REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS
N.º 19 e 20
JULHO / DEZ. 1993
TOMO I



REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

N.º
Data 22.8.98

FICHA TÉCNICA

Propriedade: *TRIBUNAL DE CONTAS*

Director: *PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS*

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

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

Supervisores de Jurisprudência: *Conselheiro Vice-Presidente — 1.ª Sessão — (Fiscalização Preventiva)* e *Conselheiro Vice-Presidente — 2.ª Sessão — (Fiscalização Sucessiva)*

Direcção, Redacção e Administração: *Sede do Tribunal de Contas — Av. da República, 65 — 1050 Lisboa*

Distribuição e assinaturas: *Av. da República, 65, 3.º andar, sala 17 — 1050 Lisboa*

Composição e impressão: Gráfica Maiadouro — MAIA

ISSN: 0871 3065

Tiragem: 2000 exemplares

Depósito Legal: 89 226/95



Escrivaninha de prata. Conjunto composto por bandeja ovalada, recortada e moldurada, contendo campainha, tinteiro e areeiro em forma de urna com decoração estriada. Ostenta nas três peças as armas reais portuguesas. Trabalho português. Séc. XVIII (1.ª metade).

Ecritoire. Argent. Ensemble constitué par un plateau oval, recoupé et encadré, avec sonnette, encrier et sablier en forme de urne avec décoration rayée. Les trois pièces sont marquées des armes royales du Portugal. Travail portugais. 18ème siècle (première moitié).

Writing set. Silver. The set comprises an oval salver, framed and indented; a bell, an ink-well and a sand-box in the shape of an urn, with striated decoration.
The three pieces are decorated with the Portuguese Royal coat of arms. Portuguese handycraft. 18th century (first half).

Schreibutensilien. Silver. Ovales, ausgeschnittenes Tablett, mit Verzierung; kleine Glocke und Urne-förmig Tintenfaß und Sandstreubüchse, mit Riefen verziert. Das portugiesische Königswappen findet sich an den drei Stücken. Portugiesisches Handwerk. 18. Jahrhundert (1.Hälfte).

Servicio de escritório. Plata. Conjunto de bandeja oval, recortada y encuadrada, con campanilla, tintero y arenero en forma de urna con decoración estriada. Las piezas están marcadas con las armas de la corona portuguesa. Trabajo portugués. Siglo XVIII (primera mitad).

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

RECTIFICAÇÃO*

TOMO I

SUMÁRIO

ESTUDOS

O CONTROLO FINANCEIRO E A ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA EM MACAU
por Prof. Doutor António de Sousa Franco 15

DOCUMENTOS

LEGISLAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MACAU 61

ADITAMENTO À LEGISLAÇÃO FUNDAMENTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA REPÚBLICA DE CABO VERDE, CONTENDO AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI CONSTITUCIONAL N.° 1/IV/92, DE 25 DE SETEMBRO E PELA LEI N.° 77/III/90, DE 29 DE JUNHO 65

LEGISLAÇÃO FUNDAMENTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU 73

GLOSSÁRIO DE TERMOS COMUNS UTILIZADOS NO ÂMBITO DO CONTROLO EXTERNO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DO BRASIL E O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL 81

PARA REPENSAR O «VISTO» — Palavras proferidas na posse do Senhor Dr. Lídio de Magalhães, como Contador-Geral do Visto em 22 de Junho de 1992, pelo Exmo. Conselheiro Presidente 101

RESPOSTA DO SR. DR. LÍDIO DE MAGALHÃES 111

---

* Por ter sido publicado com inexactidão, de novo se publica o índice correspondente à revista n.° 15/16, 2.° semestre de 1992.

JURISPRUDÊNCIA

FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA: (1.ª Secção) 113

OBRIGAÇÕES GERAIS:

Empréstimos do *BEI* à República Portuguesa — projecto «*Caminhos de ferro portugueses — CP II-C*» 117

Empréstimo do *BEI* à República Portuguesa — projecto «*Estradas IX*» 127

Empréstimo do *BEI* à República Portuguesa (2.ª Parcela) — Projecto «*Nó Ferroviário do Porto*» 133

ASSENTOS:

N.º 2/91 — «Os Concursos abertos ao abrigo do disposto no artigo 38.º, n.os 2 a 4, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, podem ser circunscritos aos contratados no serviço respectivo» 141

N.º 3/91 — «O Prazo de 120 dias indicado no n.º 3 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, para a abertura de concursos internos e de natureza meramente ordenadora ou disciplinadora 173

PROCESSOS DE ANULAÇÃO:

Anulação de Visto — Falsidade — Erro de Julgamento 185

Autos de Anulação — Desistência da Instância – Ministério Público 189

AUTOS DE RECLAMAÇÃO:

Carreira Técnica Superior — Estágio — Autarquias Locais — Regularização de Situações 197

Carreira Administrativa — Terceiros Oficiais — Concurso de Habilitação 203

Reclassificação — Autarquias Locais — Carreira de Informática 211

Contrato de Empreitada — Trabalhos a mais 219

Contrato de Empreitada — Alvarás — Concurso Público — Empreiteiros — Subempreiteiros 225

Prazos — Extemporaneidade — Factos Novos — Reapreciação 235

Prazos — Extemporaneidade — Autarquias Locais — Visto Tácito 239

Contrato Administrativo de Provimento — Contrato de trabalho a termo certo — Substituição — Hospitais 243

Hospitais — Carreira Médica — Director Clínico 247

Habilitações Literárias — Técnica-Adjunta de 2.ª Classe — Equivalência 255

Prazos — Extemporaneidade — Atendibilidade dos Factos 261

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA: (2.ª Secção) 265

SUJEIÇÃO DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA À FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS APÓS A APROVAÇÃO DE NOVOS ESTATUTOS PELO DECRETO-LEI N.º 322/91, DE 26 DE AGOSTO 267

ACÓRDÃOS DE CONTAS:

Auditorias — Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE) — Recursos Orçamentais — Recursos Humanos — Património — Autarquias Locais 303

Auditorias — Contrato de Empreitada — Plano de Trabalhos — Mapa de Medições — indemnização — Delegados do Tribunal de Contas — Gabinete da área de Sines 319

Conselho Administrativo da Polícia de Segurança Pública — Amnistia — Responsabilidade Financeira 333

Verificação de documentos de despesa dos serviços simples — Auditorias — Inventários — Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça 343

Análise «In Loco» — Julgamento da Conta — Conselho Administrativo do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras — Despesas Reservadas ou Confidenciais — Justificação Adequada 351

Conselho de Administração dos Hospitais — Conta de Gerência de Unidade Hospitalar — Responsabilidade Financeira — Recomendações 359

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS — Julho a Dezembro de 1992 .....

TOMO I

SUMÁRIO

ESTUDOS

CÂMARA SUPREMA DE FISCALIZAÇÃO (NIK) NA REPÚBLICA DA POLÓNIA
por Jacek Mazur 19

O PRESENTE E O FUTURO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO FINANCEIRO COM CARÁCTER JURISDICIONAL
por António de Sousa Franco 33

O CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL
por António de Sousa Franco 115

ANEXO I – Lista dos Serviços de Inspecção da Administração Central Portuguesa 149
ANEXO II – Bibliografia – Auditoria Interna e Externa 153

CONTROLO FINANCEIRO EM MOÇAMBIQUE (1975-1992) — II PARTE
por Emídio R. Nhamissitane 163

DOCUMENTOS

ANTEPROJECTO DA LEI DE REFORMA DO TRIBUNAL DE CONTAS (1986) 203

DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS DR ANDRÉ J. MIDDELHOEK, POR OCASIÃO DA REUNIÃO DO COMITÉ DE CONTACTO DOS PRESIDENTES DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO NA COMUNIDADE EUROPEIA (28-30 DE SETEMBRO DE 1993) 245

DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, POR OCASIÃO DA REUNIÃO DO COMITÉ DE CONTACTO DOS PRESIDENTES DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO NA COMUNIDADE EUROPEIA (28 DE SETEMBRO DE 1993) 249

COMUNICAÇÃO APRESENTADA AO XIII COLÓQUIO DA ATAM — ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS (VISEU 20/23 DE OUTUBRO DE 1993) 259

JURISPRUDÊNCIA

PLENÁRIO GERAL DA 1.ª SECÇÃO 275
Recurso Extraordinário n.º 36/91, que não veio a produzir efeitos 277
Contradição de Julgados – Assentos 279
Recurso Extraordinário n.º 1-IL/92, de indeferimento liminar, que não veio a ser proferido, por não ser caso disso 297
Câmara Municipal de Viana do Castelo – Delegação de poderes – Competência – Vereador 299

FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA (1.ª SECÇÃO) 305

AUTOS DE RECLAMAÇÃO:
Alteração do aviso de Concurso — Concurso de Pessoal — Prazo de validade de concurso — Autarquias Locais 309
Habilitações literárias – Autarquias locais 317
Concursos — Estagiários 319
Concurso de Pessoal — Requisitos — Experiência Profissional — Tempo de serviço.. 325
Princípio do precedente — Oposição de julgados 335
Regularização de situações — Prazo 339
Instituto Politécnico do Porto — Abertura de Concurso — Ano lectivo — Descongelamento da quota 343
Serviços Municipalizados de Águas e Transportes de Portalegre — Concurso Externo — Aviso de Abertura — Publicação no Diário da República — Sucessão de Leis 349
Instituto Português de Qualidade — Carreira Técnica Superior — Concurso de ingresso — Requisitos específicos de provimento 353
Câmara Municipal da Figueira da Foz — Contrato de Fornecimento — Contrato de Locação Financeira — Estado de necessidade — Eficácia do Contrato — Visto 357
Hospital de S. José — Eficácia do Contrato — Visto — Retroactividade 365
Câmara Municipal de Viana do Castelo — Oferta de Emprego — Concurso de Provimento — Publicitação — Lista de graduação 369
Direcção Regional de Educação de Lisboa — Ano Económico — Encargos Financeiros — Quota de descongelamento — Contrato de Trabalho a termo certo 375
Instituto Politécnico de Coimbra — Ano Lectivo — Contratos de Pessoal — Quota de descongelamento — Ano económico 379
Câmara Municipal de Espinho — Trâmites processuais — Visto Tácito — Prazo — Dilação — Solicitação de elementos adicionais — Entidades Privadas — Terceiros 383
Instituto Português de Qualidade — Carreira Técnica Superior — Concurso de ingresso — Requisitos Específicos de provimento — Reforma dos actos 393
Câmara Municipal de Tondela — Chefe de repartição — Concurso de ingresso — Tempo de serviço — Classificação de serviço — Mérito excepcional 397
Câmara Municipal de Lisboa — Contrato de empreitada — Trabalhos a mais 403

ACÓRDÃOS DE SUBSECÇÃO:
Ministério da Agricultura — Contrato de trabalho a termo certo — Requisição — Autorização — Substituição 413
Hospital Garcia de Orta — Assistentes Hospitalares — Carreira Médica Hospitalar — Aviso de abertura de concurso — Publicação oficial — Contrato administrativo de provimento 415
Arsenal do Alfeite — Lei da Defesa Nacional — Concurso Público — Dispensa — Receitas próprias — Receitas futuras — Cabimento de verba — Segurança 417
Câmara Municipal de Lisboa — Contrato de empreitada adicional — Bens móveis — Ascensores 421
Câmara Municipal de Paços de Ferreira — Contrato de trabalho a termo certo — Dotação orçamental 425
Hospital de Joaquim Urbano — Auxiliar de Acção Médica — Requisito habilitacional 427
Delegação Regional da Indústria e Energia do Algarve — 3.° Oficial — Habilitações legais 431
Instituto Nacional de Investigação das Pescas – Contrato de trabalho a termo certo — Publicitação 433
Administração Regional de Saúde de Bragança – Contrato de trabalho a termo certo — Regularização de situações 435
Câmara Municipal de Anadia – Pessoal Operário — Requisito habilitacional 437
Direcção-Geral de Viação – Concurso público — Contratos de empreitada 439
Serviço Nacional de Bombeiros – 3.os oficiais — Requisito habilitacional 441
Câmara Municipal de Silves – Concurso limitado — Contrato de adjudicação de obras — Contrato de empreitada — Obras de arte 443
Câmara Municipal de Vila Flor — Contrato de empreitada — Alvarás — Competências 445

PLENÁRIO GERAL DA 2.ª SECÇÃO 451

AUTOS DE ANULAÇÃO:
Guarda Nacional Republicana – Anulação do Acórdão 455

PROCESSO DE MULTA:
Instituto de Emprego e Formação Profissional – Multa – Prazo 461

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA (2.ª SECÇÃO) 471

Direcção-Geral de Cooperação — Auditoria — Pagamento indevido — Responsabilidade solidária — Sanção reintegratória 473
Instituto Português do Livro — Impossibilidade de julgamento ou de fixação de débito 491
Câmara Municipal de Santo Tirso — Instruções — Amnistia 497
Direcção-Geral da Comunicação Social — Formalidades legais — Cabimento de verba — Visto 509
Direcção escolar do Distrito de Lisboa — Alcance — Responsabilidade financeira reintegratória — Extinção da instância 547
XVII Exposição Europeia de Arte, Ciência e Cultura — Comissão executiva — Liquidação de património — Operações de tesouraria — Saldo de gerência 559

ACÓRDÃOS DE SUBSECÇÃO:

Administração Regional de Saúde de Portalegre — Pagamentos indevidos — Responsabilidade financeira — Prescrição — Relevação — Intromissão abusiva de um membro do Governo 571

Hospital Regional de Bragança — Gerência partida — Contrato de trabalho — Acumulação de remunerações 579

Hospital Distrital de Fafe — Documentos — Fraude — Controlo cruzado — Conferência cruzada — Impossibilidade de julgamento — Fixação do débito 587

Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil — Contrato de trabalho — Acumulação de remunerações — Responsabilidade financeira — Prescrição 595

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS — Julho a Setembro de 1993 605

ESTUDOS

CÂMARA SUPREMA DE FISCALIZAÇÃO (NIK) NA REPÚBLICA DA POLÓNIA

Por: JACEK MAZUR

A tradição de órgãos de fiscalização na Polónia começa nos anos de 1808-1815, quando foi fundada a Câmara Geral de Contas do Ducado de Varsóvia, que se baseava nos padrões franceses. Nos anos de 1815-1830 funcionava a Câmara Suprema de Contabilidade do Reino da Polónia, que tinha atribuições muito vastas para os anos de então. Além de fazer a típica fiscalização de contas, opinava sobre o projecto de orçamento e, cada ano, avaliava as finanças do Estado. Após a liquidação do Reino da Polónia a Câmara continuou a sua actividade até ao ano de 1866.

A história contemporânea da NIK começou no ano de 1918, depois da recuperação da independência pela Polónia. Já em Fevereiro de 1919 foi formada a Câmara Suprema de Fiscalização do Estado, que desde 1921 foi chamada a Câmara Suprema de Fiscalização. Na base da constituição de 17 de Março de 1921 e da lei de 3 de Junho de 1921 formou-se uma tradição polaca, segundo a qual a fiscalização estatal constitui uma função estatal distinta, confiada a um órgão distinto, independente do governo e ligado ao Parlamento.

Esta tradição sobreviveu no período do governo comunista. Houve duas tentativas de romper com ela: nos anos de 1952-1957 a NIK foi liquidada (em vez dela foi criado o ministério de fiscalização), e nos anos de 1976-1980 a NIK foi submetida ao governo. Porém protestos sociais — de Outubro 1956 e de Agosto 1980 — levaram à reinstituição da NIK. A Polónia foi o único país da Europa de Leste onde funcionava um órgão de fiscalização independente do Governo.

Num sistema político com a dominação de um só partido, até às mudanças do sistema político que ocorreram no ano de 1989, a actividade da NIK limitava-se à avaliação da realização de planos económicos, e dentro disso à fiscalização de empresas, órgãos de nível inferior, etc. e raras vezes de ministros. Só em alguns dos períodos a NIK pôde controlar o Governo.

Hoje em dia, na Polónia democrática, a NIK aproveita plenamente os seus direitos, com referência aos padrões dos anos vinte.

Bases jurídicas

Segundo a tradição, as regras da fiscalização estatal são na Polónia reguladas pela constituição. Hoje em dia não temos ainda A Constituição da República da Polónia em forma de um documento único. Aguardando-se a deliberação da nova constituição e por conseguinte a posição, deveres e o sistema da NIK são regulados pelas seguintes regras constitucionais:

Art. 34

1. *A Câmara Suprema de Fiscalização foi criada para fiscalizar, do ponto de vista da legalidade, economia, objectividade e probidade, a actividade económica, financeira, organizativa e administrativa de órgãos de administração estatal, empresas e outras entidades organizativas que lhe estão sujeitas.*
2. *A Câmara Suprema de Fiscalização pode também controlar, nos limites definidos pela lei, organizações e sindicatos cooperativos, organizações sociais e entidades de economia não socializada.*

Art. 35

1. *A Câmara Suprema de Fiscalização está sujeita ao Parlamento.*
2. *A Câmara Suprema de Fiscalização apresenta ao Parlamento a análise da realização do orçamento do Estado.*
3. *A Câmara Suprema de Fiscalização cada ano apresenta ao Parlamento o relatório da sua actividade.*

Art. 36

1. *O Presidente da Câmara Suprema de Fiscalização é nomeado e revogado pela Dieta, com a aprovação do Senado.*
2. *A Câmara Suprema de Fiscalização funciona na base do princípio de colegialidade. A organização e métodos de funcionamento da Câmara Suprema de Fiscalização são definidos pela lei.*

Art. 22 alínea 2 da Constituição Pequena do ano 1992:

A Dieta concede o Absolutorium — aprovação de contas do Governo do ano anterior — depois de ter ouvido a opinião da Câmara Suprema de Fiscalização, apresentada pelo seu Presidente.

O regulamento jurídico pormenorizado sobre a Câmara Suprema de Fiscalização encontra-se na lei de 8 de Outubro de 1980 (Diário Oficial Nr. 22/1980, alínea 82, emenda: Diário Oficial Nr. 34/1989, alínea 178) e outros actos executivos desta lei.

Papel e lugar da NIK no sistema de órgãos do Estado

A Câmara Suprema de Fiscalização é um dos órgãos principais do Estado (como a Dieta, o Senado, o Presidente, o Governo, o Tribunal Supremo, o Tribunal Constitucional, o Tribunal do Estado e o Porta-voz de Direitos Civis).

A NIK, como órgão principal do Estado no âmbito da fiscalização, inicia independentemente e dirige controlos, manda às entidades controladas conclusões tiradas de inspecções e revela resultados de fiscalizações aos órgãos do Estado interessados e à opinião pública.

Paralelamente a NIK é um órgão auxiliar do Parlamento: a tarefa da NIK é fornecer à Dieta informações sobre a realização do orçamento do Estado e sobre o funcionamento da administração estatal. Além de transmitir ao longo do ano os resultados de inspecções mais importantes, a NIK cada ano apresenta à Dieta a análise da realização do orçamento do Estado e o relatório da sua actividade. A Comissão da Dieta do orçamento do Estado, quando elabora a proposta na questão do Absotutorium ao Governo, toma em consideração estes documentos; e ainda o Presidente da NIK apresenta à Dieta a sua opinião independente quanto ao Absolutorium.

A NIK realiza controlos por ordem da Dieta ou dos seus órgãos (Presidência, o Presidente, comissões). Essas ordens da Dieta abrangem cerca de um quarto de todos os temas de controlo da NIK; ultimamente essa participação tem crescido.

O Presidente da NIK participa nas reuniões da Dieta. Os representantes da NIK estão presentes na maioria das reuniões de comissões da Dieta; referem resultados de fiscalizações, opinam informações apresentadas aos deputados pelo Governo, dão explicações, fazem observações sobre projectos de leis considerados pelas comissões. No fórum de comissões, muitas vezes, entre os representantes da NIK e os representantes do Governo são discutidas as razões de irregularidades reveladas e métodos de melhoras.

Regras jurídicas não definem os deveres da NIK perante o Senado. Na prática as informações para a Dieta são dirigidas também ao Senado; o Presidente da NIK participa às vezes também nas reuniões do Senado, e os representantes da NIK nas reuniões de comissões do Senado.

O Presidente do Estado e o Presidente do Conselho de Ministros têm o direito de promover a realização de controlos pela NIK com certos temas

(aproveitam deste direito relativamente raras vezes) e recebem informações sobre resultados de todas as fiscalizações mais importantes. O Presidente da NIK tem o direito de participar nas reuniões do Governo, e através disso a NIK tem possibilidade de seguir a actividade diária do Governo.

A NIK, como órgão principal estatal no âmbito da fiscalização, tem autorização especial para com órgãos de controlo que funcionam na administração governamental. Conforme a lei sobre a NIK outros órgãos de fiscalização têm o dever de:

1) colaborar com a NIK na elaboração dos seus planos periódicos de controlo,
2) realizar algumas fiscalizações conjuntamente e sob a direcção da NIK,
3) realizar controlos por ordem da NIK.

