretário de Estado; a matéria determina, quanto aos efectivos prestadores de trabalho, no âmbito de uma existente relação laboral, que nada tenham a repôr em virtude do princípio do não locupletamento à custa alheia; e, quanto aos respectivos contáveis — autorizadores, neste caso —, que se não indicia propósito de fraude, dolo ou culpa grave nem prejuízo para o Estado, pelo que tão pouco há que decidir a sua reposição ou aplicar multas por força da amnistia da alínea cc), do art.º 1.º, da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho. Recomenda-se, todavia, para futuro a completa regularização, pela aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que foi aliás, embora imperfeitamente, invocado aquando da criação das situações analisadas (cfr. n.º 8.7 e ss.) .

g) O pagamento de estadia em hotel de um funcionário também a trabalhar no Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas justifica idêntica recomendação, quanto à completa regularização formal, embora se entenda que, por se tratar do Gabinete do Secretário de Estado da tutela, não houve despesa alheia às finalidades do organismo, nem propósito de fraude, dolo ou culpa nem prejuízo para o Estado por parte dos responsáveis financeiros, pelo que não há lugar a reposição, a qual sempre seria relevável por aquelas razões, nem a aplicação de multa, a qual igualmente estaria amnistiada pelo preceito diversas vezes citado e aplicável também ao caso.

h) A violação do princípio da especialização dos exercícios, conforme o n.º V da douta promoção, encontra-se igualmente amnistiada nos termos da alínea cc), do art.º 1.º, da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho e, quanto à responsável Maria Rita Mendes da Silva Amaro de Andrade Gomes, atenta a existência de mera culpa, a sua responsabilidade poderá igualmente ser relevada ao abrigo do art.º 50.º, da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro (n.º 8.11).

Outras situações analisadas resultam, igualmente, ou de manifestas deficiências de legislação — nomeadamente no que se refere às delegações regionais e no estrangeiro — ou de falta de condições eficazes de funcionamento; ou, de qualquer modo, se houvesse irregularidade, não seriam sancionáveis. Por isso apenas se recomenda uma cuidadosa revisão do enquadramento legislativo e das condições de funcionamento do serviço e a adopção, para o futuro, dos comportamentos que no relatório e, com obrigatoriedade específica, na presente decisão formalmente foram sendo determinados aos responsáveis pelo organismo.

10 - Numa óptica de análise de sistemas, o Relatório de auditores testou e apreciou a existência e fiabilidade do sistema de controlo interno. A análise do sistema de controlo interno, incidente no controlo contabilístico (fls. 67 a 69), no controlo de "stocks" (fls. 69 a 71), no controlo de pessoal (fls. 71 a 72), e no controlo de inventário e património (fls. 72 a 75), e ainda na situação do arquivo central (fls. 75 a 76), permitiu aos auditores apresentar numerosas sugestões e verificar diversas deficiências, recomendando-se aos Serviços a atenta reflexão e seguimento das observações feitas nos pontos respectivos do Relatório de Auditoria, que se acompanham nas apreciações e recomendações que formula.

11 - É incontestável a possibilidade de o Tribunal determinar, realizar — por si ou com intervenção dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas — e apreciar acções de averiguação, inquérito e auditoria processadas de forma autónoma (cf., por todos, o Acórdão da 2ª Secção de 17/1/1991, proferido no processo Audit. 3/90, sobre Programas PIDDAC do Ministério da Justiça, "Instalação de Tribunais", "Instalação de Estabelecimentos Prisionais", "Construção e Remodelação em Estabelecimentos Prisionais").

Todavia, é igualmente orientação constante do Tribunal que, mesmo conhecendo os processos desse tipo integrados no processo de responsabilidade, de que então são funcionalmente acessórios e formalmente incidentais (cf. artº 26º, nº 2, alínea e), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro), deve separar-se a apreciação da correcção financeira da organização e dos comportamentos — com sua necessária incidência no cumprimento genérico da legalidade democrática — e a apreciação da responsabilidade pela gestão, conduzindo a primeira a juízos declarativos e meras recomendações e a segunda a juízos juridicamente coagentes, de quitação ou condenação (cf., por todos, o Acórdão de 12/7/1990 — Processo nº 607/89 — Conselho Administrativo da Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes, pela administração das verbas consignadas ao Projecto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes — PDRITM — gerência de 1989).

12 - Nestes termos, cabe concluir, sucessivamente apreciando as recomendações constantes do Relatório da Auditoria e procedendo enfim ao julgamento de conta, com algumas decisões complementares.

12.1 - O Tribunal acompanha, no essencial e de acordo com os considerandos anteriores, as conclusões e recomendações pormenorizadamente contidas, de fls. 77 a 92, no Relatório de Auditoria, recomendando muito em especial aos responsáveis pelos serviços a sua ponderação.

O Tribunal verifica, contudo, que as muitas deficiências verificadas não revelam incúria nem desleixo dos responsáveis e não apontam irregularidades graves que

devam ser, por aplicação da lei, sancionadas com multa ou ter-se por geradoras de condenação na obrigação de repôr, o que vem confirmado na douda promoção do Ministério Público e na ponderação dos seus pontos principais antes feita.

12.2 - Nestes termos, recomenda-se ademais à autoridade de tutela, nomeadamente a Sua Excelência o Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, bem como aos responsáveis do Serviço que promovam, na esfera das respectivas competências, a melhoria das condições de enquadramento legislativo, administrativo e financeiro e a correcção dos procedimentos imperfeitos, para os quais se chamou a atenção neste Acórdão e no Relatório de Auditoria.

12.3 - Em conformidade, julga o Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção, os responsáveis supra identificados do Conselho Administrativo do Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas, relativamente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989, quites pela aludida responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

12.4 - Comunique-se o presente Acórdão e o texto do Relatório de Auditoria ao Governo, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, aos dirigentes do Instituto de Apoio à Emigração e Comunidades Portuguesas e aos responsáveis ora julgados.

Emolumentos: 25 246\$00.

À Contadoria, para as necessárias diligências de execução.

Tribunal de Contas, em 2 de Abril de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

BOLSAS DE VALORES - CONTAS DE ORDEM

SUMÁRIO:

1. O regime de "Contas de Ordem" pode ser insompatível com a natureza de um organismo como a Bolsa de Valores. Neste caso, a natureza especial de um organismo determina a aceitação de especialidades do seu regime jurídico, admissíveis em sede interpretativa.

2. Tal não implica que as Bolsas de valores estejam isentas de obedecer à disciplina financeira dos demais organismos do Estado, com autonomia administrativa e financeira, nomeadamente a sujeição a visto dos seus contratos.

Conselheiro Relator:
António de Sousa Franco

Acórdão nº 120/92* — Proc. nº 289/89
Sessão de 1992.04.09

1 - Está em condições de ser julgado o processo de responsabilidade supra mencionado, relativo aos seguintes responsáveis, identificados a fls. 131 e 132:

- João Veiga Anjos;
- José Manuel Castro da Rocha;
- António Carlos de Magalhães Fernandes Tato;
- Hernani Olímpio Carqueja;
- Fernando Pinto de Oliveira;
- Angelino Cândido de Sousa Ferreira (de 1/1/1989 até 31/1/1989);
- Maria Cândida Cadeco da Rocha e Silva (de 1/2/1989 a 31/12).

Como consta do bem elaborado relatório inicial, de fls. 2 a 12, o órgão responsável pela gestão e pela prestação de contas, nos termos da alínea d), do artº 16º, do Decreto-Lei nº 8/74, de 14 de Dezembro, seria a Comissão de Contas da Bolsa, de-

* Publicado no Diário da República nº 113, II Série, de 13 de Maio de 1992

vendo os respectivos membros aparecer como responsáveis; todavia, nunca chegou a ser dado cumprimento ao disposto nos art's 9º, nº 1, e 15º, daquele diploma, segundo informação a fls. 144, pelo que a responsabilidade pela gerência e pela organização da conta aparece assumida pela Comissão Directiva que, efectivamente, praticou os actos de gestão numa extensão dos seus poderes e como órgão supletivo da Comissão de Contas que nunca se constituiu, aparece como responsável, tais como os seus membros como tal se apresentam no processo sub judice.

2 - O processo vem instruído com os documentos necessários ao julgamento, abrindo a conta com o saldo apurado administrativamente nos termos do artº 16º, do Decreto 26 341, de 7.02.1936, por a conta anterior ter sido devolvida ao abrigo do nº 2, da Resolução do Tribunal de Contas de 5.01.1990, publicada no Diário da República, II Série, de 23.01.1990 — tal como, aliás, devolvidas foram, no mesmo acto, as contas nºs 746/84, 789/85, 696/86, 314/87 e 291/88 — com o arredondamento resultante do Despacho-DP. 176/87 e do artº 4º, do Decreto-Lei nº 267/81, de 15 de Setembro. O resultado da gerência sintetiza-se no seguinte ajustamento que ora se confirma:

DÉBITO

Saldo da conta anterior	361 317 692\$40	
Recebido na gerência	<u>576 987 817\$10</u>	938 305 509\$50

CRÉDITO

Saldo na gerência	561 423 514\$00	
Saldo p/ gerência seguinte	<u>376 881 995\$50</u>	938 305 509\$50

3 - A metodologia de análise e verificação da conta obedeceu aos seguintes pontos principais:

a) Estudo do estatuto jurídico e regulamento da Bolsa de Valores do Porto e verificação dos aspectos formais de apresentação documental e escrituração da conta;

b) Verificação da conformidade de cada um dos valores agregados inscritos na conta com os constantes da respectiva documentação (relações de despesa, declarações de receita) e conferência total das Operações de Tesouraria e Receitas do Estado bem como dos saldos em depósito (reconciliações bancárias);

c) Selecção e análise documental das seguintes rubricas:

01.01.04 Pessoal em regime de tarefa ou de avença

02.01.03 Material de Secretaria

02.02.02 Combustíveis e lubrificantes

02.03.01 Encargos das instalações

02.03.07 Transportes

02.03.10 Outros serviços

07.01.07 Material de informática

07.01.08 Maquinaria e equipamento

O processo de conferência, análise e liquidação permitiu relevar e esclarecer algumas deficiências, com as quais o Organismo foi confrontado pelo ofício a fls. 142/144, e cujos resultados de análise se sintetizam no já referido relatório inicial, de fls. 2 a 11.

Entrado o processo na fase jurisdicional, foram de novo os responsáveis ouvidos sobre as matérias relevantes constantes do despacho de instrução do Conselheiro Relator, a fls. 145 e 145-verso, o qual foi objecto de esclarecimentos da Comissão Directiva da Bolsa de Valores atuados de fls. 158 a 176. Foi o processo com vista ao Exmº Procurador-Geral Adjunto, o qual, em douda promoção de fls. 173 a 176-verso, fundamenta a sua posição de promover julgamento de quitação.

Dada vista aos Exmºs Conselheiros Adjuntos está o processo em condições de ser apreciado e decidido.

4 - Conforme se observa no relatório inicial, a fls. 4, a metodologia seguida na conferência e liquidação baseou-se num critério de algum modo tradicional: seleccionaram-se cinco rubricas em razão de os respectivos mapas comparativos de orçamento e execução revelarem excesso de dotações orçamentais, sem deixar de atender ainda a natureza das despesas, ponderada pelo peso estrutural destas e o carácter residual de certas rubricas. Todavia, como se afirma no mesmo relatório a fls. 4, "se os critérios de escolha tivessem sido esclarecidos com os dados da auditoria à Bolsa de Valores de Lisboa, realizada posteriormente, as rubricas seleccionadas teriam sido algo diferentes".

Por outro lado, quer na instrução administrativa quer na instrução jurisdicional, foi possível integrar ou esclarecer através das alegações dos responsáveis diversas questões pertinentes à apreciação de responsabilidade, as quais se têm por esclarecidas.

Seleccionam-se, pois, as questões resultantes, seguindo a ordem do referido Despacho de Instrução sobre o qual, por último, foi ouvido o Organismo (fls. 145 a 145verso).

4.1 - Os dois primeiros números do despacho de instrução referem-se à inexistência de tesoureiro caucionado e da respectiva conta (artº 12º, nº 1, alínea c), do Decreto-Lei nº 8/74, de 14 de Janeiro) e ao não funcionamento da Comissão de Contas (artº 9º, nº 1, do Decreto-Lei nº 8/74, de 14.01). A resposta do Serviço baseia-se no carácter antiquado e desajustado daquele quadro legal, publicado em 1974 e antes de toda uma série de vicissitudes por que consabidamente passaram as bolsas portuguesas, e na necessidade de dar satisfação às exigências práticas após a reabertura da Bolsa de Valores do Porto em 1981, dadas as dificuldades dessa reabertura, a situação anteri-

ormente criada e o desajustamento da legislação de base. A situação de quase estagnação em que durante vários anos esteve mergulhado o mercado de capitais obrigava, segundo alegam os responsáveis pela Comissão Directiva, "à adopção de uma política de mera sobrevivência, assente em princípios de forte racionalidade ao nível das despesas e da dimensão das próprias estruturas". Por isso, entenderam os responsáveis que "a dimensão de uma Bolsa nascente (...) não exigiam (sic) a contratação de um funcionário que correspondesse ao perfil traçado para um tesoureiro tal qual ele parece ressaltar alinhado na legislação já citada" parecendo "antes o 'aproveitamento' de um funcionário menos habilitado (...) revelar-se atitude mais avisada" (cfr. Informação a fls. 1 e 2, do processo).

A Comissão de Contas não poderia existir por faltar um dos seus membros — o referido tesoureiro — mas, sublinha a Comissão Directiva na sua resposta (fls. 5 e fls. 147, do processo), "as atribuições deste órgão (Comissão de Contas) foram prosseguidas pelo Presidente da Comissão Directiva e pelo Secretário da Bolsa de Valores do Porto", e "a inexistência de direito — que não de facto, como já vimos — de um 'efectivo' e 'qualificado' Tesoureiro em nada impediu que a Comissão de Contas funcionasse e cumprisse cabalmente o seu objecto (...) e nesta precisa dimensão, tal Comissão nunca deixou de existir" (fls. 5 e 147 do processo e resposta da Comissão Directiva).

Como nota, a fls. 173-verso e 174, a Exm^a Procuradora-Geral Adjunta a responsabilidade da situação não cabe a quem subscreve as contas — ao menos, observe-se, na sua totalidade. Por outro lado, não pode deixar de se recordar o princípio da responsabilidade de facto (subjacente, em abundante jurisprudência do Tribunal, a diversas situações, mas também aplicável à prestação de contas: cfr. artº 53º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e Trindade Pereira O Tribunal de Contas, I, 1922, pp. 131-133); e, de todo o modo, sempre se poderá entender que, na falta de funcionamento da Comissão de Contas, os seus membros integrantes da Comissão Directiva poderão funcionar supletivamente como órgão responsável pela gestão, na falta de um órgão especializado da mesma pessoa colectiva e por maioria de razão relativamente ao aludido princípio da responsabilidade de facto, segundo o qual "estes gerentes ou gestores de facto prestam contas como se de direito fossem, assumindo a responsabilidade financeira da sua gestão. Assim o determina o artigo 291º do Regulamento de 1881 e assim o tem julgado o Tribunal de Contas, como pode ver-se de vários acórdãos, entre eles os de 24 de Outubro de 1950, 9 de Janeiro de 1954, 1 de Março de 1955: ali, sem grande preocupação do problema doutrinário, resolveu-se a questão dos factos que interessam à fiscalização financeira, tomando-se contas a quem geriu efectivamente (...). Os gerentes de facto como que se constituem voluntariamente responsáveis para com a Fazenda Nacional e outros cofres: o Tribunal toma contas desse exercício voluntário, de perfeita harmonia com o citado artigo 291º, do Regulamento de 1881, depois de enumerar as diversas entidades obrigadas a prestar

contas ao Tribunal, inclui entre elas "quaisquer outros gerentes de fundos públicos, repartições ou indivíduos, que, singular ou colectiva, ordinária ou extraordinariamente, COM AUTORIZAÇÃO LEGAL OU SEM ELA, tiverem a seu cargo a arrecadação, administração e aplicação dos rendimentos e recursos do Estado" (Trindade Pereira, op. cit., 132-133).

Não deixa, contudo, de se sublinhar que, quaisquer que sejam as razões de oportunidade, conveniência ou critério de gestão que a isso possam ter levado, a Comissão Directiva poderia ter diligenciado no sentido de designar um tesoureiro, caucioná-lo e promover a respectiva apresentação de contas, e integrar assim a Comissão de Contas. Neste aspecto não pode deixar de censurar-se o comportamento adoptado, que traduz desprezo pelo cumprimento da legalidade, a qual deveria ter sido objecto de modificação pelo órgão legislativo, se desajustada, e não de absoluto incumprimento. Mas nesta censura envolve-se, igualmente, o Ministério das Finanças e os seus responsáveis; mas, de tudo isto, porque ultrapassado, não há que extrair qualquer espécie de recomendação, tendo em conta, até, a transformação do modelo de gestão das Bolsas de Valores que estão sendo devolvidas ao sector privado (Decreto-Lei nº 142-A/91, de 10/4, artº 6º; cf. Portarias nºs 81/92, no D.R., II Série, de 25/3/1992, p. 2 894, 407/91 e 408/91, ambas no D.R., II série, de 12/12/1991, pp. 12 712 e 12 713).