Organização

A actividade da Câmara Suprema de Fiscalização, além de casos de atribuições do Colégio da NIK, é dirigida pelo Presidente da NIK. Esta é nomeado e revogada pela Dieta, com o consentimento do Senado. O Presidente da NIK é responsável perante a Dieta pelo exercício do seu cargo e pelos funcionários dependentes dele. A Dieta com o consentimento do Senado pode demitir o Presidente.

O Presidente da Dieta nomeia e revoga os Vice-Presidentes por proposta do Presidente da NIK. Actualmente há três Vice-Presidentes. O Presidente da NIK define as tarefas dos Vice-Presidentes.

O Colégio decide em alguns casos básicos, relacionados com o funcionamento da NIK, definidos na lei e no estatuto. O Colégio vota:

— a análise da realização do orçamento do Estado,
— relatórios da actividade da NIK,
— planos anuais e trimestrais do trabalho da NIK,
— projecto do estatuto da NIK,
— projectos de regulamentos quanto ao modo de dirigir fiscalizações,
— projecto do orçamento da NIK.

Contudo o Colégio não tem atribuições no âmbito da direcção corrente da NIK.

O Colégio da NIK é composto de: Presidente, Vice-Presidentes e membros nomeados e demitidos pela Presidência da Dieta segundo proposta do Presidente. Os membros do Colégio não têm que ser funcionários da NIK; a maioria deles são peritos da ciência e da prática económica, fora da NIK.

(Actualmente há nove membros do Colégio, dois deles são funcionários da NIK.)

A NIK é actualmente composta de doze conjuntos (entidades de controlo a nível nacional) e dezassete delegações (entidades territoriais de controlo), e além disso quatro departamentos e gabinete do Presidente (entidades que ajudam o Presidente na direcção da instituição). Estes doze conjuntos ocupam-se da fiscalização ou de certos departamentos de administração e de economia (p/ex. conjuntos de: administração pública, indústria e comércio estatal, agricultura), ou de problemas de particular importância (p/ex. conjunto de transformações da propriedade).

A estrutura da NIK é apresentada de forma pormenorizada na pág. 26.

Na NIK são empregados 1450 pessoas. Três quartos deste número são fiscais. 99% de fiscais têm estudos superiores, 35 deles têm título científico de doutor. Cerca da metade de funcionários trabalha em Varsóvia (na central e na delegação de Varsóvia), outros em 16 outras cidades na Polónia.

A actividade da NIK é financiada pela parte distinta do orçamento do Estado. A NIK sozinha elabora o projecto do seu orçamento. O Ministro das Finanças tem o dever de incluir o projecto de orçamento da NIK no projecto de orçamento do Estado, que depois é deliberado e votado pela Dieta.

Estatuto de fiscais

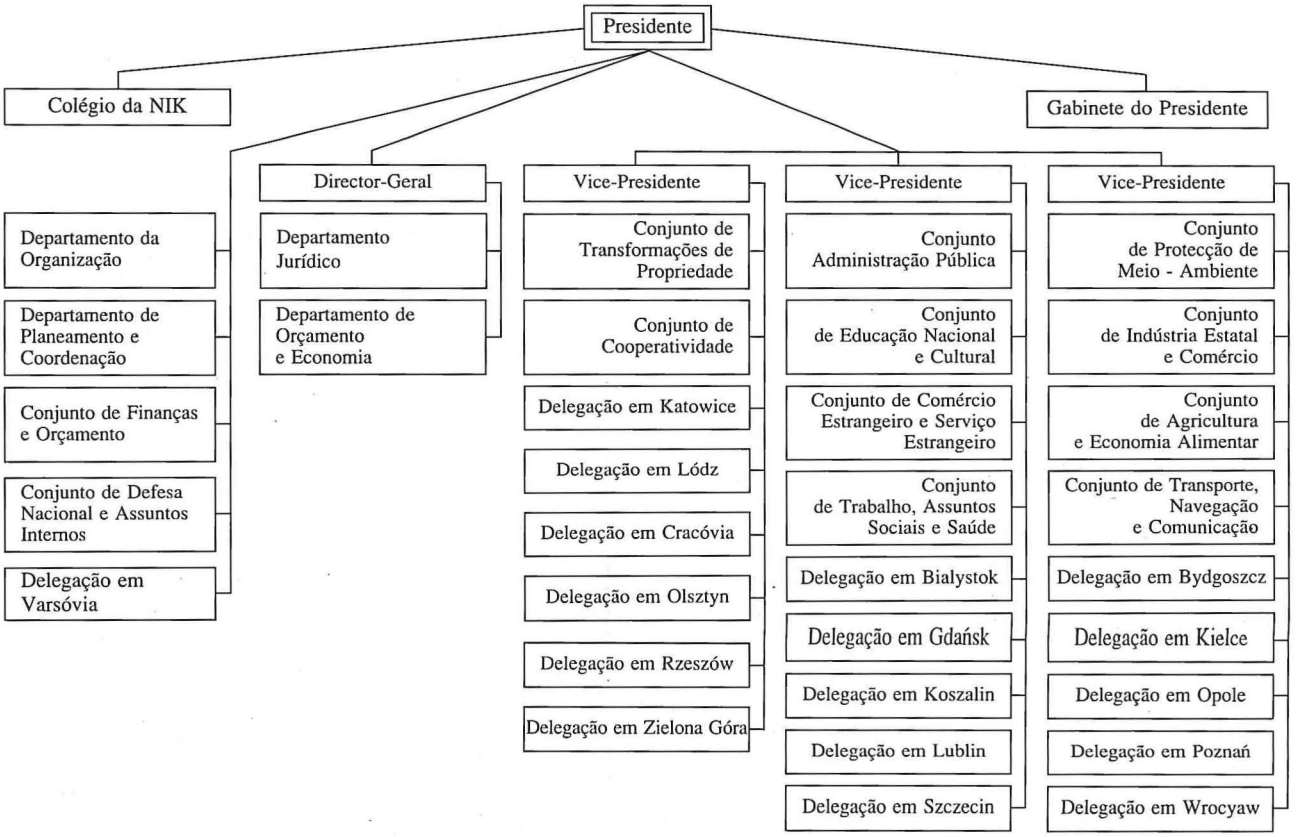
Fiscais são contratados, sob forma de nomeação, que pode ser precedida pelo contrato de um ano no máximo. Os direitos e deveres deles são regulados pela lei sobre a NIK e pelo Código de Trabalho.

O funcionário nomeado tem que ser uma pessoa de carácter impecável, que tem estudos superiores e prática profissional e garante exercer devidamente os seus deveres de serviço. No período que precede a nomeação, o fiscal cumpre a aplicação fiscal, acabada com o exame qualificativo, de cujo resultado depende a nomeação. O aperfeiçoamento profissional realiza-se também depois da nomeação através de várias formas de estudo.

O fiscal é obrigado a cumprir os deveres de trabalho definidos no Código de Trabalho, e além disso tem outros deveres incluídos nos regulamentos concernentes à NIK, tais como: respeitar a lei, actuar de maneira rápida, arguta e imparcial, objectivamente estabelecer factos de fiscalização, comportar-se dignamente durante e fora do serviço, guardar sigilo sobre os assuntos secretos revelados durante as fiscalizações.

O funcionário nomeado tem garantida a duração do contrato que pode ser rescindido só por razões mencionadas na lei sobre a NIK.

ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO DA NIK



Os fiscais têm imunidade penal: não podem ser chamados à responsabilidade penal por razão da sua actividade de serviço sem consentimento da NIK, e o mesmo quando o contrato já está rescindido.

Esfera de direitos fiscais

Segundo a lei sobre a NIK, órgãos principais, centrais e territoriais de administração estatal são sujeitos a controlo. Pesquisas fiscais realizam-se no âmbito da actividade económica, financeira, de organização e administrativa destes órgãos.

Outros submetidos a controlo da NIK podem ser divididos em dois grupos. O primeiro: empresas, estabelecimentos e instituições estatais. Controla-se tanto a actividade financeira destas entidades, como a actividade económica, de organização e administrativa. Segundo grupo: cooperativas, associações e empresas privadas. A sua actividade pode ser fiscalizada só no caso de necessidade importante e em âmbito limitado: quanto a cooperativas — controla-se regularidades na administração de bens comuns, no caso de associações — controla-se o aproveitamento de subvenções do orçamento e a administração de fundos provenientes de donativos sociais; quanto a empresas privadas – fiscaliza-se o cumprimento de deveres financeiros perante o Estado.

A NIK avalia a actividade de entidades fiscalizadas do ponto de vista de:

— legalidade, i.e., a concordância da actividade com a lei,
— probidade, i.e., a concordância da documentação com os factos reais,
— economia, i.e., a concordância da actividade com os princípios de economia racional e eficaz,
— objectividade, i.e., a concordância da actividade com objectivos planeados.

Os critérios acima permitem avaliar multilateral e objectivamente a actividade das entidades fiscalizadas.

Planeamento de fiscalização

A actividade da NIK realiza-se na base de planos periódicos de fiscalizações. O planeamento permite concentrar as pesquisas nos problemas fundamentais de funcionamento do Estado e, além disso, garante a coordenação interna da actividade dos conjuntos e delegações. Elaboram-se planos anuais e de três meses para especificar temas, entidades controladas e prazos de fiscalização.

Planos anuais abrangem fiscalizações realizadas por umas entidades de organização da NIK e fiscalizações realizadas por uma entidade mas relacionadas com problemas nacionais. Os temas, na maioria, são escolhidos por iniciativa da NIK; além disso no plano anual incluem-se temas encomendados pela Dieta ou propostos pelo Presidente do Estado ou pelo Presidente do Conselho de Ministros.

Planos de três meses abrangem temas do plano anual previstos para o respectivo período do ano, temas suplementares aprovados pelo Presidente ao correr do ano e temas de controlo regional ou de ramos. Nos planos de três meses define-se a pessoa do coordenador, participantes e prazos de realização.

Preparação da fiscalização

A preparação da fiscalização tem significado especial para a sua rápida realização:

— recolher informações vastas sobre o objecto da fiscalização,
— na base de informações recolhidas analisar problemas resultantes do tema da fiscalização,
— fixar — com base na experiência — a metodologia de fiscalização no âmbito de problemas pesquisados,
— estabelecer normas de comparação, que permitam avaliar a actividade de entidades fiscalizadas,
— escolher entidades concretas nos quais se realizará a fiscalização,
— elaborar de forma pormenorizada o programa da fiscalização que constituirá a instrução para fiscais,
— apresentar o programa aos fiscais para possibilitar perguntas e anotações eventuais, e obter, à medida das necessidades, a crítica do programa feita por postos científicos,
— conferência antes da fiscalização e treino de fiscais.

Na preparação de fiscalização de temas difíceis realizam-se, à medida das necessidades, fiscalizações de reconhecimento. Controlos realizados em algumas entidades escolhidas possibilitam o conhecimento mais pormenorizado do tema da fiscalização e o estabelecimento de direcções e métodos de pesquisa.

A seguir elabora-se o programa de controlo, no qual se apresentam os resultados da análise precedente à fiscalização, define exactamente o objectivo e tema do controlo e estabelece os princípios da organização. O programa abrange também indicações metódicas: problemas frisados que exigem mais atenção; especificação de documentos, dados estatísticos e outras fontes de informação indispensáveis para controlo, necessidade de actividades fiscais

especiais (p/ex. inventarização, inspecção visual), método de análise de materiais justificativos, eventualmente a necessidade de participação de peritos, etc. Ao programa junta-se-lhe a lista de actos normativos e a bibliografia profissional do tema da fiscalização.

Após a aprovação do programa do controlo organiza-se a reunião precedente à fiscalização, na qual participam fiscais e convidados representantes de órgãos e instituições estatais, cientistas etc. Durante a reunião discutem-se assuntos essenciais, que serão o objecto da fiscalização, e indicações metódicas. Às vezes junto à reunião realiza-se uma preparação prévia sobre o tema que será o objecto do controlo. Independentemente disso, antes de começar a fiscalização, o fiscal deve conhecer problemas da organização e económico — financeiros da entidade prevista para a fiscalização.

Procedimento fiscal

A fiscalização realiza-se na sede da entidade controlada ou no local onde se exerce a sua actividade.

Os fiscais têm direito de:

— entrar em todos os locais,
— ver livros, planos, relatórios e outros documentos que se encontram no território da entidade fiscalizada ou relacionados com a sua actividade,
— preservar os documentos e outras provas,
— interrogar testemunhas,
— chamar peritos,
— convocar reuniões com funcionários da entidade fiscalizada.

Dos resultados da fiscalização o fiscal (conjunto de fiscais) prepara o protocolo, no qual apresenta factos que servem para a avaliação da entidade controlada. Pode apresentar tanto factos negativos como positivos, que caracterizam a actividade da entidade concreta. Porém, em geral, apresenta irregularidades, razões e resultados, escala de fenómeno e as suas tendências e indica pessoas responsáveis pelas irregularidades ocorridas. Todas as verificações têm de ser provadas.

Conforme o princípio de contraditoriedade, antes de assinar o protocolo, o director da entidade controlada pode apresentar objecção motivada aos resultados da fiscalização, pode recusar assinar o protocolo, justificando a sua decisão, pode também dar explicações como ocorreram as irregularidades. Objecções e explicações do protocolo constituem formas de garantia da objectividade dos resultados da fiscalização.

Realização de resultados da fiscalização.

Os resultados da fiscalização são realizados em duas etapas. A primeira etapa é concernente a todos os tipos de fiscalização: às entidades fiscalizadas e a outras instituições interessadas e órgãos (geralmente às entidades competentes para resolver o problema) dirigem-se intervenções com conclusões, que têm como objectivo a eliminação de irregularidades e prevenção para o futuro. Esta é a forma de actividade corrente e imediata cujo fim é eliminar todas, inclusive raras irregularidades. Os destinatários das intervenções, têm o dever de informar a NIK, no prazo marcado, sobre o método de aproveitar as observações. A lei sobre a NIK prevê que as observações podem não ser consideradas só no caso da falta da possibilidade da sua realização. Neste caso exige-se a justificação de razões e a indicação de outra maneira (e do prazo) de eliminação das irregularidades verificadas.

No caso de irregularidades graves a NIK pode dirigir ao órgão superior da entidade controlada uma proposta para ele tirar consequências quanto ao serviço de pessoas culpadas. Desta decisão pode-se apelar ao Presidente da NIK.

Actualmente a NIK apresenta propostas pessoais com frequência menor e com ponderação especial, o que tem a ver com a maior autonomia das entidades económicas estatais e com a diminuição da esfera pública na economia.

A segunda etapa realiza-se no caso de controlos de problemas, e consiste na síntese de resultados de fiscalizações de várias entidades, abrangendo conclusões relacionados com todo o ramo pesquisado da administração ou da economia. Estas sínteses são apresentados à Dieta, ao Senado, ao Presidente do Estado, ao Presidente do Conselho de Ministros e aos ministros e, no caso de necessidade, também a outros órgãos. Cada ano a NIK apresenta 60 até 80 relatórios deste género.

Controlo de realização do orçamento do Estado

O controlo de realização do orçamento do Estado ocorre no fim do ano orçamental, geralmente desde Fevereiro até Maio do ano seguinte. O controlo abrange todos os ministérios e repartições centrais, de voivodia e regionais e também entidades orçamentais escolhidas. A fiscalização abrange também repartições municipais escolhidas, mas só no âmbito da administração de meios provenientes do orçamento do Estado, destinados à realização de tarefas encomendadas por órgãos de administração governamental.

Na base de resultados desta fiscalização, da opinião crítica sobre o relatório do Governo, de informações provenientes de outras fiscalizações realizadas pela NIK durante o ano orçamental e de elaboração feita por peritos, prepara-se um documento intitulado: «A análise de realização do orçamento do Estado». Este documento contém a imagem crítica da realização do orçamento do Estado e fundos destinados a objectivos concretos. Neste documento são indicadas as irregularidades, chances não aproveitadas pelo Governo, perigos para finanças públicas e empreendimentos indispensáveis para a eliminação de erros e perigos.

Após a deliberação pelo Colégio da NIK «A análise...» é apresentada à Dieta. Além disso os conjuntos da NIK transmitem às comissões da Dieta análises de realização de partes do orçamento e o resumo dos resultados do controlo em cada ministério.

Durante o debate geral da Dieta sobre o relatório do Governo, o Presidente da NIK apresenta conclusões principais de fiscalizações e a opinião crítica sobre a realização do orçamento do Estado e, além disso, a opinião da NIK na questão do Absolutorium para o Governo.

Outros temas de fiscalizações

Nos últimos anos a NIK realizou umas dezenas de grandes fiscalizações de problemas (em 1991 – 75, em 1992 – 95). Além de controlos do orçamento de cada ano, ultimamente a NIK tem pesquisado outros problemas de finanças estatais, entre outros o funcionamento do sistema bancário, do mercado de valores (a Bolsa), de Câmaras de Tesouro e tesourarias e da administração aduaneira.

As mudanças do sistema têm uma influência significativa nos temas de fiscalizações. Transformações de propriedade em empresas estatais e cooperativas (especialmente a privatização) e processos de restruturação em vários sectores da economia (na indústria, agricultura, no transporte, comércio, etc.) tornaram-se temas de pesquisas minuciosas. Inspeccionou-se o funcionamento de empresas estatais na situação de transformação da economia planeada para a economia livre.

Mudanças na esfera orçamental são também resultantes de mudanças do sistema. Nos últimos anos realizaram-se mais de dez controlos concernentes à reforma de serviço de saúde, ciência, educação e cultura.

Desde o ano de 1992 a NIK realiza controlos de vários temas concernentes ao funcionamento de órgãos de administração dentro do tema geral: «Processos de tomar decisões na administração pública».

Realizaram-se também pesquisas complexas relacionadas com autogestão territorial, entre outros com o processo de municipalização de bens (o tomar de

bens públicos por municípios após a restituição de autogestão territorial), pesquisas concernentes a relação de finanças municipais com o orçamento do Estado e a realização por municípios de tarefas encomendadas.

Temas relacionados com a protecção do meio-ambiente constituem um grupo de fiscalização separado. Os controlos tinham a ver tanto com actividades a favor da diminuição da emissão de substâncias nocivas nos processos de produção, como com empreendimentos de protecção da pureza do ar, da água e das florestas.

Esta especificação acima serve só de exemplo, pois não é possível enumerar brevemente todos os temas de fiscalizações.

Além de fiscalizações previstas em planos, acontecem fiscalizações imediatas cujos temas são muito diversos. O pesquisar de irregularidades noticiadas por deputados, senadores, sindicatos, órgãos de autogestão e cidadãos é o objectivo da maioria deles. A verificação da realização de recomendações após controlos de problemas pode ser também o objectivo de fiscalizações imediatas. Temos mais de mil controlos deste tipo por ano.

No programa de todos os controlos — de problemas e imediatos — são controladas cerca de 4-5 mil entidades organizativas.

Direcções de mudanças

A imagem da NIK está perante mudanças. Em breve começarão os trabalhos na elaboração da nova constituição, o que pode iniciar discussões sobre o papel da NIK no Estado.

Independentemente disso é necessária a deliberação da nova lei sobre a NIK. A lei presente é obsoleta, a parte da sua terminologia é concernente ao já não existente sistema centralizado de administração da economia. É preciso, não mudando a natureza de tarefas da NIK, formulá-las de forma adequada às noções de leis aceites após 1989, quer dizer no período de transformação do sistema da economia planeada em economia livre. Vale a pena alargar na nova lei regulamentos concernentes ao procedimento fiscal, fortalecendo o princípio de contraditoriedade da fiscalização.

O PRESENTE E O FUTURO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO FINANCEIRO COM CARÁCTER JURISDICIONAL

— NOTAS SOBRE A JURISDIÇÃO FINANCEIRA NUM MUNDO EM MUDANÇA

CONFERÊNCIA DO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, POR OCASIÃO DA INAUGURAÇÃO DA NOVA SEDE DO «CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA»

Santiago de Compostela, 19 de Maio de 1993

I — O CONTROLO INDEPENDENTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

II — OS SISTEMAS DE CONTROLO FINANCEIRO

III — UM CASO DE EVOLUÇÃO HISTÓRICA: O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL E AS INSTITUIÇÕES QUE O ANTECEDERAM; A RECENTE REFORMA E OS PROBLEMAS PENDENTES

IV — ASPECTOS ESPECÍFICOS DO CONTROLO JURISDICIONAL

V — ALGUMAS QUESTÕES DO MOMENTO PRESENTE

VI — REFLEXÕES PARA O FUTURO

VII— SAUDAÇÃO

I — O CONTROLO INDEPENDENTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

No momento da inauguração da nova Sede do Consello de Contas de Galicia, é para o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal um prazer e uma honra dizer algumas palavras de estímulo à reflexão sobre o futuro das instituições de controlo-fiscalização das Finanças Públicas.

É escusado realçar as relações históricas de afinidade e vizinhança cultural entre os nossos povos, no quadro mais amplo de uma cooperação europeia que passa por uma Europa institucional, das Pátrias e das Regiões, mais do que por uma Europa de construções de poder — político, técnico ou económico. Também a experiência espanhola das Comunidades Autónomas, em tudo quanto tem de muito específico e incomparável com a situação portuguesa, fornece um exemplo e um marco particularmente valiosos de inspiração para quem pense em regionalizar, ao nível dos municípios, das províncias, das regiões ou comunidades autónomas, a fiscalização financeira, que por ser tão complexa como é nos nossos tempos não pode conceber-se mais como uma função centralizada e exclusiva do Estado nacional. Níveis diversos de desconcentração, de descentralização subordinada, de descentralização autonómica — e é este o caso mais avançado, que corresponde à vossa experiência de Comunidade Autónoma no âmbito do Estado espanhol — são hoje necessidades prementes da evolução da fiscalização financeira, e, no âmbito das experiências que conhecemos, a do novo Estado democrático espanhol é certamente uma das mais ricas.

O tema que, a este propósito, proponho tratar visa concentrar a nossa reflexão comum sobre o futuro da fiscalização financeira independente. Afasto desde logo qualquer possibilidade de confusão entre esta e a fiscalização financeira exercida pelo Governo e pela Administração, porque, destas últimas, uma e outra são, na perspectiva do Estado moderno, fiscalização interna do poder executivo. Mesmo que haja especialização técnica ou interna de funções —

com organismos especialmente incumbidos de fiscalizar ou com atribuições cruzadas de competências de fiscalização no seio do aparelho executivo, político (Governo) ou administrativo (Administração Pública, autónoma ou não), a fiscalização interna do Executivo pode ter acesso à independência técnica mas não tem independência plena, perante o Estado e a sociedade, não permitindo garantir a democracia, que supõe a separação de poderes, nem a legalidade e o Estado de Direito, que exigem juízos independentes dos interesses em causa, para que o poder executivo esteja subordinado à Lei, e não acima ou ao lado dela. Os relatórios e as decisões do Governo ou de alguns dos seus membros, como da Administração ou de alguns dos seus serviços, por mais bem elaborados que estejam, não são fiscalização financeira plena exercida, no âmbito do Estado democrático, com independência institucional: constituem mero controlo interno do Executivo. E não fornecem uma base suficiente e credível para que o Povo possa saber se os seus impostos estão a ser bem cobrados e se o produto deles está a ser bem gasto pelo Executivo — Governo ou Administração Pública — com a certeza que só resulta da combinação entre a capacidade técnica e a isenção e independência institucionais.

É importante dizer isto, pois, em estádios infantis, larvares ou até adolescentes da cultura democrática, há alguma tendência para repousar comodamente a fiscalização feita pelo Governo ou pela Administração sobre o Governo ou sobre a Administração. Ela é importante, mas, em democracia, não garante juízos fiáveis. Importa dizer que esta é uma fiscalização sempre interna, sempre dependente, sempre comprometida com a própria responsabilidade da gestão. Não pode dispensar-se; deve ser honesta e capaz; mas tem de ser avaliada e confirmada *de fora* para poder fazer fé. Portanto, e por outras palavras, em termos de separação de poderes e de fiscalização do Governo e da burocracia pelo Povo, ela não limita minimamente o poder financeiro do Estado, na instância executiva, nem oferece garantias sólidas para um juízo de confiança do Povo, que é, desde a Magna Carta, para não falar das concepções da democracia limitada dos filósofos gregos, o fundamento último de uma actividade financeira consentida e não despótica. Tal juízo só na *fiscalização financeira independente* pode basear-se, nos Estados democráticos de Direito.

Esta fiscalização financeira independente pode assumir duas grandes formas, admitido como é que no Estado moderno a democracia tem de ser sempre, em sentido amplo, representativa: ou seja, por via da representação directa eleitoral (e então só parlamentares, Presidentes da República ou outros magistrados directamente eleitos exercem esta forma de representação) ou por via da confiança indirecta (que abrange os Governos, como abrange, por exemplo, os

agentes não governamentais nomeados pelos órgãos políticos, como é o caso de juízes e outros magistrados).

Então, na democracia representativa, que pressupõe o exercício em nome do Povo de todas as funções, quer dos directamente eleitos quer dos indirectamente eleitos, de acordo com as leis e com escolhas operadas pelos agentes de representação e magistrados eleitos, a fiscalização financeira tem de se fazer, basicamente, por duas formas e segundo dois critérios:

— A *fiscalização política*, isto é, a fiscalização permanente da actividade financeira, que assume momentos altos, qualificados e declarativos, nomeadamente, na aprovação das contas do Estado, apresentadas pelo Governo e pela Administração ao Parlamento, mas que se exercita através de todas as outras formas, específicas ou genéricas, de fiscalização da actividade financeira por parte do Parlamento.

— A *fiscalização técnico-jurisdicional*, que se exercita mediante a actuação de órgãos independentes encarregados de apurar o modo como a actividade financeira se subordina e acata as leis gerais, as autorizações específicas, nomeadamente as constantes do Orçamento, e/ou critérios de correcção que garantam a inexistência de desperdícios e a melhor utilização técnico-económica, face a critérios objectivos, definidos pela ordem jurídica, e pelos decisores políticos e pelos saberes científicos e técnicos da gestão financeira.

O Estado democrático contemporâneo reelaborou, a partir da evolução do Estado de participação medieval e do Estado nacional moderno, uma e outra destas funções. Por vezes, as instituições antecessoras — particularmente nos Estados da Península Ibérica — não corresponderam sempre inteiramente ao que são os actuais tribunais ou conselhos de contas. Os seus órgãos tinham, aqui, funções de tesouraria central, além, funções de inspecção financeira, em outro lado, funções correspondentes à actual contabilidade pública da execução do orçamento. Mas sempre estas instituições — como a Casa dos Contos portuguesa, a Casa dos Comptos de Navarra, porventura a mais antiga da Península Ibérica, o Tribunal de Contas da Normandia, como primeiro Tribunal de Contas francês, o Tribunal de Contas da Sabóia, como primeiro Tribunal de Contas correspondente ao espaço cultural hoje italiano — tinham funções de directos auxiliares do Rei; e sempre nelas com as garantias essenciais de racionalidade económica, nomeadamente contabilística, que são próprias do aparecimento do sistema capitalista e do Estado moderno, assim como uma profunda independência e isenção técnico-jurídica, as configuram como instituições no essencial independentes da administração financeira e dotadas de uma certa função de fiscalização e controlo relativamente a toda ela. Em nome do Rei

primeiro, em nome do Povo depois — mas sempre fora da «administração» ou «gestão» financeira comum.

Não é por acaso que, no nosso século, só os Estados totalitários de ideologia ou autoritários por convicção, prática ou subdesenvolvimento, não têm tais instituições; e sinal inequívoco da democracia é o seu nascimento, a que hoje assistimos na Europa Central e Oriental como na ex-União Soviética.

Fiscalização política dos Parlamentos e fiscalização técnico-jurídica dos Tribunais/Conselhos de Contas — entre si independentes mas intimamente coordenados — são pois um produto da cultura europeia. O controlo financeiro é, essencialmente, cultura; é historicamente cultura democrática; e, no que concerne o controlo financeiro técnico-jurisdicional independente do Estado, constitui um produto típico e exclusivo da cultura europeia, que, como tantas outras peças do Estado democrático, foi adaptado e integrado em outras experiências por esse Mundo fora.

Dito isto, proporei alguns temas de meditação sobre o futuro das instituições actuais de controlo financeiro — em particular, os Tribunais e Conselhos de Contas. Num Mundo sujeito a tão aceleradas mudanças — em particular como temos visto nestes anos de mutação radical entre 1989 e 1993 — o controlo financeiro constitui um domínio em que essas mudanças são particularmente sensíveis e complexas. O que se pretende propor é, apenas, algumas pistas de reflexão sobre os caminhos do futuro, que exigem das instituições de controlo financeiro uma atitude de atenção permanente às transformações da cultura, do sistema económico-social, da actividade financeira, das próprias técnicas de controlo; em suma, uma permanente reflexão crítica e uma permanente mentalidade de reforma. Sem tudo isto, haverá formalismo processual ou contabilístico; mas não há aquela limitação do poder que se exerce sobre o património das pessoas e sobre os dinheiros públicos — públicos, porque do Povo e não do Estado — que está na origem das modernas democracias representativas e dos Direitos do Homem como contribuinte face ao Estado, nomeadamente:

— pelo consentimento parlamentar ou referendário dos tributos;
— pela votação parlamentar do seu montante anual e dos gastos que suporta (orçamento / pressuposto);
— pela fiscalização parlamentar da execução do orçamento / pressuposto;
— pela responsabilidade financeira de todos os que gerem dinheiros públicos.

A importância destes princípios — que informam a *democracia financeira* e estão na origem dos *Direitos Financeiros* modernos — é ilustrada pelo facto

de terem origem e matéria financeira muitos dos momentos geradores das democracias modernas (a Magna Carta, a Revolução norte-americana, os Estados Gerais que iniciaram a «Revolução Francesa», os actuais movimentos dos referendários no Ocidente) e algumas das suas crises (vejam-se as actuais «crises de corrupção» em diversos Estados ocidentais).

E, se daqui resulta o reforço dos mecanismos parlamentares, resulta também, pela mesma lógica do Estado de Direito democrático, a plena instituição e o reforço da fiscalização jurisdicional e técnica, entre outras, por estas razões:

— a separação de poderes e funções (entre Executivo fiscalizado e Parlamento fiscalizador; como entre Parlamentos — políticos e legisladores — e Tribunais / Conselhos de Contas — técnicos e aplicadores da Lei);
— a efectivação dos direitos e poderes essenciais dos contribuintes, que, num Estado democrático moderno, compete sempre aos tribunais;
— a complexidade técnica crescente da actividade financeira, que a torna inacessível à mera fiscalização política e exige órgãos técnicos habilitados e dotados de total independência;
— a garantia independente do princípio da legalidade exercitada mesmo (e sobretudo) sobre (ou contra) os Governos e as Administrações, para que, conforme Aristóteles já reflectiu ser essencial ao «Estado moderado», o poder esteja subordinado à Lei, e não esta àquele;
— a travagem do «crescimento oculto» do Estado, à margem da Lei e da decisão orçamental, pelo interesse constante e expansivo das burocracias, que só se trava com a fiscalização concreta, próxima e permanente;
— a credibilidade, transparência e responsabilidade e («accountability») de governantes e administradores perante a opinião pública, a imprensa, os outros tribunais, que só é garantida por órgãos dotados de credibilidade e autoridade social e técnica — ou seja, com capacidade técnica para avaliar uma gestão financeira cada vez mais complexa e com independência de julgamento, para «dizerem de sua justiça» sem subordinação, nem ao Executivo fiscalizado, nem ao Parlamento fiscalizador segundo outro critério.

Posto isto, passemos pois a ver:

— os principais sistemas de controlo técnico-jurisdicional;
— a sua evolução (falando de Portugal);
— as encruzilhadas do presente e do porvir.

II — OS SISTEMAS DE CONTROLO FINANCEIRO

1. O estudo da experiência de outros tribunais de contas e de instituições de natureza similar afigura-se da maior importância para entender a realidade de cada país, para lhe dar, em especial por parte dos respectivos responsáveis, um sentido e um dinamismo correctos e para orientar a sua reestruturação e reforma, quando ocorra, como nos últimos anos tem sido o caso do Tribunal de Contas de Portugal.

Qualquer análise nesta matéria depara imediatamente com um *problema de terminologia*. De facto, como de seguida se explicará, as diferenças profundas entre este tipo de instituições tornam difícil encontrar uma designação que inequivocamente as identifique como conjunto constituído por elas e apenas por elas. Na verdade, são profundas as diferenças entre os *Tribunais de Contas* e as *Instituições Superiores de Controlo* que poderemos agora qualificar de tipo inglês (sistema de Auditor-Geral), nomeadamente, como se verá, pelo carácter normalmente colegial dos tribunais e singular dos auditores-gerais, por os primeiros terem poderes jurisdicionais (e também poderes não jurisdicionais) e os segundos disporem apenas de poderes não jurisdicionais (embora por vezes, para muitos efeitos, desde a obrigatoriedade dos seus mandatos até à obtenção de prova, com equiparação aos tribunais, como sucede na própria Inglaterra) e, ainda, por os tribunais, muitas vezes, se integrarem no poder judicial ou funcionarem como órgãos independentes da estrutura do Estado ao passo que os auditores-gerais funcionam muitas vezes como órgãos independentes articulados com o Parlamento (comparáveis, entre nós, por exemplo, ao Provedor de Justiça e à Alta Autoridade Contra a Corrupção).

No entanto, é verdade que apesar destas diferenças estruturais, orgânicas e funcionais, o que existe de comum entre estes tipos de instituições — e permite, sem sombra de dúvida, agrupá-las em organizações que as têm como membros, em princípio todas elas e só elas — é mais forte no que aquilo que as separa. Com efeito, trata-se sempre de instituições com estas *características*:

a) Serem órgãos integrados no aparelho do Estado, normalmente com estatuto constitucional («órgãos de soberania», para usar a conceptualização das Constituições portuguesas; «instituições» para usar a conceptualização dos órgãos mais importantes e independentes da Comunidade Europeia).

b) Serem órgãos independentes, mesmo quando exista um estreito vínculo de articulação especial com o Parlamento (como é regra no sistema de Auditor Geral), nesse sentido se distinguindo de órgãos de controlo

interno do próprio Estado integrados na Administração, mesmo dotados de independência técnica (do tipo das Inspecções Gerais).

c) Serem órgãos que têm por função exercitar o controlo financeiro externo (porque independente do Governo e fora da Administração), independente (não apenas no plano técnico mas no plano jurídico-político) e supremo (porque não sujeito a instruções nem a revisão por parte de qualquer outro órgão quanto ao conteúdo dos juízos que formulam, independentemente de poder haver decisões complementares, como, por exemplo, as que o Parlamento venha a tomar com base no parecer do órgão de auditoria sobre a Conta Geral do Estado).

d) Serem órgãos públicos, por isso se distinguindo das entidades privadas que exercem auditoria.

e) Serem órgãos que têm funções e poderes de controlo financeiro, jurídico ou de mérito técnico (boa gestão financeira, auditoria, «três *e*'s»: economicidade, eficácia e eficiência, etc.), sendo estes poderes, nuns casos, jurisdicionais, isto é, próprios de um Tribunal e, noutros casos, não jurisdicionais (publicação de relatórios que não são obrigatórios de *per si*, embora nasçam do exercício do poder de investigação dotado de obrigatoriedade e tenham autoridade técnica, política e social em razão do tipo de divulgação que o órgão emitente entenda dever dar-lhes e que podem integrar recomendações, em si não obrigatórias mas eventualmente atendíveis por parte, nomeadamente, do Executivo e da Administração, para de futuro se avaliar se se preocuparam ou não com o respeito do princípio da legalidade e com o dever de boa administração).

Este conjunto de características delimita órgãos bem individualizados, que apesar das suas diferenças, muito acentuadas de país para país em razão da respectiva orgânica de Estado e da respectiva tradição histórico-financeira, não deixam de se identificar entre si no essencial. Daí que seja inequívoca a sua característica de *órgãos independentes e supremos do Estado* (não de regiões, municípios ou Estados federados), *com poderes e funções de controlo financeiro, jurisdicionais ou não*. Designam-se por *supreme audit institutions* (SAI's), *entidades fiscalizadoras superiores* (IFS), *instituições superiores de controlo* (ISC's), ou expressões equivalentes.

2. Embora se tenham feito sumárias referências aos dois principais tipos de tribunais de contas ou órgãos similares hoje existentes, importará sintetizar inicialmente algumas das características fundamentais que um relance comparativo, mais amplo do que o contido na presente publicação, mas no essencial

confirmativo das características fundamentais das instituições que são objecto das monografias agora elaboradas, as quais constituem uma amostra qualitativamente representativa, permite confirmar.

Desde logo, importa sublinhar que, se nem todos os Estados dispõem de órgãos centralizados deste tipo — embora, historicamente, a partir de um grau médio de complexidade na organização financeira do poder político, todos disponham de mecanismos de controlo —, hoje é uma característica dos Estados modernos a existência de um órgão independente, nacional e central de controlo financeiro, ao qual por vezes se justapõem formas diversas de controlo, umas inseridas na própria Administração, outras contratualmente resultantes de a Administração se socorrer da perícia de auditores que exercem controlo no sector privado, outras resultantes da criação de instituições próprias num nível político-administrativo inferior ao do Estado, embora com características semelhantes às do próprio Estado (tribunais de contas ou órgãos similares dos Estados federados, das regiões, dos municípios).

A experiência revela que, com raríssimas excepções que a História tem vindo a reduzir, hoje a existência de um controlo financeiro estadual, nacional e centralizado independente é uma característica dos Estados modernos, sublinhada pela complexidade e importância da actividade financeira pública e pela natureza mais ou menos democrática do Estado; pois, sendo a democracia, acima de tudo, um sistema de limitação do poder, a existência de órgãos especializados independentes de controlo financeiro constitui a maior das garantias de que os dinheiros públicos, enquanto fenómeno especificamente financeiro (distinto, neste aspecto, da dimensão jurídico-fiscal, que contrapõe individualmente o Estado aos contribuintes a propósito da percepção das receitas tributárias), sejam afectos com a máxima honestidade, legalidade e correcção, à satisfação das necessidades públicas, para que a carga fiscal possa ser tão baixa quanto for possível e os benefícios correspondentes para aplicação das receitas tão altos quanto for tecnicamente viável.

Não admira, portanto, que as únicas *excepções* significativas à característica que se vai afirmando cada vez mais neste final do século XX dos Estados modernos no plano financeiro existência de um órgão de controlo financeiro central, supremo e independente — seja objecto de excepção apenas em duas situações típicas.

A primeira é constituída pelos *Estados de estrutura não democrática* (entendida democracia no único sentido que hoje historicamente pode ter, qual é o da organização de um regime de poder limitado, representativo e pluralista, tendo em conta a experiência do Estado de Direito democrático e social). Foi o caso dos Estados de organização político-social e económica colectivista, desprovidos de órgãos deste tipo, quer por rejeitarem o princípio da separação de

poderes, quer por não aceitarem a sujeição, própria do Estado de Direito, do poder político-administrativo financeiro à legalidade e a critérios objectivos ou técnicos de eficiência e economicidade aplicados por um órgão independente. Nesses Estados, que rejeitavam a limitação de poderes, a única forma de controlo financeiro admitido era o controlo político, nuns casos exercitado por órgãos do partido, noutros por ministérios especializados ou órgãos do governo, em outros por instâncias administrativas, em outros ainda por instâncias formalmente parlamentares. O movimento da democratização na Europa Central e de Leste e na ex-União Soviética — hoje Comunidade de Estados Independentes — denota claramente que a democratização do Estado, pluralismo social e a descentralização do sistema económico exige imediatamente a criação de órgãos deste tipo, que está sendo prosseguida, umas vezes reatando uma tradição anterior interrompida, outras vezes inteiramente *ex novo*, na generalidade desses Estados. Mesmo onde o sistema colectivista se mantém, basta um simples impulso de modernização económica para criar órgãos, conquanto imperfeitos, de controlo financeiro dotados da forma possível de independência e supremacia relativamente ao Governo e à Administração (pois é essa a única dependência que anula totalmente a isenção, uma vez que Governo e Administração são os órgãos que exercem a actividade financeira controlada, cobrando receitas e fazendo despesas): é o caso da China, na qual a criação de um órgão autónomo de controlo, influenciado por experiências europeias, como a inglesa, holandesa e a espanhola, se integra na experiência das «quatro modernizações» de Deng Xiao Ping.

A segunda excepção importante reside nos *Estados muito rudimentares ou mais atrasados, no plano político como no plano económico*: ela localiza-se em alguns Estados Africanos, concretizando-se adequadamente na situação de certos *Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, onde há sinais de mudança no interesse manifestado pela criação de um órgão deste tipo em Angola e na criação efectiva de tribunais de contas em Cabo Verde e na Guiné-Bissau.

Em ambos os casos encontramos um cruzamento de arcaísmo e Estados monocráticos ou autoritários, que explica a ausência de um órgão deste tipo, expressão de deficientes ou nulas características de modernidade e democraticidade das estruturas, instituições e actividade financeira. Em outras experiências de Estados autoritários, a manutenção de tribunais de contas corresponde ao respeito por tradições históricas e por formas próprias do Estado democrático e liberal, embora, mesmo aí, a independência efectiva seja limitada, quer assumindo características meramente formais de controlo burocrático ou legalístico, quer submetendo de facto o substracto real da independência dos órgãos — as

instituições independentes exigem homens independentes e livres — mediante a substituição dos seus principais titulares ou órgãos.

Por vezes, é a existência de uma tradição histórica, que mantém em Estados muito modernos instituições extremamente arcaicas, que explica o tardio aparecimento de órgãos deste tipo (é o caso do nível federal da Confederação Helvética — Suíça), mas, naturalmente, trata-se de experiências singulares, nas quais mesmo assim ocorreu a criação recente de instituições superiores de controlo.