Se não há que extrair sanções nem recomendações, há que registar, todavia, que não foi cumprida a lei e podia tê-lo sido.

4.2 - As contas aparecem assinadas apenas pelo Presidente da Comissão Directiva, mas, tendo em conta os esclarecimentos prestados, a apresentação de uma "relação nominal dos responsáveis pela gestão da Bolsa, por estes assinada como documento comprovativo da aprovação da gerência relativa ao respectivo ano" supre esta deficiência e estabelece formalmente os termos da responsabilidade apreciada, pelo que neste aspecto nada mais há a observar (cfr. fls. 147, do processo).

4.3 - No nº 4 do relatório inicial, a fls. 5/6, refere-se a não sujeição a visto de diversos contratos escritos que deveriam ter sido apresentados a exame do Tribunal de Contas. A resposta dos responsáveis é que sempre entenderam que a Bolsa não está abrangida pela legislação geral e especial que impõe tal formalização e validação dos títulos constitutivos de despesas (cfr. fls. 148 e 163 do processo).

A resposta não tem razão de ser. As Bolsas de Valores, conforme Parecer nº 21-GE/91, de 28 de Junho (no processo de auditoria à Bolsa de Valores de Lisboa), estão sujeitas à disciplina financeira dos demais organismos do Estado com autonomia administrativa e financeira, nomeadamente a que sujeita os contratos a exame e visto do Tribunal de Contas, (para o ano em apreço, o Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio).

A omissão de elementos na respectiva lista (fls. 135) e a falta de registo da data do

visto no Tribunal de Contas, como anotou a Contadoria, tudo isto, corroborado pelos esclarecimentos do Organismo (fls. 158 e segs.), permite concluir com segurança que não foram submetidos a visto do Tribunal de Contas diversos contratos de pessoal que deveriam sê-lo, e bem assim, que alguns deles foram celebrados à margem do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho (sem contrato escrito e sem concurso).

Conforme se nota na bem elaborada promoção da Exm^a Procuradora-Geral Adjunta, a fls. 174-verso, "face à interpretação do artº 1º, do D.L. nº 211/79 e à definição e estatuto constantes dos artºs 1º e 9º, do D.L. nº 8/74 e artº 2º, do Regulamento supra referido, nada permite excluir a B.V.P. do aludido regime. E não será a qualificação daquela como instituição auxiliar de crédito que fará, só por si, arredar tal regime, como se se estivesse no domínio das empresas públicas 'quo tale' ou até mesmo instituições de crédito privadas. É que, mesmo hoje, após a aprovação e vigência do Código de Mercado de Valores Mobiliários as bolsas são 'instituições do Estado' (artº 6º, alínea a), do Dec.-Lei nº 142-A/91, de 10/4). E o ordenamento jurídico das empresas públicas sujeitas ao regime de direito privado é aplicável à Comissão de Mercado de Valores Mobiliários só subsidiariamente (artº 1º, daquele Código)". Como continua, correctamente, a douta promoção a fls. 174-verso e 175, "também a circunstância de a B.V.P. gozar de capacidade jurídica de aquisição, administração e alienação de bens de que necessite para a instalação e funcionamento dos seus serviços (artº 20º, cit. Dec.-Lei nº 8/74), não equivale a dizer que tal capacidade seja ilimitada (a limitação existe logo à partida, pois a capacidade, nessa medida, foi concedida somente para os aludidos fins)". Concorda-se com a interpretação do Digno Agente do Ministério Público quando afirma, reportando-se a esta questão e à do nº 4.4, infra, (a fls. 175 do processo): "somos a interpretar os preceitos legais no sentido de que aquele invocado normativo não é suficiente para afastar o condicionalismo do Dec.-Lei nº 211/79. Para o entendimento que perfilhamos concorrerá também o argumento da obrigatoriedade dos depósitos das suas receitas na Caixa Geral de Depósitos (artº 15º, nº 1 do Regulamento), o que não sucede com as empresas públicas, antes sucede com os serviços públicos, pessoas colectivas de direito público ... (ut artº 9º, do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 694/70, de 31 de Dezembro)". Todavia, continua-se a concordar com a douta promoção no sentido de que "as situações descritas sob os itens 4 e 5 do relatório inicial são de qualificar como infraccionais (artºs 1º e 4º, do Dec.-Lei nº 146-C/80, de 22/5, e artºs 5º, nº 1, alíneas a) e b), e 8º, alínea a), do Dec.-Lei nº 211/79, de 12/7)" (fls. 175).

Se estas situações são — e são-no bem claramente — geradoras de responsabilidade financeira, importa saber se essa responsabilidade se traduz na aplicação de multa. O artº 1º, alínea cc), da Lei nº 23/91, de 4 de Julho, de acordo com a interpretação constante do Tribunal de Contas, amnistia tais situações, tendo em conta a medida abstracta da pena aplicável, pelo que nada mais ocorreria que apreciar a este

respeito. E, atendendo a que o trabalho efectivamente prestado se traduziu em utilidades para o Serviço, não haverá que determinar a sua reposição aos interessados, porque ocorreria então locupletamento da entidade pública à custa do trabalhador que para ela canalizou a sua força de trabalho, nem aos responsáveis membros da Comissão Directiva ou outros contáveis, porque se não revela ter havido propósito de fraude nem dano para o Estado, ao abrigo da legislação então aplicável, e, quando muito, terá havido mera culpa, pelo que se releva a responsabilidade nos termos do artº 50º, nº 1, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, considerando-se assim esclarecidas as questões constantes dos nºs 4 e 5, do despacho de instrução, a fls. 145 e 145-verso.

4.4 - A mesma lógica preside à justificação — ou melhor, explicação, pois não há justificação para o que é errada interpretação da lei — apresentada pelos responsáveis, da não realização de concurso limitado para a realização de despesas referidas a fls. 7 do relatório. Entendem que a especificidade da Bolsa de Valores que teve de evoluir "ao ritmo próprio da vivência do Mercado de Valores Mobiliários" as dispensaria do concurso, tal como do contrato escrito e da sujeição a visto do Tribunal de Contas.

De novo se declara que a interpretação dos responsáveis é errada, que o seu comportamento foi ilegal e incorrecto e que este só não determina responsabilidade financeira pelas circunstâncias acima referidas: inexistência de fraude para o Estado e verificação de mera culpa, por um lado, funcionamento da Lei da Amnistia quanto à responsabilidade sancionatória, por outro. E razões de oportunidade e conveniência não podem desculpar nem validar o incumprimento da lei, que, enquanto o legislador a não modificar, tem de ser cumprida num Estado de Direito que minimamente se preze de o ser.

4.5 - O ponto 7 do Despacho de Instrução, a fls. 145 e 145-verso, refere-se ao pagamento da frequência de um curso de pós-graduação em "análise financeira" a funcionários (nº 6 do relatório inicial, fls. 8). De novo, a resposta dos responsáveis aponta para a adequação desta despesa aos fins tidos em vista, as necessidades de adaptação e modernização da Bolsa e a sua integração no âmbito adequado de formação profissional (fls. 168 do processo). Este juízo de conveniência pode, de novo, entender-se e até aceitar-se. Mas o critério dos gestores não pode sobrepôr-se à lei, num Estado de Direito como é de supor, atendendo à Constituição, ser o caso de Portugal; e é da legalidade democrática que o Tribunal de Contas tem de curar no julgamento de contas (artº 216º, da Constituição da República). Importa, pois, indagar se as despesas realizadas têm ou não base legal. Citamos, de novo, a douta promoção da Exm^a Procuradora-Geral Adjunta: "a frequência de cursos de pós-graduação (em "análise financeira" e na Faculdade de Economia do Porto), dado tratar-se de extensão ou complemento de curso superior, predominantemente teórico, e atendendo à duração (relativamente longa) não será de haver, oferece-se-nos (ainda que sem

fundados alicerces normativos), como equivalente a curso de formação profissional; dado que este se pauta predominantemente na área prática. A entender-se assim, as despesas em causa (180 000\$00+140 000\$00) foram ilegais, por violação do artº 13º, do Decreto nº 18 381 de 24.5.1930 e artº 18º, da Lei nº 40/83, de 13/12" (fls. 175 e 175-verso).

Embora se reconheça a legitimidade de algumas dúvidas dos responsáveis, é de acolher o entendimento do Digno Magistrado. Todavia, atendendo às circunstâncias invocadas, não havendo propósito de fraude nem dano para o Estado e ocorrendo mera culpa, releva-se a respectiva responsabilidade, ao abrigo do artº 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e da anterior legislação aplicável à relevação que de igual modo a permite, louvando-nos nos critérios constantes da jurisprudência do Tribunal.

4.6 - O nº 8 do Despacho de Instrução, a fls. 145 e 146, remetendo para fls. 8 do relatório inicial, confrontou os Serviços com as despesas relativas à constituição e instalação da "Interbolsa", empresa prestadora de serviços às futuras associações de bolsa, constituída pelas Bolsas de Valores do Porto e de Lisboa para gerir a Central de Valores Mobiliários, cuja criação veio a estar prevista na actual Lei do Mercado de Valores Mobiliários, e os respectivos sistemas de negociação, de compensação e de liquidação física e financeira, acordando-se que ambas suportariam, em partes iguais, a implementação da referida empresa enquanto não se encontrassem constituídas aquelas associações de bolsa. É isto que dizem os responsáveis, afirmando terminantemente que "pode-se concluir hoje com segurança para se implementarem as tão urgentes reformas (...) não poderia haver lugar a outros procedimentos" (fls. 172 do processo).

Confrontados ainda com a incorrecta classificação das despesas relativas à "Interbolsa", entendem os responsáveis que as despesas de constituição e instalação não representam activos financeiros, pois a "Interbolsa" não tem personalidade jurídica, existindo como um serviço de extensão das Bolsas de Valores, por elas suportado, como se de um outro qualquer serviço que se desenrole no seu seio se tratasse, pelo que não devem, segundo eles, ser enquadradas na rubrica "09.07.04 — Activos financeiros/Outros activos financeiros".

Na sua douta promoção, a fls. 175-verso e 176, a Exm^a Procuradora-Geral Adjunta entende que "quer porque não autorizados pela tutela, quer porque inexistente legalmente esta sociedade como comercial, tais encargos terão de haver-se, necessariamente e no estrito plano jurídico, como ilegais. Por outro lado a natureza destas despesas (no montante total, pelo menos, de 25 235 684\$00+155 000 000\$00) não se enquadra nos artºs 20º e 23º, do Decreto-Lei nº 18/74". E continua ainda o Digno Magistrado que "e ainda que assim não fosse, então indevidamente foram classificadas tais despesas (pela rubrica 02.03.10 — Outros serviços), pois, tratando-se de despesas de investimento, a rubrica usada seria a 09.07.04", pelo que, "terá assim existido viola-

ção do artº 20º, do Decreto-Lei nº 211/79, de 12/7 e artº 18º, da Lei nº 40/83, de 13/12".

Assim é, de facto. Observa-se ainda, como avisadamente se escreve no relatório da Contadoria a fls. 151 e 152, que a classificação económica das despesas obedece fundamentalmente a critérios de natureza económica e não jurídica, pelo que esta despesa, que contribui para a formação de capital fixo, na medida em que vai permitir, com uma duração superior a um ano (e durante vários, no caso de alguns deles), a produção de bens ou serviços, origina bens de capital; as respectivas despesas deveriam ser levadas, no âmbito deste agrupamento económico, ao subagrupamento "Investimentos" e, dentro deste, às correspondentes rubricas se aqueles se destinassem a integrar o imobiliário próprio da Bolsa de Valores do Porto. Observam ainda bem os Serviços da Contadoria que "contudo, sendo aquelas despesas suportadas por duas entidades distintas (Bolsas do Porto e de Lisboa) e constituindo aqueles bens um património singular, como unidade distinta de qualquer delas (e fisicamente delas separada), afigura-se-nos que, neste cenário, o seu financiamento pelas Bolsas em partes iguais configurou, então, um investimento em activos financeiros, situação, eventualmente, a corrigir no futuro quando se definisse juridicamente o estatuto da "Interbolsa".

"De qualquer modo, as despesas realizadas com aquisição de software para a 'Interbolsa', e destinando-se esta à produção de um serviço a prestar, nunca poderão ser classificadas, como o fez a Bolsa do Porto, em 'Outros Serviços' quer na acepção económica do 'Novo Esquema de Classificação Económica das Despesas Públicas', quer na do P.O.C."

"De resto, a Bolsa de Valores de Lisboa, considerou-as, e bem, a nosso ver, um investimento em activos financeiros, tal como o fez com as restantes despesas de constituição e instalação" (continuação da transcrição).

A questão está inteiramente esclarecida na douda promoção e no relatório da Contadoria acima transcritos, com os quais se concorda.

Mais uma vez a Comissão Directiva assumiu com sobrançeria uma posição de clara ilegalidade. A esta acresceu a sustentação, neste caso com maior modéstia, de uma classificação de despesas indubitavelmente errada.

Não deixa de se considerar que a matéria, tal como as anteriores, na medida em que é sancionável com multa, está amnistiada pelo artº 1º, alínea cc), da Lei nº 23/91, de 4/7, e que não se afigura haver reposições a fazer, pois não há aqui, verdadeiramente, pagamentos indevidos, alcances ou desvios de valores, que determinassem a obrigação de repor.

4.7 - A fls. 10 do relatório inicial, apontam-se algumas dotações orçamentais excedidas. Igualmente se entende que se não trata de matéria sancionável, por, neste caso, não haver violação de regras fundamentais do orçamento, que determinassem a eventual reposição, e, quanto às multas que decorreriam do excesso, também elas se

encontram tapadas com o omnipresente manto amnistiador do artº 1º, alínea cc), da Lei nº 23/91, de 4 de Julho.

4.8 - A fls. 10 e 11 do relatório inicial e a fls. 142 do processo, levanta-se a questão do não cumprimento do regime de "Contas de Ordem", a respeito da qual se perfilham, todavia, as dúvidas constantes da alínea b), a fls. 74, da dita promoção do Ministério Público, atinentes, na falta de esclarecimento do regime legal, à difícil compatibilidade daquele regime com a natureza das Bolsas de Valores e das suas receitas próprias em sentido restrito. Neste caso, sim, a natureza especial do organismo determina a aceitação de especialidades do seu regime jurídico, admissíveis em sede interpretativa.

5 - O que tudo visto, o Tribunal não chega a outra conclusão que não seja a do julgamento de quitação, conforme, aliás, vem doutamente promovido pela Exmª Procuradora-Geral Adjunta.

E, pela mesma razão, parece inútil formular recomendações, dada a mudança substancial para o futuro do regime jurídico deste Organismo, o que leva a considerar que a efectivação de responsabilidades financeiras navega num perigoso campo de inoperância, resultante do próprio sistema legislativo, atingida como está, para o passado, por sucessivas leis amnistiadoras ou desresponsabilizadoras e, para o futuro, pela extinção ou privatização sistemática dos organismos em que se verificam maiores irregularidades.

6 - Netes termos, acordam os da Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas com o parecer favorável da Digna Agente do Ministério Público, em julgar os membros da Comissão Directiva da Bolsa de Valores do Porto, relativamente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1989, quites pela aludida responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

À 5ª Contadoria de Contas, para considerar a eventual inclusão em fiscalização de uma das gerências posteriores à aplicação da Lei nº 23/91, de 4/7 e/ ou da conta de liquidação.

Publique-se no Diário da República, nos termos do artigo 63º, nº 2, alínea f), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Emolumentos: 600 000\$00.

Lisboa, 9 de Abril de 1992

- (aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

- (a) *Maria da Graça Lopes Marques*

DELEGAÇÃO REGIONAL DO NORTE DA SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA - CONSELHO ADMINISTRATIVO - AUTONOMIA FINANCEIRA - ALCANCE - CARTÃO DE CRÉDITO - DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO

SUMÁRIO:

1. Apurada a responsabilidade do alcance pela competente instância criminal, e não existindo indícios do favorecimento desse alcance pelos gerentes, ficam estes últimos isentos de responsabilidade no montante alcançado.
2. Não se considera ilegal a utilização de cartão de crédito, como meio de pagamento de despesas de representação. Deve, porém, a sua utilização ser suspensa até obtenção da autorização do membro do Governo competente, caso essa autorização não exista (Despachos Normativos n°s 77/82 e 45/86, respectivamente de 17 de Maio de 1982 e 31 de Maio de 1986).
3. Os pagamentos no estrangeiro terão de observar a vigente legislação cambial (Portaria n° 234-B/89, de 28 de Março).