O panorama, neste momento, no Mundo é pois claramente favorável à generalização das instituições superiores de controlo como um dos traços mais avançados da democracia moderna — e sinal ineludível da sua expressão real, ou não, nas instituições financeiras — e para, do mesmo passo, uma certa internacionalização, coordenação, harmonização e até uniformização, de critérios e procedimentos, de que são causa, expressão e consequência as organizações internacionais e comunitárias a que antes, a propósito da experiência portuguesa e do seu contexto internacional, se aludiu já.

3. Além das características formais dos órgãos, importa sublinhar que a sua *experiência como instituições superiores de controlo financeiro* (nalguns países se fala de auditoria, mas esta tem um significado específico e mais restrito, em português como em outras línguas), implica a existência de órgãos que exerçam a fiscalização sistemática da actividade financeira, de forma preventiva, simultânea ou sucessiva, de acordo com os critérios de padronização que sejam adoptáveis, tanto no que toca à legalidade em sentido restrito como no que toca à sua correcção técnico-económica, bem como quanto a valores instrumentais (como os contabilísticos, por exemplo).

O controlo financeiro, neste sentido, abrange tanto a jurisdição — exercício do controlo sobre as formas próprias da Justiça (tal como a entende, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem no seu artigo 10.°, para nos não reportarmos agora a conceitos doutrinários e a concepções jurisprudenciais, como a concepção de jurisdição que tem vindo a ser desenvolvida pelo nosso Tribunal Constitucional), e bem assim os órgãos de mero controlo ou simples controlo [actividade igualmente permanente de verificação da regularidade e do mérito da actividade financeira sem poder de jurisdição, portanto, com mero carácter opinativo (consultivo, parecer ou de recomendação, consoante os casos)]. É pois fundada a distinção que o artigo 1.° da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, faz quanto a estes dois tipos de poderes, que podem existir cumulativamente ou em alternativa; houve no passado órgãos meramente jurisdicionais; em algum local existem hoje no presente, mas eles em regra tendem

a ser de jurisdição e de controlo simples; os órgãos de controlo simples, por definição, não têm poderes de jurisdição.

Jurisdição e *controlo* não podem confundir-se com as formas de controlo interno, as quais existem no interior do próprio sistema controlado (o poder executivo ou a administração pública, consoante os casos), não sendo independentes relativamente a esse sistema. O controlo interno pode ser político ou administrativo; especializado (como o das Inspecções-Gerais dos Ministérios que as têm ou da Direcção-Geral da Contabilidade Pública no domínio orçamental) ou não especializado; ocasional ou permanente; contratado (por empresas de auditoria) ou oficioso; autocontrolo ou heterocontrolo. Em qualquer dos casos, já passou o tempo em que se admitia que a autonomia técnica dos órgãos mais especializados de controlo interno permitia substituir a autonomia jurídica e social dos órgãos independentes de controlo externo; hoje, só têm reconhecimento internacional como órgãos de controlo externo, no plano internacional como no comunitário europeu, os tribunais de contas ou órgãos equivalentes, sem prejuízo de se considerar cada vez mais importante a actividade do controlo interno, qualquer que seja a sua natureza, quer como base do controlo externo quer como garantia de proximidade e eficiência. O controlo financeiro é redução da actividade financeira e não burocracia; embora, se for mal interpretado, possa converter-se em burocracia, prevertendo assim a sua função de controlo, assegurando a eficiência e a regularidade (*maxime* legalidade).

Por outro lado, a experiência comparativa revela também que são múltiplas as *formas de controlo*, tanto as formas típicas (de que logo de seguida se dão alguns exemplos) como as formas atípicas (expressas em todas as acções decorrentes do exercício permanente de uma função de acompanhamento, confronto com os objectivos e critérios enformadores e avaliação da actividade financeira). Entre as formas típicas apontam-se, sem qualquer preocupação de exaustividade, a fiscalização prévia (que pode condicionar ou não a produção de alguns dos efeitos, nomeadamente os financeiros, dos actos fiscalizados), a fiscalização simultânea (que pode ter ou não autonomia jurídica, desenrolando-se no decurso de uma actividade financeira); entre nós, a fiscalização simultânea pode ser considerada uma parte da fiscalização sucessiva; mas também se poderia considerar que é simultânea a fiscalização prévia limitada, consistente na sujeição a visto ou acto equivalente com possibilidade de produção de alguns efeitos financeiros (a qual existe, entre nós, nomeadamente no domínio de certas operações praticadas na Administração da Saúde) e a fiscalização sucessiva (que pode consumir a fiscalização simultânea e se pratica, em sentido amplo, depois de praticado o acto, mesmo que estejam ainda decorridos alguns dos seus efeitos; ou *stricto sensu*, depois de praticado o acto financeiro e completamente produzidos os seus efeitos operativos ou jurídicos).

As formas de fiscalização sucessiva tendem hoje a ser predominantes, e são muito diversas, apontando-se apenas alguns casos: inspecções de fiscalização (destinadas a apurar a eventual verificação de irregularidades); auditorias (acções tendentes a caracterizar a orgânica e funcionamento de certos serviços ou operações e a confrontá-los com alguns objectivos e critérios de actuação); julgamento de contas ou actos equivalentes; aplicação de sanções; efectivação de responsabilidades de diverso tipo; elaboração de pareceres ou relatórios globais (como, por exemplo, os pareceres sobre a Conta Geral do Estado, que constitui uma das mais comuns competências das instituições de poderes de controlo) ou especiais (sobre actos, operações, projectos ou programas específicos); exercício de competência consultiva (recomendações, sugestões...).

4. Detenhamo-nos agora sobre os principais *sistemas comparativos*, sem deixar de pôr em relevo que, de fora da estrutura dominante hoje em matéria de instituições superiores de controlo, se situam algumas das situações de controlo — em certos casos caracterizadas pela inexistência de instituições superiores com as características já apontadas — e situações embrionárias, híbridas ou intermédias. É sempre assim, mas não será mal sublinhar que não existiu qualquer intenção de tentar esgotar os modelos existentes na realidade prática.

Todavia, em boa parte pela circulação de informação e por uma certa homogeneização das estruturas e práticas neste domínio, como em tantos outros, no espaço do Mundo, a verdade é que são hoje verdadeiramente típicos e bem demarcados os principais sistemas de fiscalização financeira suprema e independente do Estado e externa em relação ao Governo e à Administração. Ao dizê-lo, também se não exclui que existam instituições que, situadas num dos sistemas, recolham algumas das características do outro, o que sempre resulta de uma dinâmica de interacção; tão pouco se considera a situação para além dos sempre inevitáveis erros ou lacunas de informação ou apreciação, imutável (por exemplo, no mês de Janeiro de 1992, há notícias de estar em curso a transformação do Tribunal de Contas da Argentina num órgão do tipo Auditor Geral; e, em 1991, ocorreu o acto do Parlamento que abriu caminho a que o Tribunal de Contas da Bélgica, um dos únicos da Europa que se não ocupava de tal matéria, passasse a exercitar o controlo de gestão; isto para não falar das grandes mutações que se sucedem neste domínio em resultado do desmoronamento do bloco de Estados socialistas). Ater-nos-emos, contudo, às características predominantes, na História como na prática recente, procurando, neste ponto, configurá-las tal como elas indutivamente se nos apresentam, com a preocupação de evitar qualquer preconceito teórico ou, *a priori*, doutrinário ou filosófico.

Os dois sistemas em causa, considerando a sua génese na experiência europeia, têm uma característica comum: procuram assegurar, como faz parte do legado europeu na História moderna e contemporânea, a democracia financeira, instituindo órgãos competentes e independentes que fiscalizem, em nome e no interesse dos contribuintes, as receitas públicas, que se desejam as necessárias para realizar os objectivos definidos politicamente pelo órgão competente, mas tão baixas quanto para tal for possível, e as despesas, que se desejam igualmente adequadas aos objectivos seleccionados pelos órgãos políticos mas com tão pouco desperdício quanto seja possível. Isto pressupõe uma certa ideia de especialização de funções dos órgãos do Estado e de separação de poderes; pressupõe a aplicação dos critérios do Estado de Direito à actividade financeira, que deixa de ser concebida como uma pura exacção do poder sobre o património dos particulares; pressupõe ainda que o controlo político se exerça através dos órgãos representativos dos contribuintes — daí o peso das relações financeiras, que não são pretexto mas causa detonante, certamente, de outras causas não menos profundas — que, ao modelo americano ou ao francês, criaram a estrutura financeira dos Estados modernos da Europa e, dela e das «Europas Ultramarinas», a generalizaram no Mundo. Então, os tribunais de contas ou órgãos equivalentes são um dos dois órgãos de controlo externo — sendo que a fiscalização financeira política, também ela independente e também ela externa em relação ao Executivo (governo, administração), também ela suprema por representar a soberania do Povo, compete aos Parlamentos; e, numa posição de maior isolamento ou maior cooperação, a fiscalização financeira jurisdicional e técnica, também independente, suprema e externa ao Executivo, compete aos órgãos que designamos aqui por tribunais de contas ou similares ou instituições superiores de controlo.

O resumo desta experiência histórica explica porque é que os dois sistemas nascem, ambos na Europa, e se propagam depois pelo Mundo, com zonas de afrontamento e zonas de miscegenação, até ao presente. São eles o *sistema do Tribunal de Contas* e o *sistema do Auditor-Geral*; o primeiro, tem predominado na Europa Continental (com origens no século XIII em Estados como a Sabóia, Navarra, França e Portugal), sofrendo depois a importante modernização que é dada pelo Estatuto do Tribunal de Contas aprovado por Napoleão, em 1805; o segundo, nasceu da necessidade que o Parlamento britânico sentiu de se socorrer de órgãos de auditoria competentes, como forma de apoio à Comissão de Contas Públicas, estrutura exemplar e decisiva do controlo financeiro da execução do orçamento e instância fundamental de cooperação entre o Parlamento, como um todo, e o Auditor-Geral, que funciona como auditor independente do Parlamento, para a fiscalização e a certificação das contas públicas.

Se observarmos o universo que nos rodeia, veremos que têm Tribunais de Contas a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, o Brasil, Cabo Verde, a Comunidade Europeia, a Espanha, a França, a Grécia, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos, Portugal e, porventura, embora se trate de um caso singular e algo misto, o Japão. Têm Auditor-Geral o Canadá, a Dinamarca, os Estados Unidos, a Finlândia, a Irlanda, Israel e o Reino Unido.

O sistema do Tribunal de Contas, em geral, caracteriza-se por ter uma estrutura colegial, dotada de poderes jurisdicionais e de poderes não jurisdicionais de mero controlo financeiro, em regra mais desligada do Parlamento do que no outro sistema (embora nos últimos anos se tenham verificado evoluções no sentido de uma íntima ligação ao Parlamento — é o caso da Espanha —, ou no da afirmação de que se trata de um órgão auxiliar do Parlamento — é o caso do Tribunal de Contas da União do Brasil —, enquanto algumas dessas instituições são consideradas órgãos independentes mas integrados no poder executivo — como parte da doutrina, porventura maioritária, com sede no Tribunal de Contas da Alemanha — e, como será mais normal, órgãos integrados no poder judicial, ainda aqui de maneiras diversas).

No *sistema de Auditor-Geral* configura-se um órgão em regra singular, desprovido de poderes jurisdicionais, exercitando o mero controlo financeiro, através de relatórios ou pareceres, dirigidos aos responsáveis ou tornados públicos, que apontam as deficiências verificadas em determinada acção de inspecção ou auditoria e as recomendações formuladas para a melhoria da regularidade ou da correcção operacional no futuro.

Esta caracterização permite, no essencial, separar as águas e tem consequências lógicas que de seguida se apontam. É, todavia, prudente sublinhar que cada instituição é um caso. O perfil da instituição e a sua estrutura de poderes e funções varia enormemente de acordo com as tradições e as necessidades nacionais, e a tendência recente para a prática de métodos de auditoria operacional, nomeadamente verificando se a actividade financeira controlada obedeceu a critérios ou indicadores de economicidade, eficácia e eficiência (os três «*e*'s»), tem levado a importantes transformações nas últimas dezenas de anos. Pode dizer-se que existe, entre os organismos superiores de controlo e nas instâncias internacionais em que estas questões são debatidas, um consenso sobre a inadequação e, em alguns casos, a insuficiência dos poderes meramente jurisdicionais e dos critérios de mera legalidade (por vezes entendidos de uma maneira estrita e formal, como é próprio dos economistas, gestores e auditores e da prática juridicamente deficiente de países autoritários e do Terceiro Mundo muito alheios ao conceito de Estado de Direito), o qual deve ser completado — alguns defendem mesmo que deverá ser substituído — pela análise da correcção ou da boa gestão da actividade financeira. Por outro lado, a arti-

culação entre o Parlamento, entidade fiscalizadora suprema política, e a instituição superior de controlo financeiro jurisdicional ou técnico, também em resultado da influência do sistema anglo-saxónico, é uma tendência dominante dos tempos modernos: em vez de o Tribunal de Contas enviar anualmente ao Parlamento um relatório sobre a Conta Geral do Estado e, em muitos casos, mais nada (como sucedia até há pouco em Portugal), passa-se a atribuir ao Parlamento importantes funções na designação de alguns dos juizes, a criar, à semelhança do «Public Accounts Committee» inglês, órgãos próprios nas quais a colaboração com o Tribunal de Contas é importante (Comissão de Controlo Orçamental no Parlamento alemão e no Tribunal das Comunidades Europeias; Comissão Mista para o Tribunal de Contas nas Cortes Espanholas, por exemplo) nas quais a colaboração permanente entre o Tribunal de Contas e as Cortes se institui, chegando ao extremo de o Tribunal de Contas funcionar como o verdadeiro instrutor de processos de efectivação de responsabilidade de todos os gestores públicos perante as Cortes (como sucede em sistemáticas audiências públicas no Parlamento de Israel). A influência dominante do modelo anglo-saxónico leva, ainda, a que se criem tribunais de contas sem poderes jurisdicionais, apostando na independência mas sobrevalorizando a jurisdição (é o caso do Tribunal de Contas da Comunidade Europeia), ou que tribunais de contas outrora amplamente providos de poderes jurisdicionais vejam estes reduzidos ao mínimo ou praticamente a nada (é o caso da Alemanha). O movimento para o alargamento ao controlo de gestão da competência dos tribunais de contas mais formalmente jurisdicionais é também universal (além do caso português, aponte-se o caso italiano e, em 1991, o caso belga, bem como as propostas pendentes da reforma do Tribunal de Contas do Luxemburgo), sendo certo que, nomeadamente em zonas de influência de países do sistema anglo-saxónico, não é raro que se assista a um processo de substituição pura e simples de tribunais de contas por órgãos singulares do tipo Auditor-Geral, como sucedeu na generalidade dos Estados da América Latina e, ainda em 1991/92, está sucedendo num deles (a Argentina), sob influência dos modelos dominantes de auditoria e controlo dos Estados Unidos e, até certo ponto, também do Canadá, sem esquecer o papel importante que, neste centro de difusão de formas puramente técnicas de controlo, tem tido igualmente o México.

Esta caracterização dos sistemas dá já conta de uma tendência para a convergência de critérios, dominada nos últimos anos pelo predomínio dos critérios técnicos sobre os critérios jurídicos, em muitos casos com subalternização destes, esquecendo, segundo nos parece, o que a legalidade bem entendida representa como peça fundamental do Estado de Direito democrático. A revalorização deste último aspecto tem sido num contexto mundial largamente dominado pela ideologia de controlo anglo-saxónico (sobretudo a partir dos

Estados Unidos e do Canadá), objecto de afirmação dos países da Europa Continental, e, de entre estes, sobretudo de alguns de tradição latina (como é o caso da França e, até certo ponto, da Itália e de Portugal); a revalorização do controlo jurídico e da instância jurisdicional, que se está operando, nomeadamente, no espaço aberto pelos Estados socialistas extintos ou em transformação (na Europa Central e Oriental, na Comunidade dos Estados Independentes e até, um pouco, na China) deve-se em boa parte a este esforço de resistência de alguns tribunais de contas latinos (o francês, apoiado pelo belga, o português e o brasileiro), com sua irradiação em zonas de sistema administrativo de tradição francesa ou portuguesa. Pode assim dizer-se que a implantação actual dos sistemas no Mundo é relativamente irregular e, mantendo-se a sua dicotomia básica apesar da aproximação de conceitos, mas aproximação mais favorável aos temas, critérios e formas organizativas de tipo anglo-saxónico do que aos de tipo continental-europeu, também tem caminhado no sentido de reforçar o número e a qualidade das experiências de auditoria de tipo anglo-saxónico em detrimento das experiências de fiscalização jurisdicional de tipo europeu continental, *maxime* latino. Para isto contribui o peso efectivo dos Estados Unidos, que conseguiram fazer-se acompanhar pelo Japão, que em boa medida reduziu alguns elementos favoráveis a um sistema jurisdicional, e pela Alemanha, que mantém o sistema jurisdicional operacionalmente dominado por critérios de auditoria; pelo Canadá, cuja reforma profunda nos últimos vinte anos, instituindo um sistema de controlo integrado e dinamizando uma forte ligação às organizações profissionais de auditores, além de se empenhar, directamente e através da IDI, no apoio às instituições nascentes ou em modernização do mundo sub-desenvolvido, tem tido um papel não menos importante; e, por certo, o «National Audit Office» do Reino Unido, nomeadamente através das conferências anuais, que organiza, de órgãos de controlo financeiro da Comunidade Britânica, tem tido um papel inspirador, de alta qualidade técnica e extrema eficiência organizativa e relacional, no âmbito dos países que têm um modelo de Estado e um modelo cultural de tipo britânico e que se encontram na Comunidade. No que se refere às características fundamentais do outro sistema, manda a verdade dizer que, com excepção da França, o dinamismo posto na modernização e na revalorização dos seus elementos tem sido relativamente escasso, não sendo de desprezar o papel que o Tribunal de Contas de Portugal tem assumido em anos recentes, quer no apoio à criação de novos órgãos de controlo financeiro, em Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, no qual tem actuado quase isolado ou apenas com o apoio de organizações internacionais (Banco Mundial e Nações Unidas — Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento), bem como a sua articulação com o Tribunal de Contas da União do Brasil e o contacto com os Tribunais de

Contas dos Estados e Municípios brasileiros, que constituem uma família rica e assimétrica de experiências só por si diversificadas e valiosas.

5. *A geografia dos sistemas*, resultante deste movimento ocorrido no presente século, é no final do século XX bem diferente da que seria no início, pois, em boa parte pelo carácter formalista, papeleiro e burocrático do controlo exercido pela maior parte dos tribunais de contas e pelo peso negativo de formas de fiscalização preventiva que, a partir da experiência belga, se infiltraram desde o século passado nos sistemas jurisdicionais, levou à perda relativa de influência no Mundo do sistema de Tribunal de Contas. O sistema de Auditor-Geral, cuja eficiência em Países como o Reino Unido, os Estados Unidos ou o Canadá é inegável, bem como a influência que teve nos sistemas próprios dos Países Baixos e dos Países Escandinavos e Bálticos, criaram técnicas de fiscalização e gestão de controlo bem mais modernas, em boa parte acolhendo conceitos das empresas privadas de auditoria e recolhendo algumas participações suas no domínio da metodologia e da organização de controlo; em boa parte, elaborando ideias e critérios práticos tendentes à fiscalização substancial, e não meramente formal, da boa gestão financeira, da correcção financeira, da economicidade, eficácia e eficiência, cuja importância é decisiva. Poderá, todavia, reconhecendo-se que o século XX foi dominado por uma enorme expansão do sistema anglo-saxónico e por um confinamento do sistema de Tribunal de Contas, em virtude da capacidade de modernização que um teve e que a outro falhou (peso excessivo da fiscalização preventiva, carácter formal e burocrático do controlo), ter-se em conta o risco que o sistema anglo-saxónico apresenta, sobretudo em países do Terceiro Mundo: a subalternização da legalidade como elemento de controlo. É evidente que os mecanismos próprios de garantia da legalidade democrática estão mais do que assegurados nos seus países mentores (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá) e em muitos outros; mas a importação destes sistemas com a desvalorização e a crítica implícita ao conceito de legalidade pode exercer características bem perniciosas em países do Terceiro Mundo ou mesmo em países que tentem criar formas de fiscalização desse tipo com base numa experiência totalitária ou autoritária anterior que as havia suprimido. Não é, pois, por acaso que o espaço em disputa (Europa Central e Oriental, Comunidade dos Estados Independentes, China, eventualmente outros Estados socialistas e alguns países africanos sem instituições superiores de controlo) neste momento entre os dois sistemas, que em boa parte cooperam mas sempre influenciarão opções radicalmente num sentido ou radicalmente noutro, é um espaço não insensível à experiência europeia, quer na maioria dos Estados membros da Comunidade quer da própria Comunidade, e poderá — como muito argutamente observava na última reunião do Comité de Contacto,

em Madrid, o Presidente Felipe González — perceber que o que está em causa na instituição de controlo financeiro na Europa Central e de Leste é mais um problema de articulação do Estado democrático, com as suas implicações institucionais e jurídico-políticas, do que aquilo que se pensava até há pouco: tratar-se de um problema técnico de impor a regularidade contabilística e meramente evitar o desperdício de recursos escassos. A combinação destas duas vertentes poderá levar, simultaneamente, à modernização dos tribunais de contas, sem prejuízo de manterem poderes jurisdicionais extremamente importantes para a defesa da legalidade democrática e, até, para evitar o desperdício e a malversação ou má gestão de dinheiros públicos, nomeadamente em Países em que os mecanismos do Estado de Direito democrático são imperfeitos e nascentes. A experiência recente do Tribunal de Contas português é, também, um bom exemplo nesse sentido, até nas incompreensões com que deparou sempre que se colocou este problema fundamental, que é a verdadeira fronteira entre uma modernização do Tribunal de Contas e simples «obras de fachada».