Conselheiro Relator.
António de Sousa Franco

Acórdão n° 118/92 — Proc. n° 1 119/88
Sessão de 1992.04.09

1 - Está em condições de ser julgado pela 2ª Secção do Tribunal de Contas o processo supra mencionado, no qual se efectiva a responsabilidade de João Diogo Leite Pereira de Magalhães Alpendurada devidamente identificado a fls. 66 na qualidade de Delegado Regional da Zona Norte da Secretaria de Estado da Cultura no

período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1988.

Vem-lhe apensado o processo nº 1 381/89, que sobe a julgamento nesta data, em virtude da continuidade dos objectos, apesar de distintos serem os sujeitos que prestam contas, pelo que se julgam em separado, na sequência de desapensação.

2 - Por despacho de fls. 148 do processo apenso (nº 1 381/89) foram apensados os dois processos, pelo que para ambos vale a douda promoção da Exmª Procuradora-Geral Adjunta, de fls. 111 a 115 do processo 1 119/88, bem como a audição dos responsáveis, conforme se menciona a fls. 111-verso, no nº 12 da mesma douda promoção.

Todavia, o Decreto Regulamentar nº 27/88, de 13/7 dispunha que a Delegação Regional da SEC passaria a partir de 1/1/1989 a ter autonomia financeira, cabendo a responsabilidade a um Conselho Administrativo (identificado a fls. 66, do processo 1 381/89) quando antes dispunha apenas de autonomia administrativa sendo a responsabilidade de um único gestor, supra identificado. Por isso se efectivam as respectivas responsabilidades em decisões distintas.

Do mesmo modo se consideram suficientes, tanto mais que, no presente processo, se tem em conta a simultânea apresentação a julgamento, os esclarecimentos prestados pelo responsável sobre as questões suscitadas no relatório inicial, a fls. 88 e 100, evitando assim diligências inúteis, conforme douda promoção da Exmª Procuradora-Geral Adjunta a fls. 111-verso.

3 - Com base nos elementos constantes do processo confirma-se o seguinte ajustamento:

DÉBITO

Saldo de abertura	302 466\$50	
Entradas	<u>131 732 842\$00</u>	132 035 308\$50

CRÉDITO

Saidas	128 652 673\$00	
Saldo de encerramento	<u>16 878\$00</u>	128 669 551\$00
Alcance		<u>3 365 757\$50</u>
		132 035 308\$50

Nele se integra o valor do alcance de 3 365 757\$50, resultante de acção fraudulenta levada a cabo pelo então funcionário Mário José Tavares Marques Pinto, o qual foi integralmente repostado em 24.4.1989 pelo autor do alcance, nos termos constantes do relatório inicial a fls. 3 e conforme os documentos do processo a fls. 74 e 75, sem esquecer a informação a fls. 77.

A conta abre com saldo apurado administrativamente nos termos do artº 16º, do Decreto-Lei nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, por a conta anterior ter sido devolvida ao abrigo do nº 2 da resolução do Tribunal de Contas de 5.1.1990.

Os processos de responsabilidade das gerências de 1983, 1984, 1985 e 1987, foram devolvidos nos termos da referida resolução do Tribunal de Contas de 5.1.1990, sendo o processo nº 2 084/86 objecto de acordão de quitação de 17.2.1987.

5 - A reposição do montante referido no nº 5 do relatório inicial encontra-se feita (fls. 87, 101 e 111-verso) pelo que mais nada cumpre observar.

6 - Também a quantia objecto de alcance no valor de 3 365 757\$50, já referida, em resultado de práticas ocorridas entre 7.1.86 e 6.6.88, foi reposta por entrega dos respectivos valores em 21.4.89 (fls. 74).

Como bem observa a Exmª Procuradora-Geral Adjunta, são devidos os respectivos juros (Decreto-Lei nº 49 168 de 15.8.69, artº 22º, nº 1, do Decreto-Lei nº 26 641, de 7.2.1936 e Portaria nº 174/86 de 2 de Maio) e o ofício de fls. 98 não respondeu à alínea a) do nº 1 de fls. 96, como bem observa a douta promoção do Ministério Público a fls. 112. Todavia, aceita-se que nesta fase não cabe ao Tribunal de Contas pronunciar-se sobre a matéria.

Por outro lado, quanto à autoria do alcance, toma-se nota de que a decisão de 19.4.1991, proferida na competente instância criminal e certificada no processo a fls. 102 e segs., condenou José Tavares Marques Pinto como autor dos crimes de peculato e falsificação de documentos na pena única de 3 anos de prisão e 30 dias de multa. Fixado, assim, o responsável, concorda-se também com a douta promoção do Ministério Público segundo a qual "não indiciam pois os autos, minimamente, que os aqui responsáveis pelas contas hajam por qualquer forma contribuído, por acção ou omissão, mormente por culpa in eligendo ou in vigilando para a prática do desvio". Está assim afastado o condicionalismo previsto na base I, nº 2, da Lei nº 2 054, de 21.5.1952 e artº 53º, nº 2, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, pelo que mais nada há que decidir a este respeito.

6 - Aponta o relatório inicial algumas outras eventuais irregularidades, que brevemente se apreciam.

6.1 - A questão da ilegalidade do subsídio de refeição pago aos formandos do programa OTJ, referida a fls. 6 da Contadoria, é objecto de duntas considerações na promoção do Ministério Público a fls. 112 a 113, que tornam, pelo menos, muito razoável a dúvida segundo a qual tal despesa poderia ser de encargo dos serviços e não do Instituto do Emprego e Formação Profissional, entidade promotora do Programa Ocupação Temporária de Jovens (OTJ), aos quais os referidos subsídios men-

cionados nas fls. 5 e 6 do relatório inicial foram atribuídos. Por um lado, a legitimidade da dúvida sobre o seu regime, por outro, a ausência de intenção dolosa e a evidente afectação ao interesse público desta verba, levam a considerar não haver necessidade de determinar a reposição de fundos públicos que foram efectivamente correspondentes à realização de interesses públicos confiados ao Organismo, pelo que nem sequer se afigura haver responsabilidade financeira reintegratória, e muito menos sancionatória.

6.2 - A observação feita a fls. 6 e segs., segundo a qual as despesas de Aquisição de Serviços — Transportes e Comunicações aí referidas foram objecto de errada classificação devendo ser integradas na rubrica 14.00 — Deslocações — Compensação de encargos e não na 30.00, acima referida, tem razão de ser (conforme também doutra promoção do Ministério Público a fls. 113). Todavia, tal erro era desculpável e não denota a intenção nem tem o efeito objectivo de violar qualquer regra fundamental de elaboração ou de execução do orçamento nem exceder as dotações orçamentais, porquanto, como se observa a fls. 113 da doutra promoção, "caso houvesse sido feita a devida classificação teria havido excesso de despesa face ao orçamentado". De qualquer modo, basta isto para se não considerar haver responsabilidade compensatória, encontrando-se a eventual responsabilidade sancionatória abrangida pela alínea cc), do artº 1º, da Lei da Amnistia de 1991 (Lei nº 23/91 de 4 de Julho).

6.3 Em matéria de horas extraordinárias, referidas a fls. 7 e 8 (cfr. doutra promoção a fls. 113), reconhece o responsável pelo organismo "ter havido práticas contra legem, se bem que tal haja sucedido, esclarece, quer por desconhecimento do regime legal, quer por absoluta necessidade de o motorista, que era o único ao serviço, prestar serviço para além do horário normal. De qualquer modo, assevera (fls. 86 e 98), a efectiva prestação de serviço foi superior aos pagamentos feitos, os quais não excederam o terço do vencimento". Considera-se, pois, que o interesse público realizado não justifica qualquer efectivação de responsabilidade compensatória, caindo também eventual responsabilidade sancionatória sob o manto da Lei da Amnistia.

6.4 - No nº 6 do relatório inicial a fls. 8 e 9, referem-se despesas de representação que não estão devidamente documentadas, por serem feitas através de cartão de crédito, sem fundamento legal ou sem autorização da entidade tutelar, conforme fls. 83 (nº 4). Realizadas através de cartão de crédito, é evidente que as despesas não estão formalmente documentadas, ao menos da forma tradicional; e conforme se menciona a fls. 83, nº 4, tê-lo-ão sido sem fundamento legal ou sem autorização da entidade tutelar. A instrução do processo revela, na sequência do despacho de fls. 91-verso, que o cartão está emitido em nome individual do responsável mas tem como conta de referência e regularização a conta do organismo.

Conforme se observa na douta promoção da Exm^a Procuradora-Geral Adjunta a fls. 113-verso há matérias em que o relatório inicial poderia ter sido mais explícito, pois seria possível que as despesas de representação tivessem sido devidamente autorizadas, tivessem inscrição orçamental e se contivessem dentro dos limites autorizados (cfr. artº 3º, do Decreto-Lei nº 37 796, de 29.3.1950).

A respeito da utilização do cartão de crédito observa ainda a Exm^a Procuradora-Geral Adjunta, a fls. 113-verso e 114 da sua douta promoção: "quanto à utilização do cartão de crédito, e uma vez que se trata de uma das várias formas de pagamento de despesas, e inexistindo regras específicas emanadas da tutela, parece-nos nada obrigar à sua proibição, desde que, para além das referidas autorizações para este tipo de despesas, estas fiquem suficientemente documentadas. Por outro lado, a titularidade do cartão deverá sempre caber ao organismo, que é em seu nome que se encontra aberta a conta respectiva, e não em nome de alguns dos seus servidores. A eventual utilização por estes, incluindo o seu presidente, deverá ter por base despacho ou acto similar do responsável do organismo".

Os cartões de crédito (deste tipo: cartões gerais de compra) são instrumentos (não títulos) utilizados para a realização de pagamentos, mediante a sua apresentação e contra a emissão de factura que, assinada pelo titular, é apresentada à entidade emittente para pagamento ao fornecedor do bem e serviço facturado, devendo o comprador da operação regularizar o valor do seu débito real e originário ao emissor do cartão, que assim financia os seus pagamentos (normalmente de consumo) (cf. artº 9º, nº 1, do Decreto-Lei nº 47 912, de 7.09.1967 e portarias nºs 644/70, de 16 de Dezembro, e 360/73, de 23 de Maio, bem como as que posteriormente as substituíram); podem servir ainda — o que agora não interessa mais — para efectuar outras operações electrónicas de carácter monetário ou financeiro.

O Despacho Normativo nº 77/82, de 17.05, do Secretário de Estado do Tesouro, previa a emissão de "cartões-empresa" a favor de "empresas públicas e privadas e de organismos públicos" (nova alínea c), do nº 6, do Despacho Normativo nº 220/79, de 31/7, disposição esta confirmada pelo Despacho Normativo nº 45/86, e publicado no D.R., I Série, de 31.05.1986, pág. 1 299); estabelecendo que os organismos públicos deverão "obter previamente parecer favorável do respectivo Ministro e do Ministro das Finanças" (D.N. nº 45/86, nº 3, aliás reproduzindo o segundo trecho da alínea c), introduzida pelo nº 1 do citado D.N. 77/82, publicado em 17 de Maio). Apesar de vaga, a expressão "organismos públicos" não parece ter o potencial de excluir o Estado ou outras entidades públicas sendo certo, aliás, que estamos perante um "organismo" autónomo (mesmo tendo como suporte a personalidade jurídica do Estado); e o carácter amplo do qualificativo abona a favor da inclusão, não da exclusão.

A lei geral admite então que esta forma de pagamento a terceiros seja usada por entidades públicas e pelos seus representantes, funcionários ou agentes, não se conhecendo disposição que, no caso vertente, o proíba (no âmbito do Direito Financeiro).

ro da contabilidade pública, ou outra qualquer). E não se esqueça que a tramitação formal própria da despesa pública deverá ser observada no momento do pagamento à entidade emitente do cartão; mutatis mutandis, o Estado recorre a um intermediário como se se tratasse de crédito de fornecedor ou de um agente, e realiza bem a despesa se obedecer aos requisitos legais.

É, todavia, evidente que este mecanismo de pagamento a jusante da despesa pública formal — adequado apenas a certos tipos de gastos, como as despesas de representação — tem de ser sempre utilizado de modo tal que evite abusos, por exemplo, não recorrendo a crédito prorrogado ou em prestações para liquidar a dívida apurada no extracto mensal, utilizando para liquidar a conta regular de tesouraria e combinando os condicionalismos monetários (limites e prazos de crédito, por exemplo) com as disposições próprias do direito orçamentário e da contabilidade pública; qualquer infracção determinará responsabilidade financeira do utilizador (e de outros eventuais responsáveis), sem prejuízo de outras sanções legais que no caso caibam; nunca poderá, pois, haver afastamento das normas e critérios gerais da contabilidade pública no processamento da despesa (liquidação do débito) e no prévio recurso ao crédito. Por isso se exige a autorização do Ministro das Finanças e do Ministro a quem cabe a direcção, superintendência ou tutela (no caso, por delegação do Primeiro-Ministro, o Secretário de Estado da Cultura), recomendando-se aos responsáveis que, caso falte, obtenham essa autorização e suspendam, entretanto, qualquer utilização ulterior do cartão, se ela não existir e enquanto não for concedida.

Assim — e sem prejuízo da desejável maior precisão, que só o legislador poderá introduzir — a utilização do cartão de crédito deve considerar-se como uma forma legítima de realização de certo tipo de gastos, embora não dispense a ulterior liquidação da despesa, e a documentação dessa despesa, pelos modos que sejam legalmente possíveis, mesmo no prévio pagamento utilizando o "dinheiro de plástico" ou "electrónico". E quanto à emissão, conta de regularização e pessoa ou pessoas que podem utilizar o cartão, cumpre respeitar os preceitos legais aplicáveis. Hoje, a utilização de instrumentos de pagamento desta natureza é largamente generalizada, não pode razoavelmente recusar-se e não se vêem obstáculos, de natureza jurídica ou outra, à sua utilização por entidades públicas para pagamento de despesas de representação no país ou no estrangeiro (cf. Portaria n.º 234-B/89, de 28/3, sem prejuízo da observância da legislação cambial). E, como se observa na informação emitida sobre o Parecer n.º 14/92-GE, além disso, "a utilização de cartão de crédito é, em certos casos, um meio de pagamento mais cómodo, rápido, seguro e talvez até de mais fácil controlo (v. g. pelo Tribunal de Contas) do que outros meios de pagamento".

Assim sendo, e independentemente de outras considerações, não se considera ilegal a utilização de cartão de crédito para despesas de representação, havendo que determinar os modos instrumentais de realização da sua fiscalização, pois estas despesas devem caber no âmbito das normas reguladoras da utilização de despesas pú-

blicas e ter correspondente verificação de legalidade e de cabimento. Nada no processo demonstra que as coisas se hajam passado de modo diferente, pelo que, a este respeito, se entende nada haver a observar nesta sede, recomendando apenas a suspensão da sua utilização se não estiver plenamente autorizada a emissão pelos membros do Governo competentes.

Acresce que, conforme o ponto 4 do ofício a fls. 87 e 88, o Presidente da Delegação Regional do Norte refere que o cartão só é utilizado para assegurar despesas de representação dos serviços e que procederá de imediato à sua anulação, caso o Tribunal de Contas o entenda necessário. Regista-se a atitude e toma-se nota da explicação, que se tem por aceitável.

7 - Nestes termos e nos mais de direito, julgam os da Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas o responsável supra identificado pela gerência da Delegação Regional do Norte da Secretaria de Estado da Cultura de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1988 quite pela aludida responsabilidade, devendo o saldo que lhe é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

Desapensem-se os processos.

Comunicações necessárias.

Sem emolumentos.

Lisboa, 9 de Abril de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
José Alves Cardoso

Fui presente:

(a) *Maria de Graça Lopes Marques*

DIRECÇÃO-GERAL DAS FLORESTAS - TESOUREIRO - CAUÇÃO - DEVOLUÇÃO DE CONTAS

SUMÁRIO:

1. Para efeitos de desembaraço de valores depositados a título de caução, a devolução de contas equivale ao julgamento de quitação.
2. Este entendimento justifica-se, pois, por um lado a análise sumária a que todas as contas são sujeitas, mesmo as posteriormente devolvidas, manifesta que não se detectaram irregularidades graves; por outro, quer o prazo de dez anos para as contas devolvidas serem chamadas a julgamento (artº 66º, nº 2, da Lei nº 86/89), quer a possibilidade de anulação dos acórdãos de quitação, nos termos do artº 6º, do Decreto-Lei nº 29 174, de 22 de Novembro de 1938, garantem a defesa da legalidade financeira contra a aparência fraudulenta de regularidade.
3. O processo a adoptar, neste caso, é um processo autónomo sem recorrer ao chamamento da última conta.