Dito isto, importará apenas sublinhar que a geografia actual dos sistemas de controlo financeiro externo no Mundo tem estas características fundamentais.

O sistema de Tribunal de Contas predomina na Europa Continental, nos Países Árabes e na África Subsaariana de influência francesa e portuguesa, nos Países do extremo sul da América Latina (Brasil e Uruguai), tendo deixado de vigorar na América Latina, por sugestões introduzidas por consultores americanos nos diversos Países ao longo do século XX e em alguns outros países da Ásia e do Pacífico, também em virtude da influência dos Estados Unidos.

O sistema de Auditor-Geral vigora, por influência inglesa, na generalidade dos antigos Estados da Comunidade (nas Antilhas, no Pacífico, em África, na Ásia do Sul), nos Países Escandinavos (exercendo influência metodológica, mas não institucional, no Tribunal de Contas holandês, que se mantém fiel ao modelo continental europeu), nos Estados Unidos e no Canadá e por influência destes, na América Latina, num bom número de Países Árabes mais ligados historicamente à Inglaterra ou, actualmente, aos Estados Unidos, em Países Islâmicos com o mesmo tipo de ligação e na Ásia do Sul por influência da colonização inglesa e do modelo instaurado na península indiana e à volta dela (Índia, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka) ([1]).

([1]) Para uma visão mais global, apresenta-se de seguida uma *lista exemplificativa* das Instituições Superiores de Controlo Financeiro por sistemas:

- Sistema de Tribunal de Contas:

  — Argélia, Alemanha, Áustria, Bélgica, Benim, Brasil, China, Comunidades Europeias, Coreia, Espanha, França, Gabão, Gâmbia, Ghana, Grécia, Itália, Ilhas Salomão, Japão,

6. A caracterização dos dois sistemas que enquadram as várias experiências aqui feitas e que geram múltiplos campos de convergência — no tocante às estruturas e poderes das instituições, no tocante aos conceitos e métodos de controlo — por ambos serem expressão de um mesmo conceito de Estado democrático moderno e por ambos serem expressão das ideias básicas desse Estado (Estado de Direito, Direitos do Homem como contribuinte e como cidadão beneficiário da despesa, princípio da representação financeira, princípio da legalidade e da correcção ou boa gestão financeira, separação de poderes), denotam um dinamismo em que os elementos concorrenciais se combinam com os elementos cooperativos. Hoje, a aproximação entre os dois sistemas é no Mundo cada vez maior e com isso só ganha quer a operacionalidade do Estado democrático, quer a efectividade da fiscalização financeira.

Essa aproximação não evita que, na raiz, a lógica do Magistrado ou a lógica do Auditor independente, oriundo do sector privado, a lógica da separação como isolamento ou a lógica da separação como independência técnica em cooperação com o Parlamento, continuem a ser diferentes, e em muitos aspectos já se ilustraram essas diferenças. A criação de carreiras de «auditores públicos» ou «controladores públicos», muitas vezes oriundos da própria Administração, e a sua combinação com a origem profissional (carreira de magistratura ou actividade de auditor) dos membros do Tribunal, criando cada vez mais tribunais interdisciplinares nos seus membros, nos seus técnicos e restante pessoal de apoio, nas metodologias que como instituições aplicam, não crie mais um factor de convergência: a consciência de que a fiscalização financeira do sector público ganha com a contribuição da magistratura, pelo que ela dá de independência e de garantia do império do Direito, da auditoria privada, pelo que pode dar de actualização e agilidade de métodos comprovados na fiscalização das

---

Líbia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malásia, Marrocos, Maurícias, Mauritânia, Mónaco, Nova Guiné, Países Baixos, Portugal, Senegal, Tanzânia, Tunísia, Turquia, Uruguai e Zaire.

- Sistema de Auditor-Geral:

  — África do Sul, Antilhas Holandesas, Argentina, Austrália, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Equador, Estados Unidos da América, Finlândia, Guatemala, Guiana, Índia, Irlanda, Islândia, Israel, Jordânia, Malawi, México, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Perú, Reino Unido, Suécia, Suíça, Suriname e Venezuela.

- Outros casos (em que órgãos especializados de controlo financeiro estão em fase de constituição ou não existem ou, se existem, estão na dependência do governo):

  — Bulgária, Cuba, Checoslováquia, Guiné-Bissau, Hungria, Roménia, S. Tomé e Príncipe, Somália e Sudão.

empresas (e estas, porque empresas, tanto públicas como privadas) e da Universidade (porque sempre lhe cabe na civilização moderna a elaboração institucional das ideias novas e do legado conceitual estabelecido). Mas isso não basta para assegurar compreensividade, riqueza e competência à instituição de controlo financeiro. A contribuição da Administração Pública e da sua componente de gestores públicos (que representam aspectos tão importantes na carreira dos magistrados como dos técnicos de apoio, uns e outros imprescindíveis em instituições deste tipo, em países tão distintos como a França ou vários dos países da América Latina de tradição espanhola) é não menos importante. E a interdisciplinaridade e interprofissionalidade nestas instituições constitui, afinal, mais um factor de convergência, sendo, em si, requisito de eficácia.

Sinal dos tempos é a alteração ao artigo 4.° § 1 do Tratado de Roma decidida no Conselho («Cimeira») de Maastricht, em Dezembro de 1991, por efeito da qual o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias passa a ser, a par do Conselho, do Parlamento, da Comissão e do Tribunal de Justiça, uma *Instituição* da Comunidade, assumindo assim a plenitude dos poderes atribuídos aos máximos órgãos da Comunidade. Não será demais pensar que a mesma lógica confirmará o estatuto do seu interlocutor nacional em cada Estado-membro — que é sempre, e apenas, o Tribunal de Contas ou Auditor-Geral respectivo.

É nesta linha que se insere a evolução do Tribunal de Contas de Portugal nos últimos anos, que se deseja marcada, nomeadamente, pelo reforço da sua independência, pela redução do âmbito da fiscalização prévia, agora limitada aos actos financeiramente mais importantes, pela cada vez maior importância conferida à fiscalização sucessiva, aperfeiçoando-se o seu exercício pelo recurso a modernos e adequados métodos e técnicas de controlo financeiro e definindo-se o seu conteúdo, à semelhança do artigo 206-bis do Tratado de Roma, pela legalidade e pela boa gestão financeira, ambas integradoras de um conceito substancial de legalidade democrática financeira (cfr. o art.° 219.° da Constituição da República após a revisão constitucional de 1989).

Tudo isto, sem pôr em causa os traços fundamentais que, na essência, caracterizam um Tribunal de Contas.

III — UM CASO DE EVOLUÇÃO HISTÓRICA: O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL E AS INSTITUIÇÕES QUE O ANTECEDERAM; A RECENTE REFORMA E OS PROBLEMAS PENDENTES

É no quadro acabado de descrever que brevemente se indicará a origem e evolução histórica do Tribunal de Contas de Portugal.

1. Casa dos Contos

(Final do século XIII — 22 de Dezembro de 1761)

O carácter itinerante da Corte nos primeiros tempos da nacionalidade implicou que toda a documentação relativa à gestão das coisas públicas, nomeadamente os livros de registo dos créditos da Coroa, acompanhasse a Corte e a Cúria Régia nas suas deslocações pelo Reino. A fixação da Corte em Lisboa tornou possível uma maior especialização dos órgãos da Administração Pública, Justiça, Contabilidade e Arquivo Real: desdobra-se a Cúria Régia em dois órgãos distintos — as Cortes e o Conselho Real. A este último órgão cabia a verificação das contas públicas, nomeadamente o registo das receitas da Coroa através de uma contabilidade ainda rudimentar de que os livros de *recabedo regni*, surgidos nos primórdios do séc. XIII, são um exemplo. Já na segunda metade deste século, no reinado de D. Dinis (1279-1325), assistimos a um esboçar do que virá a constituir o primeiro órgão de ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado. No século seguinte começa a estabelecer-se uma distinção entre os *Contos de Lisboa* e os *Contos del Rei*, isto é, inicia-se uma separação entre a gestão das finanças públicas e a gestão das despesas e receitas da Casa Real.

Mas o grande salto qualitativo na definição e autonomia deste organismo, deu-se no reinado de D. João I (1385-1433) com a publicação de dois regimentos, em 1389 e 1419, que tinham por finalidade disciplinar e dominar a burocracia que aumentava em número e abusos. Segue-se-lhes um terceiro regimento, publicado no reinado de D. Duarte, em 1434. Todos estes documentos expressam bem a preocupação do poder real em dotar este organismo de uma maior eficácia que permitisse uma melhor precisão e maior rapidez na liquidação e fiscalização das contas públicas. O regimento e as Ordenações da Fazenda de D. Manuel I, em 1516, renovaram e sistematizaram um conjunto de normas que orientaram durante mais de um século a contabilidade pública.

Os Descobrimentos, ao dilatarem consideravelmente as receitas e despesas do Estado, implicaram a criação de outros organismos, nomeadamente a *Casa dos Contos de Goa*, cerca de 1530. Por Alvará de 1560 (reinado de D. Sebastião) verifica-se a unificação e centralização da contabilidade pública com a fusão dos *Contos do Reino e Casa* com os *Contos de Lisboa*.

Um outro passo para a centralização é dado, sob o domínio filipino, com a extinção da Casa dos Contos de Goa, em 1627.

Os Contos do Reino e Casa mantiveram-se em funções até à sua extinção na segunda metade do séc. XVIII.

De registar ainda que, no reinado de D. João IV (1640-1656), foi dado *Regimento aos Contos do Estado do Brasil.*

Mais tarde, os Contos do Reino e Casa englobam dois tribunais: a *Casa dos Contos* (a que presidia diariamente o Contador-Mor) e o *Tribunal da Junta* (que reunia, sob a presidência do Vedor da Fazenda, três vezes por semana). Tendo inicialmente, no reinado de D. João I, um número reduzido de funcionários — 1 Contador-Mor, Escrivães, Contadores e 1 Porteiro — no da sua extinção totalizaria 102 funcionários. No âmbito das reformas administrativas e financeiras do reinado de D. José, é a Casa dos Contos do Reino e Casa extinta por Carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761, sendo criado em sua substituição o *Erário Régio*.

2. **Erário Régio**
(22 de Dezembro de 1761 — 16 de Maio de 1832)

O reforço do aparelho do Estado absoluto levado a efeito no reinado de D. José I (1750-1777) traduziu-se, naturalmente, em reformas administrativas e financeiras com o objectivo de reorganizar e centralizar o sistema de controlo das receitas e despesas públicas. Esta intenção é visível na promulgação de dois diplomas fundamentais destas reformas, ambos datados de 22 de Dezembro de 1761: a Carta de Lei em que se reorganiza o *Conselho da Fazenda* e a Carta de Lei de criação do *Erário Régio*. Em 1790, por Alvará com força de lei de 17 de Dezembro, o Conselho da Fazenda será unido ao Erário Régio constituindo uma só Repartição e Tribunal, passando o Ministro da Fazenda a acumular os cargos de Presidente do Erário Régio e do Conselho da Fazenda. O Conselho da Fazenda, organismo criado em 1591 para proceder à arrecadação dos rendimentos da Fazenda Real Portuguesa é, pela primeira Carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761, transformado em Tribunal de Jurisdição contenciosa e voluntária no âmbito do julgamento de causas relativas à arrecadação de rendas, direitos e bens da Coroa.

Pela segunda Carta de Lei, em cujo preâmbulo se afirma que o Erário "chamando-se Régio, he na realidade público, e comum" é extinta a Casa dos Contos do Reino e Casa e criado um novo organismo para centralização do controlo das receitas e despesas do Estado — o *Erário Régio* — numa tentativa de acabar com a dispersão existente das cobranças e despesas que inviabilizava uma gestão eficaz das contas públicas. O Erário Régio a que presidia, imediatamente subordinado ao Rei, o Inspector Geral ([2]) foi dividido em 4 Contadorias com diferentes competências territoriais:

([2]) O Conde de Oeiras e Marquês de Pombal, Sebastião José de Carvalho e Melo, foi o primeiro Inspector-Geral do Erário Régio tendo tomado posse em 11 de Janeiro de 1762 (AHTC, *Erário Régio, Livro de Posses [dos Funcionários] do Erário Régio: 1762-1829*, n.º 461, p. 1).

— Contadoria da Corte e Província da Estremadura
— Contadoria das Províncias do Reino e Ilhas dos Açores e Madeira
— Contadoria da África Ocidental, Maranhão e Baía
— Contadoria da África Oriental, Rio de Janeiro e Ásia Portuguesa.

Pela mesma Carta de Lei, foi estabelecido o quadro de Funcionários do novo organismo, num total de 38, e definidas as respectivas funções. De salientar que a determinados funcionários (caso dos Contadores-Gerais e Escriturários) era exigido conhecimento "da scientia do calculo mercantil" procedendo-se, assim, à adopção dos processos de contabilidade comercial na contabilidade pública.

Também na mesma Carta se estabelece o carácter de serventia temporária de todos os cargos, determinando-se inclusivamente que tivessem "a natureza das meras serventias trienais". Todavia, de acordo com o que parece depreender-se do Artigo 2.° do Título I do Decreto de 16 de Maio de 1832, em que se extingue o Erário Régio, os ofícios terão continuado a ser propriedade de uma pessoa apesar do disposto na Carta de Lei.

Foi adoptada uma inovação no lançamento das receitas e despesas, escrituradas em partidas dobradas e, para tornar mais eficientes os serviços, foram criados em cada Contadoria um Cofre de Correntes (para entrada dos rendimentos da área geográfica respectiva) e um Cofre de Confiscados (para administração dos bens sequestrados pela Coroa). No entanto, toda esta contabilidade estava imersa em secretismo. Só o Rei, Inspector-Geral, Tesoureiro-Mor e respectivo Escrivão estavam a par da situação económica do Erário. Dentro deste espírito de secretismo e confidencialidade das contas públicas, era vedado aos contadores e oficiais revelar a funcionários de outras Contadorias o movimento dos seus Cofres.

Ao longo da sua existência, conheceu o Erário Régio diversas alterações na sua estrutura com a incorporação de Cofres para a administração de determinados rendimentos, ou com a divisão e extinção de Contadorias. Assim se explica que, em 1827, o número de funcionários atingisse as 203 unidades.

Dois anos após a sua criação foi, por Carta de Lei de 9 de Julho de 1763, criada a *Tesouraria Geral das Tropas* com a missão de supervisionar o emprego das verbas atribuídas às Tropas. Por Alvará de 29 de Julho do mesmo ano, foram as contas referentes a esta Tesouraria repartidas pelas Contadorias do Erário Régio da seguinte forma:

— as contas referentes a Lisboa e Estremadura foram atribuídas à Contadoria da Corte e Província da Estremadura;

— as contas referentes ao Alentejo e Algarve foram atribuídas à Contadoria da África Ocidental, Maranhão e Baía;
— as contas referentes ao Porto e Províncias da Beira, Trás-os-Montes e Minho foram atribuídas à Contadoria da África Oriental, Rio de Janeiro e Ásia Portuguesa.

Mas o reforço do aparelho administrativo e financeiro estatal, levado a cabo no reinado de D. José, passava também pela atribuição da administração de determinados bens e rendimentos ao Erário Régio. É o caso da administração dos rendimentos, direitos e bens da Casa de Bragança (atribuída por Alvará de 2 de Janeiro de 1765) e da Casa das Senhoras Rainhas (por Decreto de 25 de Janeiro de 1770). Também a administração de bens de origem eclesiástica e nobre foi atribuída ao Erário Régio. Referimo-nos, especialmente, à incorporação na Coroa dos bens confiscados aos réus condenados por crime de Lesa Majestade pela sentença da Junta da Inconfidência de 12 de Janeiro de 1759 (Casas de Távora, Atouguia e Aveiro) e à Companhia de Jesus. Um Alvará de 25 de Fevereiro de 1766, pretendendo eliminar a ineficiência da forma de arrecadação destes bens, atribuía ao Erário Régio a execução desta tarefa e determinava que a sua escrituração fosse feita em livro e conta separados.

Em 1769 ([3]) foi transferida para o Erário Régio a administração dos bens da Santa Igreja Patriarcal. Em 1774, extintos os Contos da Mesa da Consciência e Ordens, é transferida para o Erário Régio a administração dos rendimentos das Contadorias dos Mestrados das Três Ordens Militares e a Tesouraria Geral dos Cativos. Para este efeito, são organizados Cofres na Contadoria da Corte e Província da Estremadura (Cofre das Comendas Vagas das Três Ordens Militares) e na Contadoria das Províncias e Ilhas dos Açores e Madeira (Cofre dos Cativos).

Em 1780 ([4]) é criado na Contadoria da África Ocidental, Maranhão e Baía, um Cofre para administração do donativo dos 4% (oferecido pelo comércio para a reedificação de Lisboa após o terramoto de 1755), até então exercida pela Junta do Comércio.

Também será incorporado no Erário Régio, em 1794, a Contadoria do Subsídio Literário ([5]), criando-se um novo Cofre na Contadoria das Províncias ([6]).

([3]) Cf. Decreto de 29 de Março de 1769 (AHTC, *Erário Régio*, n.° 407, p. 86).

([4]) Cf. Decreto de 14 de Julho de 1780 (AHTC, *Erário Régio*, n.° 4307, pp. 2-3).

([5]) Imposto criado em 1772 para ocorrer às despesas relativas às reformas pedagógicas do Marquês de Pombal.

([6]) Cf. Carta de Lei de 17 de Dezembro de 1794 (AHTC, *Erário Régio*, n.° 4102, pp. 25-27).

Em 1801 é criado na Contadoria da Estremadura o Cofre do Ano Vago dando-se, assim, cumprimento ao estabelecido no Breve do Papa Pio VII, determinando que os rendimentos dos benefícios eclesiásticos e episcopais e arquepiscopais revertessem a favor do Erário Público no primeiro ano após a morte do seu possuidor ([7]).

A um nível mais amplo, conheceu o Erário Régio outras alterações na sua estrutura, nomeadamente ao nível das Contadorias. Assim, em 1787, por Decreto de 17 de Dezembro ([8]), numa tentativa para descongestionar o expediente da Contadoria da Corte e Província da Estremadura é esta Contadoria dividida em duas:

— Contadoria da Cidade de Lisboa e seu Termo
— Contadoria da Província da Estremadura

Durante a ocupação francesa são extintas, por Decreto de 30 de Dezembro de 1807 ([9]), a Contadoria da África Oriental, Rio de Janeiro e Ásia Portuguesa e a Contadoria da África Ocidental, Baía e Maranhão, e igualmente extintos os Cofres de Confiscados, Comendas Vagas, Cativos, Igrejas Vagas e Senhoras Rainhas, transferindo-se estes rendimentos para o Cofre de Correntes. Expulso o governo francês, a extinção das Contadorias é revogada por Portaria 19 de Setembro de 1809 ([10]). Em 1816, é extinta a Tesouraria Geral das Tropas ([11]).

Mas será a nível das Contadorias dos domínios ultramarinos que se registarão as maiores alterações, resultantes afinal das mutações que o País conhece entre a ocupação francesa e 1832, data de extinção do Erário Régio. Em 1820, devido à diminuição do expediente, são as duas Contadorias ultramarinas unidas numa só: a *Contadoria Geral do Rio e Baía* ([12]). Esta mesma Contadoria, uma vez que o Brasil já se tornara independente, será extinta por Alvará com força de lei de 22 de Novembro de 1828 ([13]). Pelo mesmo Alvará são criadas a *Contadoria Geral das Ilhas Adjacentes e Domínios Ultramarinos* e a *Contadoria Geral das Províncias do Reino*, passando para esta última a administração dos bens da Casa de Bragança.

Nos últimos anos da sua existência foi o Erário Régio entrando num processo de decadência que deu origem à criação, por Carta de Lei de 21 de

---

([7]) AHTC, *Erário Régio*, n.° 4098, pp. 10-11.
([8]) AHTC, *Erário Régio*, n.° 2208, pp. 1-2.
([9]) AHTC, *Erário Régio*, n.° 4258, pp. 22-26 e pp. 30-32.
([10]) AHTC, *Erário Régio*, n.° 4258, p. 80.
([11]) Cf. Alvará de 21 de Fevereiro de 1816.
([12]) Cf. Decreto de 28 de Junho de 1820 (AHTC, *Erário Régio* n.° 4355, p. 1).
([13]) AHTC, *Erário Régio*, n.° 4370, p. 132.