Conselheiro Relator:
José Alves Cardoso

Acórdão nº 130/92 — Proc. nº 1/92 EXTRE
Sessão de 1992.04.09

João Tavares Baptista, Ex-Tesoureiro da Direcção-Geral das Florestas, vem requerer a este Tribunal a libertação da caução prestada para o desempenho desse cargo.

Alega que exerceu ininterruptamente o referido cargo desde 25 de Fevereiro de 1948, com trânsito do extinto Serviço de Requisição de Lenhas, onde ingressou em 26 de Março de 1946, e cessou funções em 26 de Janeiro de 1987, por ter atingido o limite de idade.

Efectuado o preparo devido e solicitados à Direcção-Geral do Tesouro os esclarecimentos necessários, o Exmº Director-Geral do Tesouro informou, através do officio

junto a fls. 24 , que a caução foi constituída no montante de 4 000\$00, em numerário, e apenas se destinava a garantir o desempenho do cargo de Tesoureiro da Direcção-Geral das Florestas.

De acordo com os Mapas de fls. 15 e 16, elaborados pelo Arquivo Geral da Direcção-Geral deste Tribunal, as contas de gerência relativas ao ano de 1947, do Tesoureiro do extinto Serviço de Requisição de Lenhas, aos anos de 1948 a 1974, do Tesoureiro dos Serviços Florestais Agrícolas, ao ano de 1977, da Direcção-Geral dos Recursos Florestais e aos anos de 1978 a 1981, do Tesoureiro da Direcção-Geral do Ordenamento e Gestão Florestais, foram julgadas quites pelos acórdãos cujas datas constam dos referidos Mapas.

As contas de gerência dos anos de 1982 a 1987 do Tesoureiro do mesmo Organismo foram devolvidas ao abrigo do nº 2, do artigo 66º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

A Exm^a Procuradora-Geral Adjunta, no seu parecer de fls. 17, concluiu por não se opor ao levantamento da caução.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir:

São duas as questões a resolver:

A primeira — e essencial — é a de saber se, perante a factualidade descrita, designadamente, a devolução sem julgamento das contas de gerência relativas aos últimos seis anos em que o requerente exerceu as funções de tesoureiro, se verificam os requisitos exigidos para que os valores depositados possam ser julgados livres e desembaraçados ou se, ao invés, terá de proceder-se ao julgamento das últimas gerências.

A segunda — de natureza adjectiva e condicionada à solução que for dada à primeira — prende-se com a espécie de processo em que tal decisão deve ser tomada.

Dispõe o artº 41º, do Regimento aprovado pelo Decreto nº 1 831, de 17 de Agosto de 1915, que o acórdão que julgar o exactor quite, ou credor, deverá também julgar livres e desembaraçados os valores depositados que servirem de caução à sua responsabilidade, se do processo constar:

1º - Que a liquidação sobre que recai a sentença, abrange até ao último dia de gerência do responsável;

2º - Que todas as responsabilidades anteriores foram julgadas, sem que exista recurso algum pendente;

3º - Que de tais julgamentos não resultou para o exactor condenação alguma que não tenha satisfeito;

4º - Que a nenhuma outra responsabilidade servem de caução os ditos valores.

É incontroverso o direito do tesoureiro caucionado sobre os valores depositados e consequentemente é legítimo o seu interesse em os ver declarados livres e libertos, uma vez terminado o desempenho das funções que garantiam, desde que nenhuma responsabilidade inerente a tal desempenho lhe possa ser legalmente assacada.

Os requisitos exigidos pelo citado artigo 41º destinam-se a comprovar, com a segurança razoável, exactamente esta última circunstância: que já nenhuma responsabilidade inerente às funções de tesoureiro lhe pode ser exigida.

Pelos elementos constantes dos autos verifica-se que a conta relativa ao ano de 1987 e devolvida ao abrigo do artigo 66º, nº 2, da Lei 86/89, abrange o último dia da gerência do requerente, que todas as responsabilidades anteriores foram julgadas quites até 1981 e objecto de devolução da conta as seguintes, que dos julgamentos realizados não resultou condenação alguma e que a quantia depositada não servia de caução a nenhuma outra responsabilidade.

Verifica-se, assim, que, para o integral preenchimento dos requisitos previstos no artigo 41º acima mencionado, é necessário considerar que a devolução dos processos de contas, nos termos do referido artigo 66º, nº 2, da Lei 86/89 equivale, para o efeito, ao seu julgamento de quitação.

No caso de assim se não entender, terão de ser chamadas a julgamento todas as contas devolvidas ou, pelo menos, a última.

O instituto da devolução de contas previsto no artigo 66º, nº 2, da Lei nº 86/89, teve como razão a impossibilidade e a não razoabilidade do julgamento de todas as contas apresentadas ao Tribunal.

Este regime teve antecedentes semelhantes (cfr. Decreto-Lei nº 100/80, de 5 de Maio, e Decreto-Lei nº 18/81, de 28 Janeiro), mas em nenhum dos casos o legislador tratou expressamente das suas consequências, designadamente em matéria de levantamento das cauções.

Importa, por isso, preencher a lacuna.

Pensamos que é razoável considerar que, para este efeito, a devolução das contas equivale ao julgamento de quitação.

É certo que as contas devolvidas podem ser chamadas a julgamento no prazo de dez anos, nos termos do mencionado artigo 66º, nº 2, enquanto o julgamento de quitação com trânsito em julgado constitui uma forte presunção de que ao tesoureiro não será assacada no futuro qualquer responsabilidade financeira garantida pela caução.

Porém, nem o julgamento de quitação, com trânsito em julgado, garante certeza alguma.

Com efeito, o artigo 6º, do Decreto-Lei nº 29 174, de 24 de Novembro de 1938, permite que os acórdãos passados em julgado possam ser anulados pelos fundamentos admitidos em processo civil e ainda quando se prove que, em matéria de facto essencial, as contas tenham sido prestadas com dolo ou má fé, ou apresentem deficiências ou erros que não tenham sido apreciados por o processo não fornecer os elementos de informação precisos.

Verifica-se, assim, que, mesmo após o trânsito em julgado, os acórdãos que julguem contas podem ser anulados e as contas julgadas de novo, num leque muito amplo de situações.

Por outro lado, a devolução de contas não é arbitrária, antes exige a sua análise prévia, ainda que sumária, uma vez que o artigo 66º, nº 1, da Lei 86/89, prescreve que serão submetidas a julgamento as contas em que tenham sido detectados ou haja fortes suspeitas de alcance ou de irregularidades graves.

A necessidade desta análise sumária e o pressuposto exigido para a devolução de que se não detectem casos de alcance ou de irregularidades, implicam, assim, também um juízo de elevada probabilidade de que ao tesoureiro não virão a ser assacadas responsabilidades pelo desempenho do cargo.

Acresce que seria de todo injusto que a possibilidade de devolução da conta, permitida pelo legislador nos casos em que, à partida, se não suspeite de qualquer irregularidade, se repercutisse negativamente nos direitos dos responsáveis que, pelas suas boas contas, determinaram a inexistência de tal suspeita.

Esta ideia de que a devolução de contas equivale, para efeitos de levantamento da caução, a julgamento de quitação foi, de resto, aceite pelo Plenário da 2ª Secção quando, na sessão de 18 de Abril de 1991, apreciou a Informação 2ª C/2ª CGC/91/12, como também já antes o fora quando o mesmo Plenário analisou o Parecer nº 7/91-GE (cfr. Acta da referida sessão).

Concluimos, assim, que a devolução de uma conta comprova, com razoável segurança, que ao tesoureiro não virão a ser assacadas responsabilidades financeiras inerentes ao cargo exercido, pelo que deve equivaler ao julgamento de quitação, para efeitos de levantamento da caução.

Passando à segunda questão a resolver — a da espécie de processo em que a decisão deve ser tomada — importa referir, antes de mais, que, no regime anterior ao da Lei 86/89, sendo a regra prevista na lei a da necessidade de julgamento de todas as contas, era lógico que o levantamento da caução, também em regra, deveria ser autorizado no acórdão que julgasse quite ou credor o exactor, relativamente ao ano ou período que incluisse o último dia da sua gerência (artigo 41º, do Regimento aprovado pelo Decreto-Lei nº 1 831) ou, quando tal não fosse possível, em acórdão autónomo, mas sempre no processo da última responsabilidade do exactor (artigo 42º, do mesmo Regimento).

No caso de devolução da conta, nao havendo julgamento da última responsabilidade, duas soluções são possíveis: ou chamar a última conta e autuá-la como processo, para nele se apreciar o pedido de levantamento de caução, ou abrir um processo autónomo com base no requerimento do interessado.

Pensamos que a primeira solução frustraria de algum modo os objectivos realistas e desburocratizantes que o legislador também visou ao criar o instituto da devolução.

Por outro lado, seria uma solução não necessária e desproporcionada em relação ao objectivo final a atingir, já que a análise desta conta, sem se ter em vista o seu julgamento e apenas para se apreciar o pedido de levantamento da caução, pouco

acrescentaria à análise sumária que determinou a devolução.

Ao invés, a solução do processo inteiramente autónomo parece-nos consentânea com a vontade do legislador e decorre naturalmente da solução que acabamos de encontrar para a primeira questão formulada.

Com efeito, no caso de ter havido declaração de impossibilidade de julgamento, com o consequente arquivamento do processo (nº 5, do artigo 94º, do Regimento), permite-se que, a requerimento dos interessados, o levantamento da caução seja deferido em julgamento especial (nº 6) o que, se não impõe, pelo menos não inviabiliza a abertura de um processo autónomo.

Consideram-se, assim, verificados os pressupostos, materiais e formais, exigidos na lei para que a caução possa ser levantada, tal como, em caso semelhante, o Tribunal já decidiu no acórdão nº 267/91, de 19 de Setembro de 1991.

Pelo exposto, julga-se livre e desembaraçada a quantia de 4 000\$00 (quatro mil escudos) que serviu de caução à responsabilidade do ex-Tesoureiro da Direcção-Geral das Florestas, João Tavares Baptista.

Comunique à Direcção-Geral do Tesouro e notifique.

Emolumentos: 600\$00.

Aprovada na sessão de 9 de Abril de 1992.

(aa) *João Alves Cardoso*
José Alfredo Mexia Simões Mania
João Pinto Ribeiro

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DE LEIRIA - ACUMULAÇÃO DE REMUNERAÇÕES - REPOSIÇÃO DE VENCIMENTOS

SUMÁRIO:

A reposição voluntária de abonos indevidos, terá de ser feita em tempo razoável, considerando-se quatro anos um período de tempo demasiado elevado.

Os responsáveis financeiros, pelos pagamentos indevidos, são os gestores pelo que a eles se imporá, a reposição das importâncias indevida ou excessivamente pagas, se a reposição voluntária pelos recebedores não for feita em tempo razoável.

Conselheiro Relator:
José António Mesquita

Acórdão nº 136/92-2ª S. — Proc. nº 2 681/85
Sessão de 1992.04.03

I.

1 - Procede-se a julgamento da conta da ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DE LEIRIA, gerência de 1985, da responsabilidade de:

- Dr Rui Couceiro Neto Silva,
- Dr Arménio Firmino Duarte e
- Rui Alberto Nunes Antunes Gomes, na qualidade de membros da sua Comissão Instaladora.

O processo vem instruído com os documentos necessários ao seu julgamento, mostrando-se comprovado o débito pelos de fls. 104 a 106 e demonstrado o crédito pelos de fls. 107 a 133 e verificando-se do seu exame que o resultado da gerência foi o que consta do seguinte ajustamento que aqui se confirma:

DÉBITO:

Saldo de abertura	43 554 434\$00	
Recebido na gerência	<u>3 616 354 342\$00</u>	3 659 908 776\$00

CRÉDITO:

Saldo na gerência	3 608 770 637\$80	
Saldo de encerramento	<u>51 138 138\$20</u>	3 659 908 776\$00

2 - O saldo de abertura foi apurado administrativamente, nos termos do artº 16º, do Dec. nº 26 341, de 07/02/1936, em virtude de se não encontrar julgada a conta anterior.

3 - A conferência dos documentos de despesa foi totalmente dispensada conforme Resolução do Tribunal publicada no Diário da República, II Série, de 8/4/86.

4 - Não tendo sido efectuados os arredondamentos nos termos do artº 4º, do Dec.-Lei nº 267/81, de 15/9, procedeu a Contadoria à sua regularização, ao abrigo do D.R. nº 176/87, de 23 de Julho.

II.

O Exmo Magistrado do Ministério Público teve vista do processo e nele emitiu o douto parecer de fls. 490-verso, no qual entende amnistiadas as infracções e promove o julgamento de quitação com recomendações.

III.

Corridos os vistos legais cumpre apreciar e decidir.

1 - Tem inteira razão o Exmº Procurador-Geral Adjunto quando promove a recomendação ao Organismo para que, no futuro, sejam rigorosamente cumpridas as normas respeitantes a acumulações.

Este processo é paradigmático, porquanto se arrastou penosamente ao longo de mais de quatro anos apenas para regularização das importâncias recebidas em excesso por diversos funcionários, em especial médicos, a título de acumulações indevidas de vencimentos, subsídios de férias e de Natal e ainda do denominado subsídio concelhio.

Foi, afinal, possível obter a reposição voluntária, por parte dos recebedores, de importâncias que somam o significativo montante de 4 419 992\$00 graças, sobretudo, a uma acção persistente, esforçada e esclarecida da Contadoria, que é justo aqui realçar, mas cujo preço, em atraso no julgamento da conta e em tempo de ocupação do pessoal dos Serviços de Apoio do Tribunal, é demasiado elevado e, por isso, aponta no sentido de alguma inflexão na orientação que tem sido seguida de o Tribu-

nal aguardar todas as morosas, e tantas vezes pouco esforçadas diligências, tendentes à reposição voluntária pelos recebedores.

Os verdadeiros responsáveis financeiros são os gestores, no caso os membros da Comissão Instaladora, e, no futuro, impõe-se a sua efectiva responsabilização pela reposição das importâncias indevida ou excessivamente pagas, quando não restituídas pelos recebedores em tempo razoável que estará muito longe do tempo desperdiçado neste processo.

É uma advertência solene que aqui se deixa e se espera seja bem entendida.

2 - Através do Balanço Analítico e do mapa da situação financeira verifica-se que o Organismo contraiu encargos que não puderam ser liquidados e pagos durante a gerência, em violação frontal do disposto no artº IIº, do Dec.-Lei nº 139/85, de 6 de Maio.

O seu montante ascende a Esc. 526 791 000\$00 e reporta-se às contas das seguintes classes: -2 - Terceiros e Antecipações - (601 000\$00) - 3.1 - Compras (1 314 000\$00) - 6.2. - - Sub-Contrato (479 731 000\$00) - 6.3. - Fornecimentos e Serv. Terceiros (44 943 000\$00) e 6.7. - Outras Despesas e Encargos (202 000\$00).

Esta situação vem explicada no Ofício de fls. 265 por remissão para a Memória Descritiva do Orçamento Ordinário e é comum a todos os Estabelecimentos Hospitalares do Ministério da Saúde, resultando de deficiências estruturais que estão a ser analisadas na auditoria integrada que neste momento decorre no âmbito do Ministério da Saúde, mais precisamente no Serviço Nacional de Saúde, Administração Regional de Saúde de Lisboa e Hospital de S. José.

Espera-se que essa auditoria traga contributos importantes para o conhecimento aprofundado do sistema, o diagnóstico das suas anomalias e, por ventura, a formulação de sugestões e propostas para o seu aperfeiçoamento.

Até lá, tal como vem sendo jurisprudência uniforme do Tribunal, releva-se a responsabilidade financeira dos responsáveis, nos termos do artº 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, pela consideração da conhecida dificuldade dos gestores para a superação das anomalias que, sendo mais do sistema do que da sua gestão, não será razoável imputar-lhes para efeitos de efectivação de responsabilidade financeira.

Sem embargo do dever que lhes cabe de não se conformarem com a fatalidade do sistema e de desenvolverem todos os esforços ao seu alcance para a correcção das suas distorções, designadamente pela representação às instâncias superiores das suas observações, críticas e sugestões.

IV.

Termos em que, com o parecer concordante do Exmo. Procurador-Geral Adjunto, se acorda no Tribunal de Contas em julgar os membros da Comissão Instaladora da Administração Regional de Saúde de Leiria, pela sua gerência no período de 1 de

Janeiro a 31 de Dezembro de 1985, quites pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Não são devidos emolumentos.

Comunicações necessárias.