Agosto de 1822 ([14]), de uma Comissão para regular a escrituração e administração do organismo. Na Carta Constitucional de 1826, no Artigo 136.°, mencionava-se já a necessidade de atribuir a um Tribunal, designado por *Tesouro Público*, a administração das receitas e despesas do Estado. No entanto, só em 1832, por Decreto de 16 de Maio promulgado por D. Pedro IV, foi extinto o Erário Régio e criado o *Tribunal do Tesouro Público*. Este Decreto não teve execução imediata porquanto ainda era Rei D. Miguel. Até 1842, data em que entra em funcionamento o Tribunal do Tesouro Público, são criadas diversas Comissões Liquidatárias para a administração do Erário Régio.

3. **Tribunal do Tesouro Público**
(16 de Maio de 1832 — 18 de Setembro de 1844)

Com o advento da Monarquia Constitucional sob a influência das novas ideias políticas surge a necessidade de reformas no domínio da Administração da Fazenda. A Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826 estabelece no Artigo 136.° ([15]) uma nova denominação para o Erário Régio — como já foi referido, realmente só extinto em 16 de Maio de 1832 por Mouzinho da Silveira — *Tribunal do Tesouro Público.*

Cabem, agora, ao Tesouro Público as funções judiciárias, executivas e consultivas que até aqui cabiam ao Erário Régio e ao Conselho da Fazenda ([16]). No entanto à nova denominação e ao exercício de funções idênticas correspondem novos pressupostos decorrentes das alterações políticas ocorridas com o advento do Liberalismo. Assim, o Decreto de 16 de Maio de 1832, da autoria de Mouzinho da Silveira, estabeleceu a obrigação de as contas de receita e despesa do Estado serem publicitadas, contrariando o sigilo exigido durante o Erário Régio. Por outro lado, dispunha o Artigo 138.° da Carta Constitucional que o Ministro de Estado da Fazenda deveria apresentar à Câmara de Deputados um balanço geral anual da receita e despesa do Tesouro Público referente ao ano transacto e um Orçamento Geral de todas as despesas públicas do ano seguinte e da importância de todas as contribuições e rendas públicas. Nos termos do parágrafo 14.° do Artigo 145.° "ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado, em proporção dos seus haveres".

([14]) AHTC, *Erário Régio*, n.° 4353, pp. 43-46.

([15]) A receita e despesa da Fazenda Pública será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de Tesouro Público, onde em diversas estações devidamente estabelecidas por lei se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade.

([16]) Cf. Alvará de 17 de Dezembro de 1790.

Estas medidas traduzem a profunda mudança no conceito de soberania. O Estado responde, agora, perante a Nação, consubstanciando também os novos valores, altera-se a forma tradicional de provimento dos cargos. Até aqui os ofícios da Fazenda constituíam propriedade de uma pessoa independentemente dos seus «talentos e virtudes" ([17]). Agora, critérios de competência e qualidade subjazem à escolha. A presidência do Tribunal era atribuída ao Ministro e Secretário de Estado da Fazenda.

Como atrás já foi referido, apesar do Decreto que extingue o Erário Régio e que cria o Tribunal do Tesouro Público datar de 16 de Maio de 1832, só em 9 de Março de 1842 é promulgado o Decreto que restabelece o Tribunal do Tesouro Público no exercício das funções que lhe eram conferidas pelo Artigo 136.° da Carta Constitucional. A este desfasamento temporal está implícita a instabilidade política determinada por uma conjuntura histórica que opunha Liberais e Miguelistas. O Decreto fora promulgado por D. Pedro na Ilha Terceira e D. Miguel reinava em Portugal. No Porto, dominada já a cidade pelos Liberais, é criada uma Comissão (Decreto de 5 de Novembro de 1832) com as funções de organismo de controlo das finanças públicas a fim de tratar dos assuntos referentes à Fazenda Pública, integrada pelos comerciantes da cidade e presidida por Mouzinho da Silveira, Ministro e Secretário de Estado da Fazenda. Até 1842 surgem outras comissões com objectivos idênticos mas sem obedecerem a uma estruturação definitiva. É o caso da Comissão Auxiliar do Tribunal do Tesouro, criada em 4 de Junho de 1832; da Comissão do Tesouro Público, encarregada da Receita e Despesa da Fazenda Pública, criada em 4 de Dezembro de 1832. É ainda criado pelo mesmo instrumento legislativo o Juízo dos Feitos da Fazenda no Tribunal da Segunda Instância estabelecido no Porto, exercendo todos os actos de jurisdição contenciosa que, de acordo com a lei, competiam aos Juízes dos Feitos da Fazenda e aos vários Tribunais que operavam com questões relativas à Fazenda Pública, cabendo ao Juízo dos Feitos da Fazenda o julgamento em última instância sobre todos os conflitos decorrentes dessas matérias. É ainda, em 9 de Agosto de 1833, criada a Comissão Auxiliar do Tesouro Público; em 14 de Setembro de 1833 é criada a Comissão Liquidatária do extinto Erário Régio; em 24 de Outubro de 1833 a Comissão incumbida de liquidar a dívida do Estado; em 28 de Outubro de 1833 é criada a Comissão para proceder à liquidação das contas de administração de contratos do tabaco. Através da Constituição de 1838, no Artigo 135.°,

---

([17]) Vd. PAIXÃO, Judite Cavaleiro. *Cartas de mercê de propriedade de ofício (1677-1759: contributo para o seu conhecimento*, in "Revista do Tribunal de Contas", Lisboa, (2), Abr.-Jun. 1989, pp. 245-269; (3), Jul.-Set. 1989, pp. 241-273; (4), Out.-Dez. 1989, pp. 173-204; (5/6), Jan.-Jun. 1990, 259-278; pp. 363-384.

tenta-se uma vez mais organizar o Tribunal do Tesouro Público "porque só este poderia dar um sistema perfeito de contabilidade pública que importa conhecer". Um Decreto promulgado em 14 de Outubro de 1840 refere a criação de uma Comissão encarregue do exame das contas dos exactores fiscais respondendo perante o Tesouro Público pela gestão dos dinheiros sob a sua responsabilidade. Mais uma vez se pretende tornar mais eficazes as questões referentes aos interesses da Fazenda Pública.

No entanto, só em 9 de Março de 1842 é aprovado o Decreto e em 15 de Abril do mesmo ano o regulamento que estabelecerá a organização, atribuições e competências do Tribunal, criando a estrutura que permitirá efectivamente o funcionamento do Tribunal do Tesouro Público. Em 13 de Novembro de 1843, a Comissão Fiscal Liquidatária, enquanto Comissão Especial junto do Tesouro Público é encarregue da liquidação e exame das contas de todos os Exactores da Fazenda Pública.

O Tribunal do Tesouro Público teve a sua sede no Palácio dos Estaus no Rossio, até 14 de Julho de 1836, altura em que deflagrou um tremendo incêndio. Devido ao esforço dos seus funcionários, salvou-se grande parte da documentação que foi guardada provisoriamente na Igreja de São Domingos tendo sido transportada posteriormente para a Biblioteca Real, no Terreiro do Paço, onde se veio a instalar o Tesouro Público. A Comissão Liquidatária do extinto Erário Régio tinha permanecido no antigo edifício à Praça do Pelourinho.

4. **Conselho Fiscal de Contas**

(18 de Setembro de 1844 — 10 de Novembro de 1849)

Na continuidade do processo de implantação do Liberalismo em Portugal e dos seus reflexos nas diferentes instituições, também as respeitantes ao controlo das finanças públicas passam a ser encaradas enquanto órgãos de fiscalização financeira com independência e autonomia face à Administração da Fazenda. A 2 de Agosto de 1844 é constituída uma comissão composta pelos conselheiros Florindo Rodrigues Pereira Ferraz, Francisco António Fernandes da Silva Ferrão e José Joaquim Lobo, cujas funções implicavam a elaboração de um plano de reforma dos serviços de Administração da Fazenda dando origem a pequenas alterações consubstanciadas no Decreto de 18 de Setembro de 1844. Cria-se, assim, o *Tribunal do Conselho Fiscal de Contas* cujo regulamento surge em 27 de Fevereiro de 1845.

Neste sentido, a principal inovação consiste na separação das atribuições de administrar, arrecadar e contabilizar os impostos e rendimentos públicos face ao exame, verificação e julgamento das contas dos exactores, funções até

aqui atribuídas ao Tribunal do Tesouro. Por seu turno, as contas do Ultramar passam a ser submetidas ao parecer do Conselho Ultramarino, situação que se mantém até 1868 altura em que, pelo Decreto de 23 de Setembro de 1868, essa função passa a ser exercida pelo Tribunal de Contas.

O Tribunal do Conselho Fiscal de Contas era composto por um presidente, simultaneamente Ministro da Fazenda, quatro conselheiros vogais com as habilitações exigidas, nomeados pelo governo, de entre os membros do Tribunal do Tesouro Público ou de qualquer outra repartição, sendo um deles vice-presidente, e um secretário sem direito a voto. Ao Conselho Fiscal de Contas cabia:

— julgar as contas das receitas e despesas públicas, anualmente prestadas pelos responsáveis;
— liquidar os atrasos do Tesouro;
— recensear a Dívida Pública em geral;
— apresentar, no final de cada ano ao Governo para ser presente às Cortes, um relatório dos seus trabalhos do exame da Conta Geral do Estado e da receita-despesa do ano anterior, com parecer.

No sentido de salvaguardar qualquer tipo de envolvimento por parte dos conselheiros e garantida a independência face ao governo, considerando-se esta condição necessária para uma apreciação justa e honesta das contas. No entanto, o facto de o Presidente do Tribunal ser o Ministro da Fazenda condicionava de imediato a independência dos magistrados no julgamento da Administração. Ao Tribunal, por sua vez, é-lhe conferido o poder de suspender os exactores omissos na apresentação das suas contas. Se o exactor insistisse na recusa de apresentar contas era privado de todo ou parte do ordenado, conforme a gravidade do caso e a apreensão corporal. O funcionamento orgânico e funcional da Administração Central da Fazenda passa a ser composto por uma Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, o Tribunal do Tesouro Público e o Conselho Fiscal de Contas. O Tribunal do Tesouro Público é composto por três repartições que asseguram as seguintes funções:

— contribuições e impostos directos;
— alfândegas e impostos indirectos;
— próprios nacionais e rendimentos diversos.

Das sentenças do Tribunal não poderá ser interposto recurso ordinário com excepção do extraordinário de petição para o governo, através do Ministro e Secretário de Estado da Repartição, o qual após consulta tomará a decisão

que julgue adequada. Cada repartição era superintendida por um conselheiro membro do Tribunal e com jurisdição própria e voluntária.

O Tribunal do Conselho Fiscal de Contas embora tivesse surpreendido pela novidade das tarefas e pela sua independência como organismo superior de controlo de finanças públicas sendo mesmo objecto de grande controvérsia no Parlamento, dele se tiraram poucos proveitos. Para isso contribuiu, sem dúvida, como já referimos, a Presidência do Tribunal ser exercida simultaneamente pelo Ministro da Fazenda o que tornava incompatível o exercício de fiscalização das finanças. O Tribunal do Conselho Fiscal de Contas "não passou de um ensaio, ponte de passagem entre o nada de fiscalização pombalina e a autêntica instituição revedora de contas" ([18]).

5. Tribunal de Contas
(10 de Novembro de 1849 — 11 de Abril de 1898)

Por Decreto de 10 de Novembro de 1849 e autorização legislativa através da Carta de Lei de 9 de Julho, é criado o *Tribunal de Contas* em substituição do Conselho Fiscal de Contas, cujo Regimento data de 27 de Fevereiro de 1850. Por estes diplomas "alarga-se a esfera de acção do Tribunal, definem-se as suas atribuições, fixa-se a sua jurisdição, revestem-se os seus membros dos atributos que constituem a independência dos julgadores" ([19]).

A necessidade de reformar o Tribunal do Conselho Fiscal de Contas fazia-se sentir, como já referimos, com grande acuidade na medida em que não garantia a necessária independência exigida a um órgão desta natureza. Da leitura das discussões havidas na Câmara dos Deputados aquando da discussão do projecto de lei, que antecedeu a publicação do citado Decreto, é possível constatar as preocupações então manifestadas acerca da independência que era necessária aos Conselheiros do futuro Tribunal de Contas no exercício das suas funções: "Esta independência possui, no comum das legislações organizadoras, três caracteres pronunciados: 1.° Ela reveste a forma de *inamovibilidade* permanente, verificável contra o poder que designou os próprios magistrados. 2.° Não se dirige às pessoas, mas à própria função exercida com plenitude de liberdade de acção, em frente a um poder soberano. 3.° Constitui uma garantia política da própria ordem financeira, relacionada com a natureza e altura da missão fiscalizadora» ([20]).

([18]) OLIVEIRA, Águedo de, *O Centenário do Tribunal de Contas*, Lisboa, 1949, p. 20.

([19]) *Regimento do Tribunal de Contas*, anotado por J. J. Ferreira Lobo, Lisboa, Typographia Sousa & Filho, 1872, p. 2.

([20]) OLIVEIRA, Águedo de, *O Centenário do Tribunal de Contas*, Lisboa, ed. do Autor, 1949, p. 25.

A proposta de Lei n.° 136 foi recebida na Câmara dos Pares em 5 de Julho de 1849 a qual, entre outras autorizações, iria permitir a reforma da Administração Superior da Fazenda e a do Tribunal do Conselho Fiscal de Contas. Como refere o então Ministro da Fazenda, era imperiosa a organização do Tribunal de Contas a fim de este poder exercer as suas verdadeiras atribuições, o que traria após si a necessidade da reorganização das Repartições Superiores da Fazenda e do Tribunal do Tesouro e as Repartições Centrais da Fazenda dos Governos civis dos Distritos. Uma vez criado o Tribunal de Contas, com sede em Lisboa, teve jurisdição extensiva a todo o reino e suas dependências, exceptuando as contas do Ultramar que ainda irão competir ao Conselho Ultramarino até 1868.

O Tribunal de Contas era então, pelo Decreto de 10 de Novembro de 1849, Artigos 10.°, 11.° e 12.°, constituído por um Conselheiro Presidente, seis Conselheiros Vogais, nomeados pelo Rei, com cargo vitalício equiparado em honras e prerrogativas ao Presidente e Juízes do Supremo Tribunal de Justiça, um Secretário sem voto, nomeado pelo Rei, um Conselheiro Procurador Geral da Fazenda e um Ajudante do mesmo que o substituía no seu impedimento.

Foram as seguintes as competências então atribuídas ao Tribunal de Contas (Artigo 19.°):

— julgar as contas de tesoureiros, recebedores, pagadores e de quaisquer responsáveis pela administração, arrecadação e aplicação de fundos resultantes de réditos, contribuições ou liquidações fazendárias;
— julgar as contas das municipalidades e estabelecimentos pios com rendimentos superiores a dois contos de reis;
— julgar e desembaraçar os depósitos e extinção das fianças;
— impor multas aos responsáveis que não apresentassem atempadamente as suas contas.

O Tribunal de Contas tinha jurisdição própria e privativa no julgamento de contas e imposição de multas e os seus acórdãos tinham carácter, autoridade, força e ordem das sentenças dos Tribunais de Justiça (Artigo 20.°). Os recursos eram limitados à hipótese do erro ou omissão na conta julgada (Artigo 21.°). Das decisões do Tribunal cabia recurso para o Conselho de Estado, por violação da lei ou "preterição de formalidade" (Artigo 21.°, parágrafo 2). Devia ser elaborado um relatório anual impresso sobre as contas dos Ministérios, apresentado ao Rei por intermédio do Ministro e do Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, remetido a seguir às Câmaras Legislativas (Artigos 22.° e 23.°). Completava este relatório uma Declaração Geral, seguindo esta uma série de considerações sobre reformas e melhoramentos,

com as observações em resposta dos Ministros-Secretários de Estado (Artigo 14.° do Regimento de 27 de Fevereiro de 1850). Finalmente, na conclusão do primeiro semestre de cada ano, o Tribunal devia elaborar um relatório de trabalhos apresentando uma conta resumindo os trabalhos que lhe tinham sido incumbidos (Artigo 24.°).

A Portaria de 14 de Fevereiro de 1854 estabelece como competência do Tribunal a emissão de títulos denominados da dívida pública, passando da Junta do Crédito Público todos os processos respeitantes à liquidação da dívida flutuante, quer findos quer ainda pendentes. Face à necessidade que se fazia sentir a nível da fiscalização dos dinheiros públicos seria necessário que a reforma a ser implementada a nível do Tribunal de Contas possibilitasse:

— ampliar o seu campo de acção institucional;
— definir de forma clara a competência e atribuições do Tribunal;
— garantir a independência dos seus membros.

Por Portaria da Rainha D. Maria II, em 14 de Novembro de 1849, pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, foi mandado que o Tribunal se ocupasse da confecção do Regimento pelo qual devia regular-se e desempenhar as funções de que estava investido. Depois de discutido, em 26 de Dezembro de 1849, ficou aprovado o Regimento que viria a ser publicado em 27 de Fevereiro de 1850. Pela reforma de 1859, implementada pelo Decreto de 19 de Agosto do mesmo ano e pelo Regimento de 6 de Setembro de 1860, satisfazem-se as alterações propostas pelas várias Comissões e com os votos do organismo obtidos em consulta, altera-se a organização do Tribunal, adaptando-se-lhe o serviço das repartições de contabilidade cujos trabalhos são os elementos que servem de base à tarefa a que é destinado o mesmo organismo.

Uma das principais alterações decorrentes da reforma diz respeito ao modo como se determinam e separam as duas categorias em que se dividem as funções do Tribunal, que passa a exercer as atribuições da sua competência em *plena reunião* e em *duas secções*, cada uma composta de cinco Conselheiros (presidida pelo mais antigo), com a função de julgar as contas dos responsáveis. Podia presidir o Presidente, mas sem direito a proferir voto.

Compete então ao Tribunal, quando em *plena reunião*, examinar as Contas de cada um dos Ministérios e Junta do Crédito Público e das Contas Gerais do Estado do exercício findo, e deliberar sobre questões gerais que não pertençam às secções.

Por sua vez, ao Tribunal dividido em *secções* compete julgar as contas dos tesoureiros, exactores, recebedores e pagadores de todos os Ministérios e

da Junta do Crédito Público. A distribuição dos trabalhos pelas suas duas secções era anualmente fixado pelo *Tribunal pleno.*

Pretendia-se desta forma, aumentando o número dos seus membros e precisando com maior simplicidade as suas atribuições, tornar mais fácil a prestação das contas dos responsáveis e as dos Ministérios, simplificando e tornando uniformes os métodos de contabilidade.

Através da análise das duas reformas do Tribunal, a de 1849 e a de 1859, verifica-se que pela de 1849 as suas competências se limitavam ao exame das contas do Estado, enquanto que na de 1859 não só se procedia ao exame das contas do Estado como também se comparava os seus julgamentos com as contas ministeriais e se informava as Câmaras Legislativas sobre a utilização feita pelo governo das verbas consignadas nas autorizações por elas votadas.

Em 12 de Dezembro de 1863 é promulgado o primeiro Regulamento da Contabilidade Pública. De 1864 a 1868 reúnem-se várias comissões para estudar uma nova reforma. Finalmente, em 1868 opera-se uma reforma, promulgada em 5 de Novembro, à qual o princípio da economia está subjacente e que virá posteriormente a estabelecer o Regimento de 21 de Abril de 1869, em que se procede à organização do Tribunal, sua categoria, jurisdição, competência e atribuições. Assim, são extintas as duas secções em que se dividia o Tribunal para o exercício das suas funções judiciais. É reduzido o número de Conselheiros de dez para seis vogais e um Presidente; são substituídas as Direcções-Gerais por duas Contadorias-Gerais, assim como os lugares de Directores-Gerais, Chefes de Repartição e dos Primeiros e Segundos-Oficiais, sendo criada a classe de Terceiros-Contadores, função que virá a ser desempenhada pelos Segundos-Oficiais. Por sua vez, as duas contadorias passaram a ser dirigidas pelos antigos Directores-Gerais, com a denominação de Contadores-Gerais. É desta forma limitado o quadro de funcionários o que permite uma redução de despesas. Pretendeu-se com esta reforma conseguir, para além da economia das despesas do Tribunal, que funcionasse em harmonia com os fins de verdadeira fiscalização da contabilidade pública.

Em 4 de Janeiro de 1870 surge o Regulamento Geral da Administração da Fazenda Pública, com o objectivo de introduzir "nos métodos práticos da escrituração, verificação das contas, coordenação de tabelas de rendimentos e de pagamentos, todas as modificações aconselhadas pela experiência, para simplificar o serviço e tornar mais eficaz a fiscalização dos dinheiros públicos".

Por Carta de Lei de 11 de Abril de 1877 é o governo autorizado a proceder à revisão do Regimento do Tribunal de Contas, sem alterar a jurisdição e a competência do mesmo (Artigo 1.°). Na sua sequência surge o Regimento de 21 de Agosto de 1878, que vai alterar algumas das regras estabelecidas no anterior no que respeita ao seu funcionamento. Mantém-se o número de seis

vogais, acrescido de dois vogais suplentes, sendo o lugar de Presidente exercido em comissão.

Em 1880 uma proposta de Lei para a organização da Contabilidade Pública é apresentada à Nação, sendo votada e convertida em Lei no ano seguinte, surgindo então o novo Regulamento da Contabilidade Pública, de 31 de Agosto de 1881. É de referir que se encontra consignado neste Regulamento o estabelecimento do "visto" prévio, da competência do Tribunal de Contas, das ordens de pagamento das despesas variáveis e outras (Artigos 96.° a 98.°).

De acordo com o Decreto de 26 de Julho de 1886 e o Regimento de 30 de Agosto do mesmo ano, são ampliadas as funções do Tribunal de Contas, passando a corresponder-lhe duas categorias:

— Tribunal de Justiça Administrativa;
— Tribunal Fiscal das leis financeiras do Estado.

No que diz respeito ao exercício das suas funções de justiça administrativa compete-lhe:

a) julgar, em última instância, a responsabilidade de todos os recebedores, pagadores e demais gerentes de fundos públicos; as contas dos responsáveis da Fazenda do Ultramar; as contas dos consulados; as contas dos responsáveis por material de diversos estabelecimentos e corpos da Armada, do Exército e fiscalização aduaneira, assim como aos depósitos e repartições dos diferentes Ministérios; bem como as contas das Juntas Gerais de todos os distritos e Câmaras Municipais;
b) julgar, em segunda instância, os recursos interpostos de acórdãos e julgamentos sobre as contas das corporações municipais e dos estabelecimentos de piedade e de beneficiência, assim como os embargos à execução dos acórdãos que tiver proferido como Tribunal de Justiça Administrativa.

Por sua vez, o Tribunal exerce as suas atribuições de fiscalização das leis financeiras do Estado examinando, fazendo escriturar e visar as ordens de pagamento de todas as despesas públicas, certas ou incertas, ordinárias ou extraordinárias; contratos de compra e venda, de fornecimento de materiais ou géneros, de empreitadas de obras de valor ou preço excedente a 500$000 reis celebrados pelos diferentes Ministérios; títulos de renda vitalícia passados pelo Ministério da Fazenda quer relativos a pensões, subsídios ou prestações; processos de aposentação, jubilação e reforma dos funcionários de todas as classes do Estado, nos termos do parágrafo 2 do Artigo 10.° do Decreto de 17 de

Julho de 1886; organizar e proferir para submeter à apreciação do poder legislativo as declarações com base nas seguintes comparações:

— contas individuais dos responsáveis com as Contas Gerais do Estado e dos Ministérios e as Leis de receita e despesa relativas à Metrópole;
— contas individuais dos responsáveis do Ultramar com a Conta Geral do respectivo Ministério e com as Leis de despesa e receita das províncias ultramarinas;
— contas individuais com as Contas Gerais publicadas pelos Ministérios de que fossem dependentes esses responsáveis.

Estabelece, ainda, o citado Regimento que dos acórdãos definitivos do Tribunal de Contas haveria recurso para o mesmo Tribunal ou para o Supremo Tribunal Administrativo. Igualmente se altera a composição do Tribunal, que passa a ser constituído por sete Conselheiros efectivos, sendo um deles Presidente, dois vogais suplentes, um representante do Ministério Público, e um Secretário Director-Geral, sem voto. O Decreto de 30 de Abril de 1898 alarga a competência e atribuições do Tribunal nas suas duas categorias, conferindo-lhe nomeadamente o poder de, como fiscalizador das leis financeiras do Estado, examinar sob o ponto de vista da legalidade e visar todos os despachos de nomeações, colocações, transferências e comissões retribuídas. A Revolução de 1910, que irá pôr termo ao regime monárquico e instaurar a República, far-se-á sentir nesta instituição como em todas as outras, despoletando a sua extinção, que virá a ocorrer em 11 de Abril de 1911.

6. **Conselho Superior da Administração Financeira do Estado**
(11 de Abril de 1911 — 8 de Maio de 1919)

Em 11 de Abril de 1911, o Governo Provisório da recentemente implantada República cria, em substituição do Tribunal de Contas, o *Conselho Superior da Administração Financeira do Estado*, cujo Regimento data de 17 de Agosto de 1915, promulgado pelo Decreto n.° 1831.

Pretendia-se, então, reformular aquela instituição conferindo ao novo organismo jurisdicional de contas um cariz bastante diferente do até ali existente, na linha das transformações políticas e económicas provocadas pela mudança de regime. Não se esqueça também que o Tribunal de Contas, embora institucionalmente respeitado por monárquicos e republicanos, não conseguia eximir-se à polémica dos "adiantamentos à Casa Real" e a outros "escândalos" financeiros do final da Monarquia, sendo visto por muitos repu-

blicanos como um órgão passivo e formado por monárquicos. De facto, a República impunha profundas alterações na estrutura administrativa do Estado, nomeadamente a descentralização dos serviços públicos. No texto que precede o Decreto com força de lei então publicado, pode ler-se: "A acção do Tribunal como organismo fiscalizador tem sido improfícua, especialmente no que respeita à verificação efectiva das despesas públicas. (...) Era necessário entrar de vez no caminho democrático da descentralização dos serviços, a qual se obtém pela representação das classes e dos interesses nacionais no corpo superior a que se confiam as funções do antigo Tribunal".

A criação deste novo órgão obedecia alegadamente, por um lado, à necessidade de um mais rápido e minucioso exame das despesas públicas, procurando oferecer efectivas garantias de uma conveniente fiscalização e por outro, aos novos valores democrático-republicanos que se encontravam bem expressos na sua constituição. Nesta perspectiva, o Conselho Superior de Finanças do Estado era composto por um Presidente, de nomeação vitalícia, e por vinte vogais, dos quais dez efectivos e dez suplentes, assim distribuídos: três efectivos e três suplentes seriam membros da Câmara dos Deputados, quatro efectivos e quatro suplentes, representantes da agricultura, do comércio, da indústria e da propriedade urbana, sendo este último jurisconsulto e todos da Metrópole; finalmente, dois vogais efectivos e dois suplentes representariam o comércio e a indústria agrícola das Colónias, sendo o elenco completado por um vogal efectivo e um suplente, financeiros de reconhecido mérito.

Segundo o Regimento de 17 de Agosto de 1915, à Câmara dos Deputados competia a eleição dos vogais seus representantes, escolhidos de entre os seus membros, sendo os restantes nomeados pelo Governo. Os representantes da agricultura, comércio, indústria e propriedade da Metrópole deveriam ser escolhidos em função de listas organizadas pelas respectivas associações, não podendo cada lista conter menos de dez nomes. Ainda segundo este Regimento, as eleições dos membros da Câmara dos Deputados eram válidas por toda a Legislatura, exercendo os seus representantes o mandato até nova eleição, enquanto as nomeações feitas pelo Governo diziam respeito a um período de seis anos. Os trabalhos preparatórios e o expediente deste órgão ficavam a cargo de uma Secretaria Geral constituída por duas repartições e superintendida por um secretário-geral.

A constituição deste organismo, onde o Povo era largamente representado, deveria garantir, de acordo com a perspectiva da época, a democracia e uma escrupulosa fiscalização das contas públicas: "O que é necessário", lê-se no texto que antecede o Decreto da sua criação, "é que, dispondo as administrações das verbas que especialmente lhes foram consignadas no orçamento, verificado o seu cabimento pela repartição competente, sejam obrigadas a prestar

contas documentadas do uso que tiverem feito d'essas verbas, ficando responsáveis pela má applicação que lhes tiverem dado e pelo damno causado ao Estado, isto por forma igual, desde o Ministro até o mais modesto administrador de fundos públicos".

Porém, apesar de inicialmente se ter pretendido criar um órgão fiscalizador estruturado em moldes bem diferentes do existente, essas medidas não se fizeram sentir no que diz respeito à sua jurisdição e competência, que se mantiveram essencialmente idênticas às do organismo que veio substituir. A incapacidade que revelava para cumprir as funções que lhe incumbiam, sobretudo devido à ausência de formação técnica dos vogais que o compunham, levou a que, cerca de oito anos depois, viesse a ser extinto para dar origem ao Conselho Superior de Finanças.

7. Conselho Superior de Finanças
(8 de Maio de 1919 — 25 de Outubro de 1930)

Pelo Decreto n.° 5525, de 8 de Maio de 1919, é criado o *Conselho Superior de Finanças*. Na base desta decisão está o reconhecimento de que o agora extinto Conselho Superior da Administração Financeira do Estado não correspondia aos princípios fundamentais para que fora criado, como se pode ler no texto introdutório ao Decreto que o extingue:

"(...) a descentralização dos serviços públicos dando ampla liberdade às estações, corporações ou entidades que os administram, exigindo-lhes, porém, a maior responsabilidade efectiva nos actos que praticarem, e a renovação dos julgadores, por mal acautelados, não deram o resultado esperado. A completa liberdade de administrar conduziu à supressão do visto prévio das ordens de pagamento, acabando a fiscalização preventiva, subsistindo apenas o exame dos documentos de despesa. Mas como os serviços foram parcamente dotados, diminuindo-se o quadro e o número de repartições, que de quatro ficou reduzido a dois, a fiscalização das despesas não se tem efectuado".

Considerava-se ter sido um erro abolir a fiscalização preventiva, que se fazia com regularidade e pessoal experimentado, e à qual apenas se imputava o inconveniente de demorar ou dificultar os processos administrativos.

Para obviar a esta situação, o agora criado Conselho Superior de Finanças deveria retomar a fiscalização preventiva e integrar pessoal especializado, indispensável ao desempenho de tarefas da responsabilidade das que incumbiam a um órgão dotado de características de fiscalização dos dinheiros públicos, afirmando-se: "(...) É muito benéfica a representação do povo e das chamadas forças vivas da Nação, mas é indispensável também que no Conselho estejam

representados os técnicos, e que neste caso são os jurisconsultos e os financeiros de reconhecido mérito".

É desta forma alargado o quadro de pessoal e são criados novos lugares de acesso, passando o agora denominado Conselho Superior de Finanças a ser constituído por um presidente, nomeado vitaliciamente pelo Governo, e vinte vogais, sendo dez efectivos e dez suplentes. Os vogais encontravam-se assim distribuídos: três seriam representantes do Congresso da República e por ele eleitos, um efectivo e um suplente pelo Senado e dois efectivos e dois suplentes pela Câmara dos Deputados, escolhidos de entre os seus membros, quatro efectivos e quatro suplentes nomeados pelo Governo, de entre os jurisconsultos ou financeiros de reconhecido mérito e, finalmente, os vogais restantes seriam representantes da Agricultura, Comércio e Indústria, indicados pelas respectivas associações. De entre os vogais efectivos, um deveria desempenhar as funções de Vice-Presidente. Os trabalhos preparatórios e o seu expediente continuavam a cargo de uma Secretaria Geral, agora constituída por três repartições que abrangiam quatro secções, "distribuídas pelo Presidente do Conselho, atentas as conveniências do serviço".

Respeitou-se, deste modo, o que havia de fundamental no Tribunal de Contas anterior quanto a fiscalização de despesas e julgamento de responsabilidades financeiras, constituindo sobretudo novidade a sua composição. Com ela, procuravam-se conciliar os interesses políticos e económicos da Nação com a independência que se exigia a um organismo com estas características.

A autonomia do Conselho Superior de Finanças ficava assim claramente expressa como seria próprio da sua alta magistratura e como convinha à vida administrativa e financeira do País.

Assim se manterá a instituição ao longo de mais de uma década, altura em que, na sequência das reformas financeiras então realizadas, virá a ser substituído pelo Tribunal de Contas.

8. Tribunal de Contas na Reforma de Salazar
(25 de Outubro de 1930-1976)

A partir de 1928, Oliveira Salazar, então Ministro das Finanças, inicia uma série de reformas tendentes à reorganização financeira do Estado e que se traduzem, nomeadamente, na regulamentação geral da Contabilidade Pública (Decreto n.° 18 381, de 24 de Maio de 1930), seguindo-se em 25 de Outubro desse mesmo ano a criação do *Tribunal de Contas* (Decreto n.° 18 962), reorganizado três anos depois pelo Decreto com força de lei n.° 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933.

A política de reformas, então encetada, revelava preocupação pela situação financeira do país, sobretudo pela evidente necessidade de uma melhor administração dos dinheiros públicos e da sua fiscalização de modo a prevenir irregularidades e desperdícios de gestão.

Na sequência dessas reformas é extinto pelo Decreto n.° 18 962, de 25 de Outubro de 1930, o Conselho Superior de Finanças, órgão de fiscalização de despesas públicas e julgamento de contas então existente, e restaurado o Tribunal de Contas, denominação que ainda hoje se mantém, dotando-o de maior poder e atribuições de modo a corresponder às exigências da nova contabilidade pública

O relatório que serve de introdução ao referido diploma legal esclarece os motivos que determinaram o legislador a mudar o nome da instituição, regressando à designação tradicional, e explica com brilho a diversidade da natureza do novo órgão de fiscalização:

"O Tribunal de Contas vem substituir o Conselho Superior de Finanças. Não obedeceu a um simples capricho ou prurido de inovação esta mudança de nome. Ao coligirem-se os elementos para a reforma de um tão importante ramo de administração pública, esse problema surgiu naturalmente da própria história da instituição e da natureza das funções que lhe estão confiadas. Na verdade, trata-se de um tribunal que tem como principal função julgar contas. As suas atribuições de consulta, que foram sempre reduzidíssimas, mais reduzidas ficaram com a criação da Intendência Geral do Orçamento. E a função do «visto» é ainda, essencialmente, uma função de julgamento, isto é, de verificação de conformidade com a lei. Acresce que a denominação «Conselho Superior de Finanças» não diz nada, como nada dizia, ou muito pouco, o anterior «Conselho Superior de Administração Financeira do Estado». Preferiu-se, assim, a antiga denominação de Tribunal de Contas, não por ser antiga, mas por ser a melhor e mais própria".

É então o Tribunal de Contas composto por um Presidente e oito vogais, sendo seis deles escolhidos entre indivíduos possuidores de formação em Direito ou em Ciências Económicas ou ainda altos funcionários familiarizados com os assuntos da competência do Tribunal, completando-se o seu número com dois vogais representantes dos Ministérios da Guerra e da Marinha "pela conveniência e necessidade de fazer julgar pelo Tribunal de Contas as contas de todos os responsáveis do Exército e da Armada". Afirmava-se, todavia, que se tratava de uma experiência a ser posta de lado caso se reconhecesse não ter produzido os resultados desejados, e efectivamente assim virá mais tarde a acontecer. Não se esqueça que o regime era então de ditadura militar (1926--1933), ao qual viria a suceder o Estado Novo (1933-1974).

Determinava-se ainda que apenas estes dois últimos vogais sejam de nomeação temporária, pelo período de cinco anos, muito embora com possibilidade de recondução, sendo os restantes de nomeação vitalícia. Ao eliminar o carácter temporário das magistraturas, como existia no anterior Conselho Superior de Finanças, pretendeu-se sobretudo reforçar a independência e autonomia deste órgão de fiscalização. A nomeação do presidente e de todos os vogais competia ao Ministro das Finanças, devendo um deles, também por nomeação do Governo e por um período de três anos, exercer as funções de Vice-presidente. Os vogais representantes do Exército e da Armada seriam nomeados mediante indicação dos respectivos ministérios.

Da sua composição são então eliminadas as representações parlamentares e das associações económicas, por se entender que para o desempenho das funções que incumbem a um vogal de uma instituição desta natureza se tornam necessários requisitos que podem não ser compatíveis com a qualidade de membros do Congresso ou representantes das referidas associações; antes deverão ser diplomados em cursos superiores adequados ou especializados em certas funções públicas.

Continua o Tribunal de Contas a possuir categoria equivalente à do Supremo Tribunal de Justiça, sendo o seu presidente e vogais equiparados ao presidente e membros daquele Tribunal, prerrogativa que se mantém desde o Decreto de 10 de Novembro de 1849, que criou o primitivo Tribunal de Contas.

A sua jurisdição abrange então todo o território nacional, incluindo as colónias e serviços portugueses no estrangeiro, e é exercida sobre todos os responsáveis para com a Fazenda Pública, quer civis quer militares, no que respeita ao julgamento de contas. O serviço de "visto" é também inteiramente remodelado, determinando-se que todos os decretos sujeitos ao visto lhe sejam submetidos depois de referendados pelo Ministro competente e antes de apresentados ao Presidente da República, estabelecendo-se igualmente que apenas o Conselho de Ministros, em decreto fundamentado, se possa sobrepor a uma decisão do Tribunal que tenha recusado o "visto". Determina-se ainda que os trabalhos preparatórios e expediente do Tribunal fiquem a cargo de uma Secretaria Geral, dirigida por um Secretário Geral e constituída por duas repartições com seis secções. No entanto, e apesar da atribuição de um maior número de serviços ao Tribunal e à sua Secretaria, não permite este Decreto que se aumente o número de funcionários, reduzindo-se inclusivamente a duas as anteriores três repartições existentes: assim o impunha a política de "economias" e equilíbrio orçamental.

Passados cerca de três anos, um gorado projecto de lei orgânica e regimento fornece os elementos para a publicação do Decreto n.° 22 257, de 25 de

Fevereiro de 1933, que reorganiza o Tribunal de Contas, retirando-lhe o carácter experimental que restava na sua primitiva constituição e definindo-o como um órgão, constituído por juízes, com todas as respectivas prerrogativas, dotado de funções de "controle" independente sobre os aspectos fundamentais da actividade financeira. É então dotado de independência e inamovibilidade pelos julgamentos e reforçada a sua equiparação a Supremo Tribunal de Justiça, já estipulado no Decreto da sua criação.

De facto, a competência deste órgão que abrange a generalidade dos actos de administração financeira tem o carácter e efeitos dos julgamentos dos tribunais de justiça, tal como se encontra expresso no seu artigo 2.°: "o Tribunal de Contas tem a categoria do Supremo Tribunal de Justiça e no desempenho das suas atribuições e independente de qualquer outra função de administração pública. Os seus acórdãos e decisões tem carácter e efeito dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça", sendo executados pelo processo de execuções fiscais e considerada a desobediência aos seus acórdãos crime de desobediência qualificada.

Pelo referido Decreto a sua composição é então alterada para um Presidente e sete juízes (e não já vogais, considerada uma reminiscência do extinto Conselho Superior de Finanças), com formação jurídica ou económico-financeira e todos nomeados vitaliciamente pelo Ministro das Finanças, um dos quais continuaria a desempenhar por um período renovável de três anos as funções de Vice-Presidente. De realçar que deixaram de existir representantes do Exército e da Armada entre os seus juízes.

O Decreto-Lei n.° 26 340, datado de 7 de Fevereiro de 1936, reorganiza os serviços do Tribunal de Contas, visando adaptá-los "às exigências das novas organizações dos serviços públicos e às profundas modificações que tem sido introduzidas na legislação financeira", reconhecendo que tal como se encontram "são necessariamente insuficientes para os fins a que se destinam".

O Decreto-Lei n.° 29175, de 24 de Novembro de 1938, reorganiza o quadro de pessoal da já então designada Direcção-Geral do Tribunal de Contas, ampliando o seu número e diversificando as categorias profissionais anteriormente consideradas. Esta situação manter-se-á até ao Decreto-Lei n.° 37185, de 24 de Novembro de 1948, que permite ao Ministro das Finanças, enquanto não se proceder à reforma de quadros do Tribunal, contratar, dentro das categorias do quadro vigente, o número de unidades indispensáveis ao bom andamento dos serviços.

Podemos concluir que a reforma do Tribunal de Contas, encetada em termos legislativos em 1930, a que se sucederam diplomas diversos impostos pela necessidade de progressivamente definir as suas funções e competências, permitiu dotar esta instituição dos principais meios e linhas de actuação, que

ainda hoje mantém. Porém, ao longo do tempo, a ausência de modificações verdadeiramente significativas que permitissem adaptar o seu funcionamento e actividade à evolução verificada a nível de Tribunais de Contas e à realidade do País veio a resultar numa certa desactualização e num deficiente quadro normativo que, apenas a Constituição de 1976, virá começar a alterar conferindo a esta instituição um importante papel e dotando-a de novas atribuições que contrastam profundamente com a legislação que regia desde os anos 30 a instituição.

De referir, ainda, que o Tribunal de Contas durante o período do Estado Novo esteve sediado num edifício da Rua do Arsenal, onde permaneceu até finais da década de 50, altura em que iniciou a sua mudança para a Avenida Infante D. Henrique, processo concluído em 25 de Outubro de 1960.