Tribunal de Contas, em sessão de 30 de Abril de 1992

(aa) *José António Mesquita*
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo
António Joaquim Carvalho

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

INSTITUTO PORTUGUÊS DE PATRIMÓNIO CULTURAL - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - INFRACÇÃO FINAN- CEIRA - RELEVAÇÃO DE INFRACÇÕES

SUMÁRIO:

1. A relevação de infracções financeiras depende de ausência de dano para o Estado e de ausência de intenção dolosa de realização de gastos contra aquilo que vem disposto na inscrição orçamental.
2. A autorização e decisão ilegal de despesas quanto ao procedimento e sem lei permissiva; a prática fraudulenta do fraccionamento; a cabimentação de gastos correntes em orçamento de capital; a prática de despesas estranhas às atribuições do organismo em causa, revelam um caso extremo de pagamento indevido.
3. É jurisprudência constante do Tribunal, que a responsabilidade financeira por infracções cometidas por várias pessoas, é solidária.

Conselheiro Relator:
António de Sousa Franco

Acórdão nº 134/92 — Proc. nº 2 412/89
Sessão de 1992.04.30

1 - Sobre a julgamento do Tribunal de Contas em primeira instância o processo da responsabilidade relativo à gerência inteira de 1989 do Conselho Administrativo do Instituto Português do Património Cultural (IPPC), constituído pelos seguintes responsáveis identificados na relação a fls. 232:

- António Ressano Garcia Lamas
- João Manuel Bairrão de Oliveira da Silva Oleiro
- José Miguel Pestana de Mello Moser
- António dos Santos

- Joaquim Rodrigues de Carvalho Lopes

Pelos elementos constantes do processo (cfr. fls. 41 a 49), com o saldo de abertura apurado administrativamente nos termos do artº 16º, do Decreto-Lei nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, por a conta anterior, ainda não ter sido julgada, ter sido devolvida por Resolução do Tribunal de Contas de 05.01.1990, publicada no Diário da República nº 19, II Série, de 23.01.1990, posteriormente avocada por deliberação do plenário da 2ª Secção, de 11.04.1991, o resultado da gerência pode sintetizar-se no seguinte ajustamento que se confirma:

DÉBITO:

Saldo da gerência anterior	248 679 443\$50	
Recebido na gerência	<u>2 845 748 249\$00</u>	3 094 427 692\$50

CRÉDITO:

Saído na gerência	2 662 806 759\$20	
Saldo para a gerência seguintes	<u>431 620 933\$30</u>	3 094 427 692\$50

Os processos das cinco gerências anteriores encontram-se na seguinte situação:

- 1984 (Proc. nº 2 283/84) — Acórdão de quitação nº 386/91, de 12.12.1991
- 1985 (Proc. nº 2 238/85) — Conta devolvida ao abrigo da Resolução do TC de 5.01.1990
- 1986 (Proc. nº 2 467/86) — Acórdão de quitação de 11.04.1989
- 1987 (Proc. nº 2 710/87) — Conta devolvida ao abrigo da Resolução do TC de 5.01.1990
- 1988 (Proc. nº 2 746/88) — Em liquidação administrativa

No bem elaborado relatório inicial de fls. 2 a 39, enumera-se com pormenor e profundidade as muitas questões suscitadas pela liquidação do processo, devendo ainda sublinhar-se que a conferência e liquidação suscitou, conforme se diz a fls. 3, dúvidas por insuficiente informação e falta de documentos, as quais os Serviços consideram parcialmente ultrapassados através de esclarecimentos prestados pelo IPPC ou de documentos que posteriormente vieram a instruir o processo.

Foram os responsáveis ouvidos nos termos de despacho do Conselheiro Relator de 16.04.1991, a fls. 259, na forma prevista pela Resolução do Tribunal de Contas nº 8/91, 2ª Secção e nos termos e para os efeitos dos artºs 30º e 51º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Encontram-se de seguida autuadas as respostas dos responsáveis, com documentos anexos até fls. 352, incluindo-se nestas respostas diversas questões, com incidência nesta gerência, mas por vezes com alcance mais vasto, por relacionadas com o

projecto do Conjunto Monumental de Belém (CMB), cuja primeira auditoria foi entretanto objecto de apreciação pelo Tribunal: Acórdão nº 61/91, de 11/04/1991, publicado no Diário da República, II Série, nº 134, de 14/06/1991.

Dada vista ao Digno Agente do Ministério Público, a fls. 352, promoveu o ilustre Magistrado diligências complementares, que foram acolhidas pelo Conselheiro Relator a fls. 353 e que se encontram processadas até fls. 365.

Com base nestes elementos, apesar de considerar continuar a existir falta ou insuficiência de alguma documentação (cfr. nº 1 da douta promoção a fls. 366), emitiu o Exmº Procurador-Geral Adjunto douto parecer na qual conclui promovendo, entre outras coisas, julgamento de quitação, com diversas recomendações e diligências complementares, pelos motivos constantes da profunda e douta análise de fls. 366 a 373.

Dada a importância e especificidade de questões relacionadas com o Conjunto Monumental de Belém, foram os responsáveis ouvidos mais uma vez, nos termos do Despacho a fls. 377 e 377-verso, encontrando-se as respectivas respostas processadas de fls. 388 a 397; adiante se apreciam como cumpre.

Foram de seguida os autos à Contadoria, para esclarecimentos complementares, e depois com vista aos Exmos Conselheiros Adjuntos, após o que, corridos assim os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

2 - Conhecendo.

2.1 - Surgiram diversas dúvidas durante a conferência e liquidação por insuficiente informação ou falta de documentos, algumas das quais foram ultrapassadas através de esclarecimentos prestados pelos Serviços do IPPC ou de documentos que posteriormente vieram a ser autuados no processo.

Todavia, destacam-se ainda as questões que merecem apreciação, tendo em conta o bem elaborado relatório inicial de fls. 2 a 39 e bem assim a douta promoção do Exmº Procurador-Geral Adjunto de fls. 366 a 377, bem como, naturalmente, a análise do processo na sua globalidade.

2.2 - A insuficiência de documentação ou a sua falta não obstou à conferência e liquidação nem, nesta apreciação final, obsta ao julgamento; tão pouco a relação nominativa dos responsáveis, apesar de não vir assinada por todos eles, pelas razões indicadas a fls. 233 — que explicam embora não justifiquem a situação — não foi posta em causa, considerando-se estabelecido o âmbito subjectivo da responsabilidade.

2.3 - Tem-se ainda em devida conta o processo de inquérito especial que levou à prolação do Acórdão nº 61/91, de 11 de Abril, que apreciou dois relatórios levados a

efeito quanto ao Programa "Conjunto Monumental de Belém".

Quer porque esses relatórios incidem sobre matéria comum a várias gerências quer porque, nos termos do referido Acórdão e do Plano de Acção do Tribunal de Contas para 1992, o inquérito ao programa mencionado prossegue, apenas se apreciarão no presente Acórdão as questões que exclusivamente dizem respeito à gerência de 1989, encontrem-se ou não abrangidas no âmbito do relatório inicial, elaborado antes da referida gerência, tendo em conta a audição dos responsáveis, que abrangem, quer o relatório inicial (fls. 1 a 33) quer a matéria do Acórdão nº 61/91 (fls. 314), tendo em conta as respostas de fls. 33 a 250 e, nomeadamente, o § 3º, de fls. 333; (cfr. ainda douda promoção a fls. 361-verso e 362, em sentido um pouco mais restritivo).

3 - Das muita situações irregulares que o processo revela, importa seleccionar apenas as mais significativas. Entre elas se encontram, quanto ao tipo de violação perpetrado, ilegalidades ou irregularidades contabilísticas; e, quanto ao tipo de sanção jurídico-financeira abstractamente aplicável, meras irregularidades (ou seja, comportamentos que, de per si, não são sancionáveis, apesar de contrariarem a lei, regulamentos ou regras de contabilidade) e comportamentos geradores de responsabilidade financeira (quer reintegratória — consistente no reembolso de valores indevidamente pagos, desbaratados ou alcançados) — ou sancionatória — (neste caso, infracções susceptíveis de aplicação de sanções punitivas, nomeadamente a que é típica do nosso Direito Financeiro: a multa).

Seguindo uma metodologia próxima da da douda promoção, abordar-se-ão separadamente as meras irregularidades e os comportamentos ilícitos potencialmente geradores de responsabilidade financeira/reintegratória ou sancionatória. No final se destacarão as situações, a apreciar nesta gerência, que decorrem da prova até agora produzida relativamente ao "Conjunto Monumental de Belém", no seu reflexo sobre a gerência de 1989.

4 - Meras irregularidades.

Algumas simples irregularidades devem ser apreciadas, a fim de pedagogicamente se apontar ao Organismo um comportamento correcto a seguir no futuro e, eventualmente, se formularem recomendações que, integrando o conteúdo vinculante do dever de boa administração, poderão, caso não sejam acatadas, vir a determinar a aplicação de sanções no futuro.

4.1 - Verifica-se que, relativamente a contas de diversa proveniência, e nomeadamente quanto às receitas próprias do IPPC, se encontram elas insuficientemente documentadas.

Alegam os responsáveis que têm receitas com proveniência muito diversas (entradas em museus, monumentos e exposições, cedências temporárias de espaços pú-

blicos, vendas de publicações, juros por aplicações financeiras, etc); mas, como é evidente, tal não constitui obstáculo a que sejam documentadas, pelo modo próprio, em sede de conta, tal como haveriam de tê-lo sido, no momento de percepção, em termos de contabilidade de gestão. Não se crê que esta irregularidade seja especificamente sancionável, pois não obstou ao ajustamento da conta nem à conferência e liquidação, mas acompanha-se a observação do Exm^o Procurador-Geral Adjunto, a fls. 367-verso, segundo a qual "impõe-se um maior controlo documental das mesmas (receitas), que se não verificou na gerência o controlo suficiente (cfr. 2.1 do relatório, fls. 8 e 292)". Isto se recomenda com vigor aos responsáveis que façam para futuro.

4.2 - Observa-se que a conta de execução de receitas e despesas do Orçamento de Estado, a fls. 45, não inclui o saldo da gerência anterior, no montante de Esc: 311 926\$50, muito embora conste do mapa-resumo a fls. 41. Este valor não figura nem a débito nem a crédito, pelo que não altera o saldo financeiro da conta, e tão pouco tal irregularidade constitui fundamento suficiente para aplicação de sanções, por motivos análogos aos referidos no número anterior. Apesar de mera irregularidade não punível, não deixa de se chamar a atenção para a incorrecção da prática, recomendando a sua correcção para o futuro, a qual, a não ocorrer, poderá determinar então o sancionamento das condutas respectivas.

4.3 - Contrariamente ao disposto na alínea b), da "Nota Técnica" anexa às Instruções do Tribunal de Contas, publicadas no Diário da República (DR), I Série, Suplemento, de 13.11.1985 e rectificadas no D.R. de 6.1.86 e D.R. de 19.9.87 respectivamente, foram creditadas na conta verbas correspondentes a descontos no total de Esc: 686 684\$00, as quais deveriam ter transitado em saldo, pois a entrega nos Cofres do Estado não se efectuou na gerência (relatório inicial, nº 6.1, e douta promoção a fls. 367-verso).

Por outro lado, a listagem dos descontos em vencimentos e salários debitados na conta de gerência "Receitas do Estado e Operações de Tesouraria", enviada em último lugar após insistência da Contadoria e anexa ao processo (fls. 12), é omissa quanto à assinatura, autenticação e não discriminação dos tipos de descontos, tendo sido já objecto de apreciação pelos responsáveis (fl 285 e 311). Aceita-se, contudo, conforme a douta promoção a fls. 367-verso, apesar de mal apresentada formalmente.

Trata-se, igualmente, de meras irregularidades a corrigir no futuro.

4.4 - Quanto a contas bancárias, foi a conta insuficientemente instruída com a documentação necessária para comprovar as existências no final da gerência (relatório inicial nº 7). Subscreve-se a promoção do Ministério Público a fls. 368, segundo a qual "futuramente o Organismo (deverá) prestar toda a informação registral, nomeadamente quanto à indicação das instituições de crédito em que foram abertas contas,

a individualização de todas estas e o fornecimento das relações de cheques emitidos e levantados". Na verdade, a omissão de toda esta documentação assume a maior gravidade, pelo que se recomenda aos responsáveis pelo Organismo que de futuro seja corrigida esta prática, que retira boa parte de credibilidade à conta apresentada e, a não ser corrigida, será sancionável pela sua gravidade e reiteração.

4.5 - Encontram-se lançadas diversas entregas de dinheiro a favor do professor Clementino José Gonçalves Amaro, a título de subsídio, num total de Esc: 3 395 000\$00. O beneficiário destas entregas estava no Organismo em situação de requisição a partir de 1.08.1989.

A Contadoria exprimiu, com todo o cabimento, as dúvidas que constam do processo a fls. 38, tendo sido ordenadas diligências de esclarecimento pelo despacho autuado a fls. 353.

Respondeu o Organismo com o officio de fls. 363 a 365. Apreciando esta resposta, promove o Exm^o Procurador-Geral Adjunto que "a especificidade das tarefas atinentes à actividade arqueológica desenvolvida, principalmente na área das escavações" e "à circunstância de as despesas em causa se haverem reportado não a honorários mas a pagamentos como material diverso, ferramenta, trabalhos de construção civil ..." concorrem para afastar "as suspeitas de pagamentos indevidos". Observa o mesmo Digno Magistrado, a fls. 368-verso, que "não se trata, aliás, de subsídios quo tale em favor daquele docente arqueólogo, tendo sido apenas a incorrecta classificação de despesa pelos serviços que levou ao suscitar da questão. Deveria, aliás, o Organismo na oportunidade, ter remetido também o 'relatório financeiro' que refere naquele officio, que assim se teriam evitado diligências". Pelo que opina o Digno Magistrado que "pelo Tribunal não é de imputar qualquer censura a título de prática infraccional ou mesmo de verdadeira irregularidade aos responsáveis".

Aceita-se que em substância assim seja. Todavia, nem as despesas se encontram bem classificadas — havendo errada classificação, conquanto sem ofender princípios fundamentais que levassem a considerá-la sancionável — e errada qualificação — pois na realidade trata-se do pagamento de despesas reais inerentes ao trabalho arqueológico, aceitando-se também, embora sem ter visto, que exista um relatório financeiro com todos os documentos comprovativos da despesa, conforme vem referido a fls 365. Em tal caso, todavia, deveria a existência de tais comprovantes no Serviço ser desde logo claramente mencionada no processo, o que não sucedeu, provocando-se assim diligências necessárias apenas em virtude da deficiente instrução do processo, e qualificação errada de despesas deste tipo como subsídios —, não se tratando na realidade de transferências unilaterais destinadas a beneficiar, de modo discricionário ou vinculado, particulares, mas antes de gastos destinados a suportar os encargos da actividade arqueológica de campo. De futuro será também de, ao mesmo tempo que se descreve correctamente o teor da despesa e a existência dos

seus comprovantes no Serviço, de modo que tal possa ser objecto de indagação pelos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, se o Tribunal entender necessário, evitar-se a qualificação da cobertura de despesas efectuadas como subsídio, pois na realidade se não trata de uma despesa de subsídio mas de cobertura de encargos com trabalho arqueológico.

Recomenda-se, pois, que de futuro haja correcta qualificação, adequada classificação e suficiente fundamentação e comprovação deste tipo de despesas. Mas, fazendo fé nas declarações dos responsáveis, aceita-se que no essencial, e atendendo à natureza do trabalho arqueológico de campo, desde que tal se verifique o que não ocorreu no processo sub judice mas deverá ocorrer no futuro estas despesas serão regulares e justificadas, tratando-se, no caso concreto, de irregularidade formal cuja correcção no futuro se recomenda.

5 - Ilícitos geradores de responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória (amnistiados ou não).

5.1 - O Organismo apresentou neste processo 8 (oito) contas de gerência conforme as origens de receita, como aponta o relatório inicial (fls. 3 e 4). Tal prática, como já tem sido por diversas vezes julgado por este Tribunal, contraria o princípio da unidade de conta a que as Instruções do Tribunal de Contas publicadas no Diário da República, I Série, de 13.11.1985 dão conteúdo formal, em aplicação de um critério básico do nosso ordenamento jurídico-financeiro, em si tradicional e reafirmado por jurisprudência constante e uniforme deste Tribunal. Recomenda-se, pois, aos responsáveis do Organismo que, para futuro, rectifiquem esta prática irregular e causadora de menor clareza na apresentação da conta, a qual dificulta a sua análise e julgamento.

Para esta conduta alegam os responsáveis (fls. 284, nºs 5 e 9 e fls. 310, nºs 2 e 4) duas razões: que era essa a prática que vinha sendo seguida, sem que alguma vez houvesse sido objecto de reparo; e que, quanto às verbas provenientes do Fundo Social Europeu (FSE), se trata de uma imposição feita para o seu recebimento.

Verifica-se que essas razões têm razão de ser. Mas a primeira não é justificativa de uma prática ilegal, pois nem a ignorância da lei nem a reiteração do seu desrespeito convertem a ilegalidade numa legalidade: a legalidade não se adquire por prescrição. Quanto à segunda razão, existem soluções previstas no nosso ordenamento jurídico-financeiro para subtrair as receitas do Fundo Social Europeu ao princípio da unidade, sem que isso se generalize a toda uma outra série de receitas; e o Organismo não se serviu dos instrumentos jurídicos ao seu alcance para individualizar a gestão, o registo e a responsabilidade pelos fundos do Fundo Social Europeu, pelo que a forma como o fez viola a regra da unidade, que é um princípio fundamental do nosso ordenamento jurídico-financeiro.

Em Acórdão nº 386/91, proferido no Proc. nº 2 283/84, já este Tribunal, perante a existência de cinco contas de gerência do IPPC (na presente gerência, alargadas para oito!), sublinhou que, além de esta prática dificultar a liquidação da conta, por esta se não encontrar estruturada em conformidade com o orçamento (cfr. fls. 6 do citado acórdão), por isso mesmo tal situação, poderá ter-se por sancionável, reconduzindo-se à previsão do artº 7º, do Decreto-Lei nº 29 174, de 24 de Novembro de 1938, "o que torna aplicável a multa com o máximo de metade das remunerações anuais; porém, atendendo a que o Serviço ainda não tinha sido advertido da incorrecção praticada e que esta terá sido devida a um propósito, eventualmente infeliz, de aumentar a transparência da conta, sempre haveria lugar, pelo menos, à redução de responsabilidade nos termos do artº 1º, do Decreto-Lei nº 30 294. Assim, verifica-se a aplicabilidade da amnistia contida no artº 1º, alínea z), da Lei nº 16/86, de 11 de Julho" (citado acórdão, fls. 7).

A mesma situação se mantém nesta gerência pois a recomendação acima transcrita é anterior à apresentação da conta sub judice pelo que do mesmo modo se decide recomendar para o futuro o respeito rigoroso pelo princípio da unidade da conta, cuja inobservância reiterada poderá vir a determinar a aplicação das sanções legais.

5.2 - Não foi orçamentada a verba a receber (e efectivamente recebida) do FSE, contrariando o disposto nos artºs 7º e 17º, da Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro. Escreve a este respeito, a fls. 368-verso, o Digno Agente do Ministério Público na sua douda promoção: "confessando o erro, alega-se a imposição de abertura de conta própria para a movimentação destes fundos e a circunstância de ter sido a primeira vez que no IPPC terem sido organizados cursos de formação (fls. 284 e 310, nº 4). Só que, não obstante aquela imposição, tal não obsta à pertinente orçamentação".

Efectivamente assim é. Não é possível deixar de orçamentar, seja qual for o seu regime de utilização, receitas efectivamente recebidas, pois tal constitui violação da regra da universalidade orçamental, a qual tem, para o Orçamento do Estado e, por extensão, para os orçamentos dos serviços autónomos, consagração constitucional [(Constituição da República Portuguesa, artigo 108º, alínea a)], e legal (artº 17º, da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado vigente ao tempo: Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro).

Todavia, não deixam de se verificar nesta matéria requisitos que possibilitam a relevação, quanto à responsabilidade financeira reintegratória, ou, se se entendesse converter esta em multa ou aplicar penas por mera responsabilidade sancionatória, a aplicação da alínea cc), do artº 1º, da Lei da Amnistia (Lei nº 23/91, de 4 de Julho), pelo que ambos os fundamentos concorrem na exoneração da responsabilidade.

Fica, todavia, a pertinente recomendação de que para o futuro não deixem de se orçamentar todas as receitas recebidas, conforme impõe a regra da universalidade.

5.3 - Não foram movimentadas receitas próprias através de "Contas de Ordem", violando-se assim o disposto nos arts 1º e 3º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, e não se deu, no domínio das receitas próprias, cumprimento ao artº 5º, do mesmo Decreto-Lei nº 459/82.

Vejam os.

5.3.1 - Invoca o Serviço o teor do artº 47º, do Decreto Regulamentar nº 34/80, de 2 de Agosto (redacção do Decreto Regulamentar nº 5/88, de 10 de Fevereiro), o qual, na interpretação dos responsáveis por esta gerência e do Organismo, viria exceptuar daquele regime o IPPC, interpretação esta que teve inclusivamente a anuência da própria Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) (fls. 281, nº 5.2, fls. 285, nº 10 e fls. 311, nº 5).

A esse respeito, raciocina assim o Exmº Procurador-Geral Adjunto (a fls. 369 e 369-verso): "Não se questiona, afirmando ou infirmando, uma maior eficiência e rentabilidade poderem eventualmente vir a surtir melhores efeitos com a prática que foi seguida. Certo é, contudo, que a interpretação assim dada, quer pelos serviços do Organismo, quer pela DGCP, é contrária à lei. Desde logo até pelo princípio da hierarquia dos normativos legais. Depois, o invocado artº 47º somente veio disciplinar o processamento das receitas próprias (ou de algumas delas) ao nível interno (dentro dos serviços) mediante o depósito em instituições de crédito, com ulterior remessa de dois exemplares das respectivas guias, com certificação ao Organismo. Não teve por finalidade enquanto norma adjectiva, arredar a aplicação do direito material contido no Decreto-Lei nº 459/82. Nem podia, porque diploma regulamentador ou disciplinador".

O mesmo Digno Magistrado continua: "Reconhece-se, todavia, face às razões invocadas, a total ausência de intenção em defraudar a lei. Como se reconhece, face às dificuldades de previsão de certas receitas (entradas em exposições, monumentos ...), a dificuldade de uma orçamentação perfeita.

"A existência de saldo das receitas próprias no final da gerência, evidencia a não utilização global destas verbas relativamente às provenientes do O.E., contrariamente ao disposto no artº 5º, do citado Decreto-Lei nº 459/82".

"Atendendo a que o montante não é significativo (296 392\$00) e ao invocado pelos responsáveis (fls. 285, nº 12 e fls. 311, nº 7), não merecerá a conduta também aqui particular censura".

Também aqui o Organismo repete práticas que já foram apreciadas no citado Acórdão nº 386/91, proferido no Proc. nº 2283/84 (quanto à não orçamentação do saldo de "Contas de Ordem" violando o artº 4º, nº 7, do Decreto-Lei nº 459/82). Decidiu o Tribunal naquele acórdão (nº III, fls. 8): "Entende-se, a este propósito, que a multa a que se refere o nº 3, do artº 16º, do Decreto-Lei nº 459/82, não é de aplicar

pelo Tribunal de Contas nem se reconduz ao campo da responsabilidade financeira, não se conhecendo norma que puna, a este título, a conduta descrita. Trata-se portanto de mera irregularidade não punível — o que não obsta a que se deixe afirmada a incorrecção da prática seguida".

5.3.2 - Quanto à não utilização prioritária de receitas próprias com violação do artº 5º, do Decreto-Lei nº 459/82, também no nº IV do mesmo acórdão, a fls. 8/9, se entendeu doutamente que: "esta irregularidade — em parte devido à falta de orçamentação mencionada em III — determinou uma utilização prematura e, como tal, indevida das dotações orçamentais, preenchidas por transferências do orçamento. Há, pois, uma violação de lei punível pelo nº 1, do artº 11º, do Decreto-Lei nº 737/76, abrangida pela amnistia já referida".

5.3.3 - Subscrevem-se as considerações, da doura promoção, e segue-se a doutrina do acórdão anterior. No caso concreto, a aceitação da prática de não movimentação de receitas próprias através de "Contas de Ordem", em violação dos artºs 1º e 3º, do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública não retira a este comportamento a sua evidente ilegalidade. De facto a DGCP, entidade competente para fiscalizar a execução orçamental no plano administrativo, não pode afastar a lei por cujo cumprimento deve zelar, embora a sua eventual anuência a um comportamento ilegal possa constituir, por induzir em erro os serviços da mesma administração controlada, factor de atenuação ou exoneração da responsabilidade respectiva.

Não existindo aqui, então, intenção de fraude ou prejuízo para o Estado, poderá estar a responsabilidade financeira respectiva amnistiada, por aplicação da redução do artº 1º, do Decreto-Lei nº 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940, com consequente aplicabilidade da amnistia contida na alínea cc), do artº 1º, da Lei nº 23/91, de 4 de Julho; ou, em alternativa, a responsabilidade financeira reintegratória que ocorresse também seria, por aquelas razões, directamente relevada.

Quanto ao incumprimento do artº 5º, do Decreto-Lei nº 459/82, igualmente a amnistia abrangeria a responsabilidade resultante da violação do artº 11º, nº 1, do Decreto-Lei nº 737/76, já referido.

Todavia, para futuro, recomenda-se o cumprimento rigoroso destes dois dispositivos, devendo, em futuras contas, os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas verificar tal cumprimento e, caso tal não ocorra, suscitar a respectiva questão para efeito de efectivação de responsabilidades pelo Tribunal.

5.4 - Foram efectuados pagamentos pelas rubricas 02.03.10 ("Outros Servicos"), pela duração de 90 dias ou, em alguns casos, mais, relativamente a 204 e a 61 indivíduos, respectivamente; no primeiro caso com regularidade quantitativa e no segundo

caso sem tal regularidade. Estes pagamentos foram contrapartida financeira da prestação de diversas actividades (relatório inicial, nºs 9.1 e 9.2), tais como dactilografia, jardinagem, tradução, escultura, arquitectura, engenharia, guardaria, arquivo, recepção, venda de bilhetes e vigilância. A documentação que instruiu a conta não permite apurar qual o tipo de contrato (tarefa, avença, trabalho a termo certo ...); mas, conforme nota a douta promoção do Ministério Público, a fls. 370, as alegações dos responsáveis do Organismo esclarecem que se terá tratado da contratação de "tarefeiros" (fls. 285, nº 21 e fls. 311, nº 14), o que se não vê razão para recusar.

Nos casos, que alguns são, em que o fornecimento de serviços foi superior a 90 dias, qualquer que seja o seu título, e em que o respectivo valor ultrapassou Esc: 800 000\$00, os contratos deveriam ser reduzidos a escrito [artº 8º, nº 1, alíneas b) e c), do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho] e o recurso a estes instrumentos apenas seria possível quando nos Serviços não existissem pessoas com as qualificações adequadas (artº 17º, nºs 2 e 3 do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Dezembro, com a redacção do Decreto-Lei nº 299/85, de 29 de Julho).

A este propósito, escreve o Exmº Procurador-Geral Adjunto a fls. 370 e 370-verso dos autos:

"Com os elementos constantes do processo não seria sem alguma insegurança que poderia afirmar-se ter existido, nesta parte, violação de lei. Com efeito nos nºs 9.1 e 9.2 (fls. 17 e 23, respectivamente), escreveu-se que no ano de 1989 receberam ou auferiram verbas, que se não discriminam, 'durante 90 dias ou mais'. Ora, 'in caso', o que importaria era saber se houve contratação para além dos 90 dias e, na afirmativa, concretizar as situações (quanto a pessoas e montantes), o que não se fez, reconhecidamente pela dificuldade".

"Por outro lado, face à enorme diversidade de funções, à grande dispersão geográfica e à natureza transitória da prestação dos serviços, é provável que os quadros de pessoal do IPPC se não encontrem suficientemente dimensionados ou mesmo apetrechados, quer quantitativa quer qualitativamente, não havendo razões para duvidar do alegado pelos responsáveis (a fls. 285, nº 21 e fls. 311, nº 14): grande fluxo de visitantes em determinadas épocas do ano, afectação de imóveis em grande número após a fixação do quadro de pessoal, aumento significativo das receitas".

"A segurança jurídica aconselhará, pois, a não imputar aqui aos responsáveis violação da lei".

Não deixa de se ponderar a razoabilidade destas considerações. Todavia, importa fazer algumas considerações adicionais.

A primeira é que, pelo menos em alguns casos, houve violação das garantias previstas na lei — formalização do contrato por escrito e demonstração da não existência nos Serviços de pessoal com as qualificações adequadas —, o que representa leviandade no dispêndio infundamentado dos dinheiros públicos e ilegalidade da gestão financeira, com dimensão ampla e generalizada.

Por outro lado, ainda que tais garantias, que pretendem assegurar que a Administração não recorra de modo inconsiderado e injustificado a pessoal em tais condições, houvessem sido acatadas, nuns casos — e pelo menos alguns há — em que se demonstrou o recurso a formas várias de prestação de serviços pelo pessoal fora dos quadros, haveria que distinguir (agora num plano de gestão, que nesta sede também cumpre apreciar, pois a melhor utilização possível dos dinheiros públicos é elemento integrante de legalidade financeira) com clareza entre situações anormais ou de ponta — épocas de particular afluência de visitantes, tarefas ou necessidades imprevistas, ocasionais e específicas — e situações normais. Para estas, a demonstração da insuficiência do quadro seria absolutamente necessária e, sem prejuízo do recurso transitório a formas eventuais de prestação de serviços, julga-se que seria necessário, então, pensar a prazo na dotação de recursos necessários pelas formas adequadas, sem desviar situações esporádicas ou ocasionais e os respectivos instrumentos jurídicos para uma prática ilegal com carácter sistemático e em massa. Ora, neste processo como do conhecimento que em gerências anteriores existe da prática do IPPC, não é difícil indiciar o recurso, pelo IPPC, como regra e de forma relativamente maciça, a instrumentos anómalos de prestação de serviços por pessoal além do quadro.

De qualquer forma, as responsabilidades financeiras, que em alguns casos seguramente decorreriam da ilegalidade da contratação de pessoal além dos quadros, não deixariam de ser relevadas, pois não se prova propósito de fraude nem existência de dano para o Estado; e, correspondendo os pagamentos feitos a utilidades efectivamente percebidas, pela jurisprudência constante do Tribunal, se eles não fossem feitos haveria locupletamento à custa alheia pela parte do Estado. Se estes dois princípios não bastassem, ainda se verificaria a ocorrência da alínea cc), do nº 1, do artº 1º, da Lei da Amnistia (Lei nº 23/91, de 4 de Julho), pelo que tal prática não seria sancionável nesta gerência. Mas recomenda-se que o Organismo ponha cobro ao recurso sistemático a estas formas de contratação de pessoal, como o fez nesta gerência e em gerências anteriores, sob pena da aplicação das sanções previstas na lei e a que, por um modo ou outro, tem escapado.

5.5 - Foi incorrectamente feita a classificação económica destas despesas, como a fls. 29 a Contadoria bem observa, pois se não justifica que ela seja feita pela rubrica "Despesas com Pessoal" — "Pessoal em regime de tarefa e avença". Subscrive-se, neste ponto, a douda promoção (fls. 370-verso) ao afirmar que "todavia ainda aqui será desculpável o erro atendendo a que o diploma respectivo foi publicado no ano da feitura do orçamento em causa (Decreto-Lei nº 112/80, de 2 de Abril)". Também a discriminação das despesas não respeitou a tipicidade qualitativa e quantitativa, exigível pelo artº 18º, nº 2, da Lei nº 40/83. Todavia, a sanção eventualmente aplicável encontra-se sem dúvida legalmente destruída ab initio pela já referida Lei da Amnistia, que o Tribunal tem julgado aplicável a estas situações de infracção. Deste

modo, a tal respeito, como a respeito das situações anteriores, apenas cumpre formular as seguintes observações:

a) Que o recurso às várias formas de prestação de serviços obedeça às formalidades e à justificação legalmente previstas como garantia de que elas não representam desperdício de dinheiros públicos.

b) Que esse recurso se adegue aos fins previstos na lei, evitando que se gaste com aquisição de serviços mais do que é necessário em virtude da insuficiência dos quadros existentes e da melhor organização e produtividade que no seu trabalho se possa produzir.

c) Que a classificação das respectivas despesas seja correctamente feita e que a sua discriminação seja suficiente, quantitativa e qualitativamente, como impõe a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

5.6 - Os abonos relativos ao subsídio de almoço foram indevidamente inscritos na rubrica económica 02.03.10 (Outros Serviços), quando deveriam tê-lo sido (Decreto-lei nº 112/88, de 2 de Abril) na verba própria de "subsídio de refeição" (01.01.10). Não se mostra que a errada classificação haja ocasionado prejuízo para o Estado, haja sido dolosa ou fraudulenta ou haja violado alguma regra fundamental, sendo justificável e reconduzível ao conceito de mero erro e não de fraude, pelo que não há sequer responsabilidade financeira a relevar ou a declarar amnistiada, mas tão só um erro cuja correcção se recomenda para o futuro.

5.7 - Na rubrica 02.03.10 (Outros Serviços) verifica-se a falta de suporte documental para despesas no valor de Esc: 607 715\$00. Acompanha-se, neste ponto, a douda promoção do Ministério Público, a fls. 371, nos termos da qual "atentando a que os documentos se terão extraviado — pois existe numeração intermédia — e a que os responsáveis alegam o não acesso à documentação (pois deixaram de prestar funções no Organismo) não é crível ter a despesa sido feita à revelia das disposições legais". Assim é, e por isso nada há a sancionar.

Relativamente a este número, como ao anterior, cumpre apenas recomendar a correcta classificação e documentação de despesas, conforme aí se refere, evitando a repetição de situações como estas.

6. - No processo e, designadamente, na auditoria ao "Conjunto Monumental de Belém" (CMB), cuja primeira fase foi objecto de apreciação no Acórdão nº 61/91, de 11.04.1991, publicado no Diário da República, II Série, de 14.06.1991, pp. 6230 a 6241, verificou-se a existência de comportamentos irregulares, os quais o dito Acórdão se absteve de apreciar remetendo-os para o presente processo, ao qual está apenso por linha (como apenso nº 2) um conjunto processual que integra cópia do processo de auditoria ao CMB e do referido Acórdão nº 61/91.

Dispõe-se no nº 3.1.9 do referido Acórdão: "A análise da documentação disponível no IPPC revelou a existência de algumas irregularidades financeiras específicas, nomeadamente pagamentos indevidos por a rubrica 'Investimentos - Edifícios', contratação ilegal de tarefeiros, assunção de encargos com a violação do disposto na lei geral relativamente à 'Aquisição de Serviços' (cfr. o primeiro relatório nº 5.3; segundo relatório fls. 20), os quais, por se referirem à conta de gerência de 1989, para essa Sede devem transitar".

É à apreciação destes pontos, devidamente objecto de contraditório no respectivo processo a este apenso e também contemplados na douta promoção do Ministério Público, que se procede de seguida (cf. o referido despacho a fls. 377 e as respostas dos eventuais responsáveis de fls. 388 a 397).

7 - Apesar de devidamente ouvidos sobre todas as questões pertinentes à defesa, foram os responsáveis de novo ouvidos, por uma escusada e cautelar segunda vez, nos termos dos artigos nºs 30º e 51º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, por meio de notificação pessoal dos pontos essenciais do despacho a fls. 317 e 317-verso, tendo todos respondido, exercendo assim o seu direito de defesa pela segunda vez, em alegações a fls. 388 a 395, as quais se têm na devida conta e se dão por integralmente reproduzidas. Isto, sem contar com a audição sobre os mesmos factos, ao menos em parte, que foi feita, sem qualquer decisão, no processo de inquérito ao Centro Cultural de Belém. Aos responsáveis não faltou, pois, defesa: sobrou defesa, às vezes em detrimento da celeridade exigível na efectivação do interesse público.

A audição teve por objecto "pronunciar-se e juntar quaisquer documentos que repute de utilidade sobre a autoria, fundamento legal, inscrição orçamental e outros factores que influenciem a eventual condenação em repor pagamentos indevidos, relativamente às seguintes despesas ordenadas e pagas na gerência de 1989 (conforme anterior especificação num âmbito mais vasto):

- Contratação de uma advogada e sua actividade — Esc. 800 000\$00
- Contratação de uma secretária e sua actividade — Esc. 939 657\$00
- Peritagens prestadas pela empresa Comismar — Esc. 1 202 831\$00
- Realização de um filme — Esc. 2 024 100\$00
- Cocktail e flores — Esc. 233 000\$00.

7.1 - Conforme o ponto 12.1 do relatório, a fls. 33 e segs., foi contratada como advogada, apesar de existir no Serviço um Gabinete de Consultoria Jurídica, sendo paga pelo Capítulo 50 - PIDDAC do Programa "Conjunto Monumental de Belém", Maria Luisa Castilho, a quem foi abonado pelo Programa Conjunto Monumental de Belém, no ano em apreço, um montante de Esc. 961 000\$00 (bem como montantes adicionais especificados a fls. 50 do Apenso nºs 2 em 1988, 1989 e 1990). Os documentos de despesa permitem verificar que os serviços da advogada foram ainda soli-

citados para outros programas, nomeadamente o concurso de ideias para o processo de valorização da Fortaleza de Sagres

(Apenso nº 2, fls. 51), tendo recebido um total de Esc. 1 015 000\$00.

7.1.1 - A referida prestação de serviços não foi objecto de contrato escrito, nos termos do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, e do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 227/85, de 4 de Julho; não preenche os requisitos necessários para configurar tal contrato, nem o de avença por não ser objecto de remuneração certa e mensal; não foi sujeita a consulta de pelo menos três entidades; foi classificada como "despesa de capital" e não como "despesa corrente"; não foi inscrita no orçamento do Programa Conjunto Monumental de Belém, o que apenas veio a acontecer posteriormente em 1990; e não foi integralmente afectada ao Programa CMB, mas a outras tarefas.

Entende-se que este conjunto de irregularidades determina a ilegalidade da despesa, que deve ser considerada como alheia ao orçamento e ao programa considerado, ferida de ilegalidades financeiras substanciais e, ainda por cima, desnecessária, não vindo demonstrada a necessidade da respectiva contratação de qualquer das formas legalmente previstas. A isto acresce a existência de muitos consultores jurídicos no IPPC e a não fundamentação da necessidade de recorrer aos serviços desta advogada numa actividade em que se vê a premência de recorrer a serviços de apoio jurídico mas não a serviços próprios da profissão de advogado.

É de admitir, todavia, que tenham sido prestados alguns serviços específicos ao IPPC pela referida advogada, cuja capacidade profissional obviamente não está em causa, mas eles são ilegais no âmbito do programa PIDDAC considerado. E como os responsáveis são os membros do Conselho Administrativo cujas contas são agora julgadas, e o objecto da despesa ilegal se inclui neste processo de responsabilidade, a eles caberá em princípio reintegrar o erário público do dinheiro gasto sem o mínimo de suporte legal necessário, pelo que, a haver necessidade de manutenção dos pagamentos feitos à beneficiária para evitar o enriquecimento do património público à custa da sua actividade, tal será uma outra questão, que não obsta à efectivação da responsabilidade dos gestores do Instituto pelos gastos ilegalmente feitos por acção sua.

7.1.2 - Será de admitir a relevação de responsabilidade, ao abrigo do artº 1º, do Decreto-Lei nº 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940, cumulativamente por ser lei superveniente mais favorável, e na medida em que o seja com o artº 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro? Remete-se para o nº 7.2.2, infra.

7.2. - Análoga situação foi a de Maria de Lurdes Piado Farrusco, que desempenhou as funções de secretária do coordenador do Gabinete do Centro Cultural de

Belém. Elaboraram-se informações ao Conselho Administrativo propondo tarefas sucessivas de dois meses, com base nas quais foram efectuados abonos desde, pelo menos, 19.02.1988, sendo os mesmos em alguns casos pagos por verbas de receitas próprias. O montante dos abonos efectuados em 1989 atingiu 939 657\$00, sendo 800 000\$00 por conta do Programa Conjunto Monumental de Belém e 139 657\$00 por conta de receitas próprias do IPPC.

Apesar de denominado "tarefa", o trabalho, conforme bem se indica a fls. 34 e 35 do relatório inicial, está sujeito a subordinação hierárquica, horário de trabalho sem carácter excepcional e é susceptível de execução pelo pessoal dos Serviços, contrariando assim o disposto no artº 17º, do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro; não se recorreu a contratos de trabalho a termo certo, nos termos do decreto-lei vigente no período da gerência em análise (Decreto-Lei nº 280/85, de 22 de Julho e Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, observando-se contudo que o primeiro foi declarado inconstitucional por Acórdão nº 185/89, do Tribunal Constitucional, publicado no Diário da República, I Série, de 8.03.1989); o pagamento não foi feito por despesas correntes, como deveria tê-lo sido, sendo inscrito no Programa "Conjunto Monumental de Belém".

7.2.2 - Verificam-se aqui algumas das circunstâncias referidas no caso anterior, embora mitigadas e não na sua totalidade.

E têm-se em conta as observações da douda promoção do Exmº Procurador-Geral Adjunto a fls. 371-verso e 372: "não poderão deixar de ser reconhecidas algumas das razões invocadas pelos responsáveis, mormente quanto ao perfil e confiança que as funções de secretariado pressupõem (fls. 349, nº 4.2), sendo ainda que a explicação para as diferentes origens de pagamentos é aí dada pela circunstância de esta pessoa ter ainda exercido funções de vigilância em exposições, para além das sobreditas, normais, de secretariado, tendo sido por aquelas que fora paga pelas verbas próprias do IPPC. Quer uma quer outra das vias deveriam ter a sua sede nas despesas correntes que não nas de capital".

Aceitam-se, ainda que não com inteira convicção, estas explicações, pelo que, admitindo que, na dúvida, se presumirá a legalidade das despesas e que tal contrato de tarefa se enquadrou nos requisitos mínimos de interesse público a cargo do IPPC, se considera não haver que determinar, por isso, reposição e que, quanto a outras formas de responsabilidade, elas recaem no âmbito do artº 1º, alínea cc), da Lei nº 23/91, de 4 de Julho, bem como do artº 18º, da Lei nº 40/83, de 3 de Dezembro e do artº 11º, nºs 1 e 2, do Decreto-Lei nº 737/76, de 16 de Outubro, estando assim amnistiadas. Admite-se, ainda, que as funções de secretariado e de guarda de exposições poderão ser exercidas por uma tarefeira, conquanto irregular, ao passo que a necessidade do recurso a funções de advocacia, em sentido próprio — que podem ter autonomia, pela necessidade de prática de actos próprios do advogado que estariam vedados aos

membros da Consultoria como tal — não se encontra de todo demonstrada quanto ao Programa do Conjunto Monumental de Belém, no qual acresce, ainda por cima, a não orçamentação da despesa num conjunto mais amplo de irregularidades, pelo que, relativamente a estas duas situações irregulares de tarefeiros, que crescem a muitas outra já anteriormente referidas quanto ao IPPC em geral, poderia estabelecer-se uma diferenciação de tratamento, entendendo que só uma delas é inteiramente alheia quer às funções do IPPC, quer ao Programa pelo qual foi paga irregularmente.

7.2.3 - Em rigor, existe uma diferenciação nas razões de censurabilidade jurídica destas duas infracções, que poderia levar à relevação, nos termos dos preceitos enunciados no n.º 7.1.2, da segunda e não da primeira.

O referido pagamento a uma advogada deveria considerar-se, em rigor, pagamento sem lei permissiva, pois em substância, se o IPPC poderá contratar em geral advogados, não tem sentido que o faça para uma fase do projecto do "Conjunto Monumental de Belém" que não implica a prestação de serviços de advogados (como o demonstra a resposta dos responsáveis), mas apenas de meros consultores jurídicos. Por outro lado, a falta de inscrição orçamental desta despesa é evidente, não apenas por, como gasto corrente que é, ter sido paga por verbas do "Orçamento de Capital", não apenas por ter sido paga para serviços que nada têm a ver com o projecto que aprovisionou a despesa — como o "concurso de ideias" relativo à Ponta de Sagres — mas ainda pela absoluta incompatibilidade entre a verba que deu cobertura a este gasto e o qualificativo deste.

Podem ter-se dúvidas sobre a lei permissiva, considerando que se trata de um contrato de prestação de serviços, embora ilegal, e que esse contrato é abstractamente permitido pela lei, sendo a sua ilegalidade concreta eventualmente objecto de ilegalidade formal, a qual, na jurisprudência do Tribunal, tem sido considerada relevável, diferentemente aliás do que resultaria da jurisprudência mais antiga e mais rigorosa do Tribunal (Conselheiro Trindade Pereira, O Tribunal de Contas, 1962, págs. 162 e 163).

Todavia, do que não há dúvida é que esta despesa foi efectuada com total falta de inscrição orçamental.

Quanto à despesa referida em 7.2, também se considera que, tratando-se de uma prestação de serviços, em rigor não existe para ela lei permissiva; mas, na dúvida, igualmente se poderá entender que se trata de uma despesa que o IPPC poderia realizar — a contratação, a título de prestação de serviços, de uma secretária para o lançamento deste programa ou projecto.

Do mesmo modo, todavia, se entende que se trata de uma despesa realizada sem inscrição orçamental.

Apesar disto, sempre se poderá, em termos amplos, considerar que não são alheias nem ao interesse do projecto, nem às atribuições do IPPC, nem aos poderes dos

seus órgãos de gestão — casos em que a ilegalidade configuraria, no plano jurídico-financeiro, uma situação de verdadeira "inexistência jurídica", em bom rigor insusceptível em concreto de relevação (a qual pode ocorrer apenas nos casos previstos na lei, mas não deve, em todos eles, ser decidida pelo Tribunal, que tem de se socorrer de outros critérios de Direito e de mera prudência decisória).

Em resumo, a interpretação mais favorável que se dará ao conjunto destas duas despesas poderá levar a admitir que elas são legalmente possíveis em abstracto.

Em concreto, importará perguntar se se trata de despesa sem inscrição orçamental ou de despesa sem cabimento de verba (cfr. Trindade Pereira, op. cit., pág. 167) ou, ainda, de errada classificação de despesas (cfr. Trindade Pereira, op. cit., págs. 167 e 168): estamos perante um possível gasto corrente que foi coberto por verbas de capital. Observa-se que, neste ano, o programa em causa não teve orçamento de despesas correntes, pelo que se não trata de errada classificação de despesas. Observa-se, por outro lado, que não houve excesso de dotações, porque não existiam dotações; em vez de falta de cabimento terá havido, sim, inexistência de cabimento por inexistência de dotação.

O Tribunal ponderou ainda outros argumentos, da facto ou de direito, contidos na defesa conjunta (fls. 1 e 2) e nas defesas separadas dos responsáveis, que optaram por cada uma destas formas possíveis de defesa, mas eles são no mais improcedentes e irrelevantes.

A ponderação das circunstâncias do caso leva a concluir que, tendo as duas beneficiárias dos pagamentos considerados prestado trabalho ao IPPC, do que resultou efectiva utilidade, em termos semelhantes aos do tão frequente e censurável recurso abusivo a formas avulsas e ilegais de prestações de serviços pelos responsáveis do IPPC, poderá tratar-se de despesas genericamente úteis para a realização das atribuições do IPPC, definidas pelo artº 2º, do Decreto Regulamentar nº 34/80, de 2 de Agosto, como o é qualquer advogado ou qualquer secretária, ainda que ilegalmente contratados pelo organismo; não sendo claro que houvesse propósito de fraude ou juízo de censura que exceda a mera culpa (artº 1º, do Decreto-Lei nº 30 294 e artº 50º, da Lei nº 86/89, citados), embora também a lisura de processos seguida neste caso e em outros semelhantes seja mais do que duvidosa; e resolvendo, na dúvida, em sentido semelhante ao de casos materialmente análogos, conquanto menos graves — opta-se por relevar a responsabilidade financeira decorrente da infracção, nos termos dos citados artºs 1º, do Decreto-Lei nº 30 294, de 21.02.1940 e artº 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, não aplicando as multas que ao caso caberiam ex opere da Lei da Amnistia [Lei nº 23/91, de 4 de Julho, artº 1º, alínea cc)]. Assim se consideram pagamentos indevidos, mas releváveis e relevados, os feitos a uma advogada por conta do projecto referido, no montante de Esc: 1 015 000\$00, e os pagamentos feitos a uma secretária no montante total de Esc: 939 657\$00, sendo 800 000\$00 por conta do Programa Conjunto Monumental de Belém e 139 657\$00 por conta de re-

ceitas próprias do IPPC.

7.3 - Vejamos agora os pagamentos relativos a peritagens concernentes ao equipamento de máquinas da Companhia de Redes de Pesca e das empresas Algarvemor e Enertel, prestadas pela empresa Comismar - Sociedade Portuguesa de Superintendência e Peritagens, SA, no total de Esc: 1 202 831\$00.

Confrontados com a justificação destas despesas, os responsáveis António Lamas, Bairrão Oleiro e Mello Moser conjuntamente respondem, em suma, o seguinte (a fls. 392 dos autos):

"É possível, com certeza, encontrar no IPPC documentação que esclareça o contexto de litigiosidade que envolveu a posse administrativa da propriedade da Companhia das Redes de Pesca, para cuja expropriação se veio a considerar mais apropriado recorrer ao Tribunal.

"Esta situação inesperada, aliada à pressão para um rápido início das obras, veio a ditar uma orientação dos Secretários de Estado da Cultura e da Construção e Habitação para que se disponibilizasse urgentemente aquela propriedade que foi a única que não foi possível adquirir por acordo amigável.

"Para isso, o IPPC, mediante protocolo assinado com a Companhia, assumiu a responsabilidade de proceder à inventariação, remoção e transporte para depósito — com intervenção de empresas especializadas — de todo o equipamento que ocupava as suas instalações em Belém. Estes trabalhos deviam merecer a aceitação de ambas as partes e envolviam sofisticado conhecimento para correcta identificação de toda a maquinaria existente e seu estado de conservação.

"A decorrente identificação e escolha da Comismar foi feita com grande dificuldade, sendo que, na ocasião, era talvez a única empresa com experiência de situações semelhantes e disponível para actuar em muito curto prazo de tempo. Recorda-se o ambiente de grande tensão em que a decisão de disponibilizar para obra as instalações da Companhia de Redes de Pesca foi tomada, ambiente em que, mesmo com a presença da autoridade, houve ameaça de resistência à prossecução dos trabalhos, o que representou para a actuação das empresas que colaboraram com o IPPC um grande esforço.

"Como em tudo neste processo, a escolha da Comismar foi feita com autorização superior.

"Havendo problemas de segurança, crê-se que a definição da forma de proceder e a escolha feita — dispensando algumas formalidades legais — foram justificadas e apropriadas e o assunto resolvido, como se devia, a contento e dentro dos prazos fixados.

"Salienta-se, também, que qualquer decisão e execução mais morosa acarretaria graves prejuízos ao processo.

"Os pagamentos feitos à Comismar corresponderam a serviço efectivamente pres-

tado, comprovável através dos relatórios que efectuou e, se necessário, de testemunhos. Acresce que se tratou de despesas não proibidas, efectuadas dentro das atribuições do IPPC e da sua incumbência de disponibilizar os terrenos para construção do CCB.

"Tratou-se de uma situação prévia de obra — desmantelamento de instalações — pelo que se solicita que a sua apreciação em termos de rúbrica orçamental não deixe de ter tudo isto em conta".

Estas explicações, em boa parte, im procedem. É aos responsáveis que cabe o ónus de produzir prova, e para isso devem os serviços facultar-lhes os elementos de que disponham; tal não sucedeu quanto ao primeiro ponto da resposta, pelo que a litigiosidade relativa à posse administrativa do terreno é matéria não provada neste processo. A referência a "orientação dos Secretários de Estado" (ponto 2º) e a "autorização superior" (ponto 5º) tão pouco aparece provada; se o fosse, poderia eventualmente, tratando-se de ordem que aos responsáveis coubesse acatar, exonerá-los de responsabilidade financeira e transferi-la para os referidos membros do Governo. E as irregularidades de procedimento — o que os responsáveis exprimem por "dispensando algumas formalidades legais", quando na realidade se tratou de arredar completamente o cumprimento da lei — são evidentes e confessadas. A tanto — ou a tão pouco — desceu o cumprimento da lei por certos responsáveis num Estado de Direito!

Aceita-se apenas que os pagamentos "corresponderam a serviço efectivamente prestado" e que "se tratou de despesas não proibidas, efectuadas dentro das atribuições do IPPC", não pelas razões referidas no ponto 8º da defesa dos responsáveis, mas porque o IPPC poderia efectuar trabalhos destes para valorizar a zona, com evidente interesse histórico-cultural, onde eles se efectuaram.

Aplicando, porventura, o princípio in dubio pro reo, releva-se a responsabilidade financeira respectiva, por não haver propósito de fraude nem prejuízo para o Estado, ou, em alternativa, por não se provar mais do que mera culpa no comportamento dos responsáveis (artº 1º, do Decreto-Lei nº 30 294, de 21.02.1940 e artº 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro); igualmente se exonera a responsabilidade por multa, por imposição do artº 1º, alínea cc) da Lei nº 23/91, de 4 de Julho.

7.4 - O código 07.01.03 — "Investimentos - Edifícios" do agrupamento "Aquisição de Bens de Capital" continuou a servir para a realização de despesas correntes e não de capital em mais outro caso: o das despesas com a realização de filmes promocionais sobre o Centro Cultural de Belém. A realização dos filmes foi objecto de várias propostas, sendo a inicial no valor de Esc: 468 000\$00, com adicionais nos montantes de Esc: 725 400\$00, 351 000\$00, 327 600\$00 e 152 100\$00, perfazendo um total de Esc: 2 024 100\$00, em 03.04.1989, em 23.05.1989 e em 30.11.1989, respectivamente (fls. 36 e e 375).

Esta despesa deveria ter sido objecto de consulta obrigatória ou concurso limitado e sujeita a celebração de contrato escrito, nos termos dos artºs 4º e 8º, respectivamente, do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 227/85, de 4 de Julho, não sendo invocada qualquer base legal para a sua dispensa e parecendo haver, neste sucessivo crescimento de encargos, uma prática fraudulenta tendente a evitá-lo. Por outro lado, trata-se evidentemente de despesas correntes e não de capital. Acresce que no ano de 1989 a rubrica não estava sequer inscrita no Programa do Conjunto Monumental de Belém, o que veio a acontecer somente em 1990, indicando-se assim ser ela alheia ao âmbito de actividades que, em si, permitiria, conquanto ilegal, relevar a respectiva responsabilidade.

Apreciar-se-á a pertinente responsabilidade financeira em conjunto com a despesa caracterizada no nº 7.5, infra (nºs 7.6 e 7.7).

7.5 - Conforme se refere no nº 12.4 do relatório inicial, pela rubrica de despesas de capital, código 07.01.03 — "Investimentos - Edifícios", foram ainda classificadas despesas resultantes de: fornecimento de um cocktail e flores, por ocasião da inauguração da Exposição "Centro Cultural de Belém", pela firma Pedro Luís Severino Melo — Esc: 233 000\$00.

7.6 - Confrontados com estas duas questões, os mesmos três responsáveis responderam, em conjunto, quanto ao mencionado no nº 7.4:

"Em primeiro lugar, tratou-se de matéria de produção artística a que se entendeu, neste caso e noutros semelhantes, não se aplicar a regra da consulta ou do concurso.

"A justificação da sua realização funda-se na necessidade de explicar publicamente um empreendimento como o do CCB, de grande envergadura, reconhecendo os signatários, hoje, que a atitude tomada deveria ter sido, depois, periodicamente repetida junto da opinião pública, o que não aconteceu, para que esta pudesse acompanhar regularmente o grande feito e conhecesse e percebesse melhor o projecto em causa.

"Por outro lado, o que não é menos importante, o filme constituiu um registo histórico, que se considera indispensável e cada vez mais justificado, sobre aspectos de génese do processo: abordou as razões, o programa e o concurso para o projecto e descreveu a solução seleccionada, e tratou-se, portanto, de uma despesa justificada.

"Destinava-se, entre outros fins, a ser utilizado na televisão, a complementar a exposição e um catálogo sobre os trabalhos do concurso, apresentados na Galeria do Rei D. Luis no Palácio da Ajuda. Recorde-se, também, a grande utilidade que o filme teve, no fim de 1989, aquando da apresentação do projecto do CCB numa exposição, realizada em Paris, sobre grandes trabalhos públicos europeus e para a qual o IPPC foi convidado a representar Portugal.

"Apesar do aspecto formal em que se consubstanciou a despesa ou despesas, o

filme deu origem a um bem de capital que se julga permanecer, para uso vário, no IPPC e, portanto, de um bem efectivamente adquirido para o Estado.

"A inexperiência existente no Instituto em matéria de registos audiovisuais semelhantes, por um lado, e a natureza e evolução do processo, por outro, determinaram que o filme fosse realizado por partes, de acordo com a evolução de ideias e a identificação de materiais cujo registo se foi julgando útil. Daqui resultou que o custo apontado correspondesse à soma de vários registos tarefas, encomendados por várias vezes.

"Tem-se, ainda, a ideia de que o montante dispendido envolveu, além do filme, a realização de um 'spot' televisivo para divulgação da exposição referida em tempo de antena do Governo, cuja utilização o IPPC solicitou.

"Crê-se que é redutora a classificação destas acções de divulgação e registo e, no fundo, de uma prestação de contas que interessava ao país, como uma encomenda de 'filmes promocionais'. De facto, o IPPC tinha nas suas atribuições actividades de divulgação como estas, não lhe estando vedadas despesas com a aquisição deste tipo de serviços ou bens.

"Reitera-se, a propósito deste caso e mais uma vez, a convicção de que foi tido em conta o interesse público e que a verba dispendida corresponde a trabalho que foi efectivamente realizado" (fls. 393 dos autos).

Quanto à questão mencionada no ponto nº 7.5, defenderam-se assim os mesmos responsáveis:

"Para a inauguração da exposição dos trabalhos apresentados ao concurso para o projecto do CCB e do projecto/ideia seleccionado — obrigação decorrente do próprio regulamento do concurso — para a qual os convites eram feitos pela Secretaria de Estado da Cultura e se contava com a presença de vários membros do Governo e de muitas entidades relacionadas com o processo, procedeu-se, como era corrente em situações semelhantes, conferindo à iniciativa uma dignidade adequada: ofereceu-se aos participantes um 'cocktail' na Galeria do Rei D. Luís, envolvendo, eventualmente, um arranjo floral. Este tipo de despesas não era vedado ao IPPC sendo, pelo contrário, normal dado o tipo de situação e circunstância.

"A selecção do fornecedor deste serviço — efectiva e comprovadamente prestado — teve certamente em conta uma relação qualidade/preço já anteriormente verificada, e a sua condição de contratante na exploração da cafetaria de um serviço dependente do IPPC, o Museu Nacional de Arte Antiga".

7.7 - Ouvida a defesa dos signatários, cumpre apreciar e decidir.

Embora se trate de "pequenas despesas correntes com a divulgação do projecto" (conforme escrevem os já referidos responsáveis, noutra peça produzida em sua defesa, a fls. 330 dos autos), cumpre sublinhar que tal resulta, por um lado, do carácter não exaustivo da verificação efectuada, por outro, do amplo manto protector da Lei

da Amnistia e, por outro lado ainda, da generosidade com que o Tribunal sucessivamente foi relevando práticas ilegais em homenagem ao favor rei em processo infraccional, porventura em medida superior ao que seria exigido pela dupla exigência da garantia da legalidade e da defesa dos interesses da Fazenda Nacional.

Nestes dois casos, porém, pese embora o escasso montante em causa, confirmam-se ilegalidades semelhantes às de algumas situações anteriores: despesas autorizadas e decididas ilegalmente quanto ao procedimento e sem lei permissiva; no caso do nº 7.5, a prática fraudulenta do fraccionamento; em ambos, a realização de gastos correntes com "cabimento" num crédito do orçamento de capital, subvertendo assim regras básicas de estrutura orçamental, que visam garantir, além do mais, o princípio do equilíbrio orçamental, nos termos do artº 4º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado então vigente (Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro).

A tudo isto acresce que estas duas despesas são exercidas fora do âmbito das atribuições do IPPC, definidas, ao abrigo do disposto no artº 3º, do Decreto-Lei nº 59/80, de 3 de Abril (ou, pelo menos, com base nele), pelo artº 2º, do Decreto Regulamentar nº 34/80, de 2 de Agosto. Com efeito, em nenhuma das alíneas deste preceito se encontra atribuída ao IPPC qualquer função compatível com estas actividades e respectivas despesas. É certo que poderá dizer-se que a atribuição ao IPPC da tarefa de dar execução ao projecto "Conjunto Monumental de Belém" (preliminarmente apreciado por este Tribunal no Acórdão nº 61/91, para o qual se remete) é, no conjunto, alheia às suas atribuições; mas a Resolução do Conselho de Ministros que aprovou as bases do programa deu-lhe alguma — conquanto insuficiente — cobertura jurídica, em eventual articulação com os poderes referidos no nº 7, alínea a), do artº 3º, do Decreto Regulamentar nº 34/80, já citado (e que se toma como única referência, por estar vigente durante toda a gerência, não resultando nenhuma regularização posterior da legislação e regulamentação entretanto aprovada, nomeadamente o Decreto-Lei nº 216/90, de 3 de Julho).

Admitindo, sem conceder, que as despesas acima referidas em 7.4 e 7.5 pudessem ter-se por legais, como parte integrante da publicitação do projecto, a verdade é que elas não cabem nem nos poderes dos órgãos (competências) nem na atribuições do IPPC. Mesmo que, na mais favorável das interpretações que se tem dado ao conjunto destas despesas, se chegasse a admitir que elas seriam legalmente possíveis em abstracto — e, portanto, se abrisse a porta à relevação das abundantes ilegalidades cometidas — sempre, em concreto, importará perguntar se se trata apenas de despesa sem inscrição orçamental ou de despesa sem cabimento de verba (cfr. Trindade Pereira, op. cit., pág. 167) ou, ainda, de errada classificação de despesas (cfr. Trindade Pereira, op. cit., págs. 167 e 168).

Observa-se que, neste ano, o programa em causa não teve orçamento de despesas correntes, pelo que se não trata de errada classificação de despesas, mas de algo mais. Verifica-se, por outro lado, que não houve excesso de dotações, porque não existiam

dotações; em vez de falta de cabimento terá havido, sim, inexistência de cabimento por inexistência de dotação. E observa-se, enfim, que uma despesa alheia às atribuições do IPPC e à competência dos seus órgãos constitui o caso extremo do pagamento indevido gerador de responsabilidade financeira reintegratória (cf., hoje, o artº 49º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e toda a anterior legislação sobre a matéria). O que é decisivo é que estas despesas são de todo estranhas às atribuições do IPPC e aos poderes dos seus órgãos.

Acresce, ainda, que mesmo que o qualificativo fosse de responsabilidade devedora emergente de alguma das duas primeiras situações, e portanto relevável, seria necessário considerar, para poder haver relevação no âmbito da legislação vigente, ausência de dano para o Estado e inexistência de propósito de fraude. Considera-se que, neste caso, conquanto a culpa se não presuma, houve sem dúvida intenção dolosa na realização destes gastos contra aquilo que vem directamente disposto na inscrição orçamental, pelo que o dolo exclui, quer as condições de relevação do Decreto nº 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940, quer as condições de relevação do artº 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Assim sendo, devem considerar-se pagamentos indevidos, não releváveis, os seguintes:

a) Os pagamentos feitos — num total de Esc: 2 024 100\$00 — para a realização de filmes promocionais sobre o Centro Cultural de Belém, de modo ilegal e sem inscrição orçamental durante a gerência de 1989.

b) Os pagamentos feitos — num total de Esc: 233 000\$00 — para outros gastos promocionais referidos supra, no nº 7.5.

7.8 - E quem é, então, responsável por estes pagamentos indevidos?

A jurisprudência constante do Tribunal tem apontado que as responsabilidades financeiras por infracções cometidas por várias pessoas são solidárias (cfr. Conselheiro Trindade Pereira, op. cit., págs. 176 e 177).

Como dispõe o artº 512, do Código Civil, "a obrigação é solidária, quando cada um dos devedores responde pela prestação integral e esta a todos libera, ou quando cada um dos credores tem a faculdade de exigir, por si só, a prestação integral e esta libera o devedor para com todos eles".

Neste caso, os actos praticados — apesar de a autorização de alguns deles ser imputável a um Vice-Presidente (fls. 36 e 375) integram a responsabilidade dos membros do Conselho Administrativo, conforme o disposto no artº 37º, do Decreto nº 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, e a jurisprudência pacífica, constante e uniforme do Tribunal sumariada no Acórdão desta data proferido no Processo nº 1761/89.

Em termos genéricos (e naturalmente ressalvados os casos especiais de extensão de responsabilidades, hoje contemplados no artº 56º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, por exemplo), pode dizer-se que "a solidariedade tem sido sempre seguida pela

jurisprudência invariável e incontestada do Tribunal de Contas" (Conselheiro Trindade Pereira, *op. cit.*, pág. 177). É aliás, neste caso, o que resulta do artº 37º, do Decreto nº 22 257, pois as autoridades que ordenaram os encargos para os quais não há dotação orçamental, acima referidos, são os membros do Conselho Administrativo, não tendo sido feita prova de que haja motivo de exoneração de responsabilidade relativamente a algum deles.

8 - Nestes termos e por estes fundamentos, decide-se o seguinte, em reunião de Subsecção do Tribunal de Contas, relativamente ao processo de responsabilidade dos membros do Conselho Administrativo do Instituto Português do Património Cultural, referente à gerência inteira de 1989.

8.1 - Recomendar aos actuais responsáveis pelo Organismo e aos seus dirigentes e outros funcionários, particularmente os responsáveis pelas áreas, tarefas e funções que com estas matérias se relacionam, o esforçado e rigoroso cumprimento das recomendações acima formuladas, nomeadamente nos nºs 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.1, 5.2, 5.3.3, 5.5 e 5.7.

8.2 - Condenar os membros do Conselho Administrativo, António Ressano Garcia Lamas, João Manuel Bairrão de Oliveira da Silva Oleiro, José Miguel Pestana de Mello Moser, António dos Santos e Joaquim Rodrigues de Carvalho Lopes na reposição de verbas ilegalmente gastas, num total de Esc: 2 257 100\$00, mais os juros vencidos a partir do trânsito em julgado do presente acórdão, devendo provar perante o Tribunal que efectuaram as reposições referidas para que possam declarar-se extintas as suas responsabilidades pela gerência de 1989.

Emolumentos: Esc: 600 000\$00.

Desapensem-se os processos.

Comunicações necessárias.

À Contadoria, para execução.

Tribunal de Contas, Subsecção da 2ª Secção em 30 de Abril de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*