9. **O Tribunal de Contas da actualidade**

A evolução histórica do Tribunal de Contas permite concluir que há uma profunda relação entre a evolução política e social do País e a função desempenhada pelo seu órgão de controlo financeiro, cuja natureza, composição e competência se vão modificando à medida que o regime político sofre alterações ([21]).

9.1. ***Os antecedentes da reforma***

9.1.1. *O contexto internacional*

A nível internacional, desde 1953, que a INTOSAI (Organização Internacional de Instituições Superiores de Controlo Externo das Finanças Públicas) vem dirigindo aos seus Membros sucessivas recomendações, no sentido de aperfeiçoarem e ampliarem o controlo das despesas públicas que lhes compete. Entre essas recomendações, merece particular destaque a formulada em 1977, no Congresso de Lima, segundo a qual "ao controlo tradicional da legalidade e regularidade da gestão e da contabilidade, se deve juntar um controlo orientado para a rentabilidade, a eficácia, a economicidade e a eficiência das acções do Estado, abarcando, não apenas cada caso de gestão individual,

([21]) Esta relação é visível, por exemplo, nas Reformas de 1849, de 1911 e de 1930 respectivamente com os períodos da Monarquia Constitucional, da I República e do Estado Novo.

mas também a actividade total da Administração, incluindo a sua organização e sistemas administrativos".

Esta recomendação tem hoje expressão jurídica na quase totalidade dos países da Comunidade Europeia e no próprio Tratado de Roma, que é a lei fundamental das Comunidades, relativamente ao Tribunal de Contas da Comunidade Europeia.

9.1.2. *A situação interna*

9.1.2.1. *O Tribunal de Contas na Constituição de 1976*

Apesar da evolução verificada internacionalmente, a nível interno, só com a aprovação do texto constitucional de 1976 — primeiro símbolo do regime democrático instituído na sequência da Revolução de Abril de 1974 — foi dado o primeiro passo no sentido da reforma do Tribunal de Contas.

De facto, foi ela que lhe atribuiu uma nova dimensão, não só integrando-o no âmbito dos Tribunais e definindo a sua competência, como estabelecendo uma forma especial de nomeação do seu Presidente — passou a ser feita pelo Presidente da República, sob proposta do Governo (caso único, a par do Procurador-Geral da República, no texto original da Constituição de 1976).

Do texto constitucional constava ainda a obrigatoriedade de a legislação vigente sobre a organização dos tribunais e o estatuto dos juízes ser revista até final da primeira sessão legislativa.

Contudo, muito tempo decorreu até que estas inovações, em sede constitucional, se viessem a reflectir no plano legislativo ordinário.

Com efeito, o Tribunal de Contas regulou-se até ao fim de 1989 fundamentalmente por muitas das normas do Regimento de 1915 do extinto Conselho Superior de Administração Financeira do Estado e pelo Decreto com força de lei n.° 22 257, de 25 de Fevereiro de 1935.

Embora várias tentativas tenham sido feitas e diversas comissões de reforma para tal tenham trabalhado, só com a entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 1990, da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, o Tribunal de Contas se viu dotado de uma nova Lei Orgânica. Dela nos ocuparemos mais à frente.

Antes, porém, faremos referência a algumas iniciativas e alterações legais que a antecederam e a vários contributos dados essencialmente pelo próprio Tribunal, já que uns e outros prepararam e contribuíram para esta reforma e para a situação actual do Tribunal de Contas.

9.1.2.2. *Iniciativas e alterações legais*

— Em 1976, o VI Governo Provisório normalizou a situação do Tribunal, que fora atingido pelos efeitos da Revolução de 25 de Abril de 1974, convidou o próprio Tribunal a preparar um regimento que substituísse o de 1915 e iniciar a instalação das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, que depois viria a parar.

— Destinada a dar cumprimento ao preceituado na Constituição, foi constituída em 1979, no âmbito do Ministério das Finanças, uma comissão a quem foi confiada a revisão da legislação do Tribunal e o estudo da sua reforma. Ainda nesse ano, foi decidido que essa Comissão seria presidida pelo Presidente do Tribunal de Contas.

— Alteração que merece referência neste período foi a da regionalização do Tribunal. Através da Lei n.° 23/81, de 19 de Agosto, foram criadas as Secções Regionais do Tribunal de Contas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as quais começaram a funcionar efectivamente, nos Açores, em 1986 e, na Madeira, em 1988. Nelas exerce funções um Juiz com o estatuto e a categoria dos Juízes da Sede do Tribunal de Contas. Das respectivas decisões, cabe recurso para o plenário do Tribunal.

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

— Em 1986, é a própria Lei do Orçamento de Estado para 1986 (Lei n.° 9/86, de 30 de Abril) que determina no seu Artigo 71.° que "no prazo de 180 dias se procederá à reestruturação do Tribunal de Contas e à redefinição, para além das estruturas orgânicas, de novos meios técnicos e humanos necessários à prossecução dos objectivos próprios do Tribunal". Cumprindo esta determinação e o prazo por ela fixado, o Tribunal de Contas apresentou ao Governo um anteprojecto da sua lei orgânica (em Julho de 1986).

— Em 1987, o Decreto-Lei n.° 239/87, de 12 de Junho, reconhecendo a necessidade de dotar o Tribunal de Contas de magistrados com formação nas áreas de Economia, Finanças e Gestão, determinou o alargamento da área de recrutamento dos seus Juízes a licenciados em Economia e Gestão. No entanto, a forma desse recrutamento não sofreu alteração, continuando a ser feita por nomeação ministerial — com a excepção já referida do seu Presidente.

9.1.2.3. *Outros contributos para a reforma*

Num trabalho sobre a reforma do Tribunal de Contas não é possível deixar de fazer uma referência especial ao contributo dado pelo próprio Tribunal, em especial de 1986 a 1989. E esse contributo pode ser visto, essencialmente a dois níveis: um teórico, de estudo e reflexão, cujos resultados se vieram a reflectir em documentos legislativos, ou não, e um prático, que se traduziu em todo um conjunto de acções que prepararam a mudança e a renovação do Tribunal.

9.1.2.3.1. *O estudo e a reflexão*

Falamos atrás da constituição de comissões a quem foi confiada a tarefa de rever a legislação relativa ao Tribunal de Contas. Ao estudo desenvolvido e ao trabalho por elas realizado — contributos indispensáveis para a Lei de Reforma — esteve sempre ligado este Tribunal, já que para as presidir foi designado o seu Presidente. Por outro lado, o facto de o próprio Tribunal de Contas ter elaborado o anteprojecto da sua Lei de Reforma (1986) contribuiu necessariamente para aumentar esse importante património de estudo e reflexão.

Neste domínio, podem apontar-se como mais relevantes as seguintes exigências do Tribunal de Contas:

— O reforço da sua efectiva independência face aos poderes legislativo e executivo.
— O propósito de alargar a sua acção de fiscalização das despesas públicas aos aspectos económico e financeiro, não se limitando à apreciação da sua legalidade jurídico-formal.
— O alargamento quantitativo dessa mesma acção de fiscalização a entidades tradicionalmente subtraídas ao seu controlo, quer se integrassem na administração central, regional ou local, quer no restante sector e em todos os domínios onde há efectiva gestão de dinheiros e bens públicos.
— A preferência por um controlo concomitante ou sucessivo, em que as auditorias fossem elemento fundamental, em detrimento da tradicional fiscalização prévia que, na maioria das vezes, se revela ineficaz e demasiado burocrática.
— Uma maior divulgação das decisões e acórdãos do Tribunal, a fim de que a sua actuação adquira também um carácter pedagógico junto dos agentes da Administração Pública.
— A sua aproximação e o aproveitamento da experiência dos organismos superiores de controlo de outros países, cooperando na instalação de

novas instituições nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e na Europa Central e Oriental e mantendo estreitas formas de cooperação institucional, em particular com o Tribunal de Contas da União do Brasil (1991), com o Tribunal de Contas da Comunidade Europeia (1991), com os Tribunais de Contas de Cabo Verde (1989), da Guiné-Bissau (1990) e de Espanha (1988).

9.1.2.3.2. *As acções desenvolvidas*

Embora "uma reforma exija uma lei, não se esgota nela". É que, "uma estratégia de reforma deve ser executada em várias frentes e há-de assentar mais nos homens, nos métodos e nas mentalidades do que em meros textos legais", conforme escrevemos noutra ocasião. Na verdade, com envolvimento de toda a instituição, foi desenvolvido um intenso trabalho, no sentido da alteração de hábitos, da renovação de métodos, da introdução de novas técnicas, da melhoria de qualidade dos seus funcionários, do qual resultaram importantes avanços em diversos sectores, designadamente nos seguintes:

a) **Pessoal**

Reconhecida a enorme importância do elemento humano em qualquer instituição, procurou-se, nesta área, dotar o Tribunal de um maior número de licenciados, de especialistas em gestão e de auditores.

Ao mesmo tempo, apostou-se na formação e na reciclagem dos funcionários já existentes.

Assim, foi criado em 1987 um serviço de gestão de recursos humanos, ao qual foi confiada a tarefa de procurar e preparar as pessoas de forma a poderem responder às novas necessidades e às mais complexas funções a exercer pelo Tribunal.

Assegura-se, através dele, a formação inicial dos recém-admitidos, o aperfeiçoamento profissional, através de uma actualização constante e ainda o enriquecimento humano dos funcionários do Tribunal.

b) **A introdução de novas técnicas**

Uma outra medida significativa do esforço desenvolvido pelo Tribunal para se modernizar foi a criação de um serviço de informática, que, possibilitando a articulação da informação disponível nos vários serviços do Tribunal, permitirá uma melhoria qualitativa e quantitativa do controlo a exercer.

Além disso, a utilização da informática torna possível ao Tribunal o acesso rápido à legislação, doutrina e jurisprudência de outros Tribunais, bem

como à informação de outros serviços que se mostre útil ou necessária ao desenvolvimento da sua acção.

c) **O planeamento e a organização**

Para o êxito de uma reforma, que de antemão se sabia ser morosa, complexa e necessariamente realizada por fases, contribuiu também a determinação do Presidente do Tribunal de Contas, no sentido da elaboração, a partir de 1986, de um Plano de Acção a prosseguir em vários anos, no qual se definiram prioridades, se estabeleceram objectivos e se apontaram prazos.

Para além desse Plano, que podemos considerar de médio prazo, passaram a ser elaborados também Planos de Acção anuais, onde se especificam as acções a realizar, em cada ano, pelo Tribunal e pelos Serviços de Apoio, quer em relação ao exterior, no desempenho das funções que a lei lhe comete, quer em relação ao próprio Tribunal à sua organização e gestão internas. Da sua execução se dá conta em Relatórios Anuais.

d) **As relações internacionais**

A adesão de Portugal à Comunidade Europeia constituiu um marco importante no relacionamento do país e das suas instituições, não só com as instituições comunitárias, mas também com as instituições que, nos outros Estados membros, lhes correspondem.

No que diz respeito ao Tribunal de Contas, passou a ser, à semelhança das instituições congéneres dos Estados-membros, o interlocutor nacional do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias.

Nesse sentido, foi designado, ainda em 1986, um Agente de Ligação, ao qual foi confiada a missão de coordenar e assegurar a ligação ao Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, o relacionamento com os Tribunais de Contas dos restantes Estados-membros, a participação em missões de fiscalização e a presença em reuniões e encontros a nível Comunitário.

Mas as relações do Tribunal de Contas português não se confinam aos seus congéneres comunitários.

É também membro da INTOSAI — organização de âmbito mundial das Instituições Superiores de Controlo Financeiro Externo —, da EUROSAI e membro colaborador da OLACEFS, que abrange os Tribunais de Contas ou Instituições equivalentes da América Latina e das Caraíbas.

Por outro lado, são de salientar as especiais relações de cooperação existentes com os países de expressão portuguesa, nomeadamente os Tribunais de Contas da União (Brasil), de Cabo Verde, da Guiné-Bissau e de São Tomé e Príncipe.

e) **As novas instalações**

Entre as várias mudanças sofridas pelo Tribunal de Contas, conta-se também a das suas instalações.

Anteriormente instalado em edifícios dispersos, antigos e pouco funcionais, todos os Serviços do Tribunal estão hoje reunidos num só prédio, situado na Avenida da República.

9.1.2.4. *A Revisão constitucional de 1989*

Uma vez que, apesar das disposições do texto constitucional de 1976, nenhum dos instrumentos legislativos necessários à reforma do Tribunal de Contas foi aprovado, é a revisão constitucional de 1989 que vem dar um novo e importante contributo no sentido da mudança deste órgão de soberania.

Tal como no texto revisto, ele surge como uma das categorias de tribunais — Artigo 211.°, n.° 1, alínea *c*), sendo, portanto, um órgão de soberania — Artigo 113.° a quem compete administrar a justiça — Artigo 205.°, n.° 1. Tem o direito à coadjuvação das outras autoridades — Artigo 205.° n.° 3 —, é independente no desempenho das suas atribuições, apenas devendo obediência à Lei — Artigo 206.° — e pode apreciar a inconstitucionalidade das normas jurídicas — Artigo 207.°.

As decisões que profere são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas, prevalecendo sobre as de quaisquer outras entidades, sendo sancionável a responsabilidade pela sua inexecução — Artigo 208.°, n.° 2 e 3.

Mas, vejamos o que de novo encerra o texto constitucional de 1989.

— Em primeiro lugar, a forma como é definida a competência do Tribunal de Contas.

O anterior Artigo 219.° ao dispôr: "Compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe", definia a sua competência de uma forma exaustiva.

Por essa razão, havia quem entendesse que, para além das três atribuições constitucionalmente fixadas, nada mais poderia ser atribuído ao Tribunal, nem através de lei formal, porque a Constituição o não permitia.

Ocupando-se do Tribunal de Contas, o actual Artigo 216.° da Constituição dispõe: "O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:

a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo as da Segurança Social e das Regiões Autónomas;
b) Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei;
c) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei".

Nestes termos, além de se definirem as atribuições do Tribunal de uma forma exemplificativa — é o que sugere a expressão *"nomeadamente"* — ainda se consagra, na alínea *c)*, a possibilidade de lhe virem a ser cometidas, pela legislação ordinária, novas ou mais amplas atribuições.

No futuro, sempre que o legislador ordinário o faça, fa-lo-á com claro suporte constitucional.

— Em segundo lugar, o preceituado no Artigo 266.°, n.° 2, segundo o qual os órgãos da Administração estão subordinados à Constituição e à Lei devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.

Significando a proporcionalidade, em sentido amplo, uma relação de adequação entre o meio e o fim, da aplicação deste princípio à actividade do Tribunal de Contas resulta um alargamento das suas atribuições.

Na verdade, o facto de nem a Constituição, quando dele se ocupa, nem a sua lei orgânica lhe confiarem expressa e genericamente o controlo da economicidade das despesas públicas poderia servir de argumento a quem persiste em defender que o Tribunal de Contas se deve limitar a controlar a legalidade formal das despesas públicas.

É certo que o "controlo da legalidade que lhe é cometido não pode, nos nossos dias, limitar-se a um controlo da legalidade *stricto sensu*, a um mero juízo de subsunção entre aquilo que está formalmente descrito na lei e aquilo que esta formalmente descrito nas despesas submetidas à apreciação do Tribunal de Contas".

Pelo contrário, "há que atender à legalidade substantiva em toda a sua amplitude, incluindo, portanto, aspectos que, outrora, eram considerados como extravasando da legalidade e pertencentes ao mérito", ([22]).

Mas, se houvessem dúvidas acerca da amplitude da legalidade, cujo controlo é assegurado pelo Tribunal de Contas, elas seriam resolvidas com a consagração do princípio da proporcionalidade como orientador da actividade por ele desenvolvida. É que da interligação entre o princípio da legalidade, enten-

([22]) Palavras proferidas pelo Deputado Rui Machete aquando da discussão parlamentar em torno da alteração do Artigo 216.°.

dida na sua evolução, e o princípio da proporcionalidade, actualmente consagrado, resultam outros critérios que permitem garantir os princípios da eficiência, da economia e da eficácia. Desta segunda ordem de critérios decorre uma concepção global de *correcção financeira*, que o Tribunal vem elaborando de forma a cobrir tanto o rigor como a utilidade social aferida por estes três critérios de proporcionalidade entre meios e fins ou entre custos e benefícios.

9.2. *A lei de reforma do Tribunal de Contas*

Neste quadro constitucional, foi aprovada a Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, contendo a Lei Orgânica do Tribunal, que passou a vigorar a partir de 1 de Janeiro de 1990.

As principais alterações introduzidas pela nova Lei são:

9.2.1. *Reforço da independência do Tribunal*

a) Os Juízes deixaram de ser nomeados pelo Governo para passarem a ser recrutados mediante concurso curricular, findo o qual são nomeados pelo Presidente do Tribunal;
b) Os Serviços de Apoio ao Tribunal passaram a constituir serviços próprios, desintegrando-se, portanto, do Ministério das Finanças;
c) É o próprio Tribunal que aprova o projecto do seu orçamento anual, incluindo os das Secções Regionais;
d) O Presidente do Tribunal dispõe de poderes de supervisão e gestão nos domínios financeiros e de pessoal, idênticos aos que integram a competência ministerial.

9.2.2. *Redução do âmbito da fiscalização preventiva*

A fiscalização prévia anteriormente exercida pelo Tribunal, além de se traduzir na maioria das vezes, numa actividade burocrática de escassa relevância financeira, acarretava um enorme trabalho que impedia o desempenho de funções mais nobres — o controlo *a posteriori*, o julgamento das contas.

Com a nova Lei Orgânica, muitos dos actos anteriormente sujeitos ao visto do Tribunal deixaram de o estar — Artigos 13.° e 14.° — mantendo-se essa obrigatoriedade para os casos de admissão de pessoal na Função Pública e

de celebração de contratos dos quais decorra para o Estado e outras entidades públicas a assunção de relevantes encargos financeiros.

Uma outra inovação consiste na introdução da figura do visto tácito.

Nos termos do Artigo 15.°, n.° 4, os documentos, actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, consideram-se (tacitamente) visados se não houver qualquer decisão do Tribunal dentro dos trinta dias seguintes ao da sua entrada.

Tal medida visa aliviar o trabalho do Tribunal naqueles casos em que não se suscitam dúvidas e evitar os prejuízos que eventuais demoras poderiam causar à Administração. Na realidade, têm sido raríssimos os casos de formação de visto tácito, mesmo com ordens de grandeza de 120.000 processos/ano apreciados e decididos a tempo e horas.

9.2.3. *Reforço e aperfeiçoamento da fiscalização sucessiva*

À fiscalização sucessiva tradicional que, pretendendo ser exaustiva, era necessariamente pouco rigorosa, contrapõe-se hoje a possibilidade de, nos termos dos Artigos 16.°, n.° 4 e 29.°, ela ser feita através de um controlo selectivo, de acordo com métodos mais adequados, nomeadamente o da amostragem.

Por outro lado, a realização de auditorias — Artigos 16.°, n.° 4 e 32.° — e de verificações *in loco* permite um controlo indiscutivelmente mais perfeito e realista que o controlo tradicional, feito em gabinetes e limitado à análise de documentos.

9.2.4. *Reforço da sua competência*

Mantendo-lhe as funções que já detinha — emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social e as das Regiões Autónomas, fiscalização preventiva de certos actos e contratos, julgamento das contas dos serviços e organismos sujeitos à sua jurisdição —, a Lei de Reforma reforça em certas áreas a competência do Tribunal, não só ao alargar a fiscalização preventiva à Administração Local e Regional — Artigo 13.° — como também sujeitando ao seu julgamento contas de entidades, até então, isentas dele — é o caso das Assembleias Legislativas Regionais, das Juntas e Regiões de Turismo — Artigo 17.° — e ainda ao colocar sob a sua jurisdição toda a Administração Pública (central, regional e local) — Artigo 1.°.

Por outro lado, nos termos do Artigo 8.°, compete ainda ao Tribunal assegurar, no âmbito nacional, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos da Comunidade Europeia, de acordo com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes.

9.2.5. *Aumento das entidades fiscalizadas*

Já no ponto anterior, a propósito do reforço da competência do Tribunal de Contas, referimos que o número das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal se viu ampliado com a nova lei orgânica.

9.2.6. *A desconcentração regional*

Para além de se manterem as Secções Regionais dos Açores e da Madeira, a própria Constituição e a Lei de Reforma prevêem também a possibilidade de o Tribunal vir a desconcentrar-se a nível do Continente, o que, neste momento, já está a ser objecto de estudo.

9.2.7. *Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas*

A Direcção-Geral deixou de ser um departamento integrado no Ministério das Finanças, passando a depender exclusivamente do Tribunal e do seu Presidente (excepto, naturalmente, no tocante ao exercício do poder legislativo da Assembleia da República e do Governo).

Desta forma, constitui hoje um serviço de apoio técnico e administrativo próprio do Tribunal, destinado a apoiar e garantir o exercício das suas competências.

Esta alteração reforçou a independência do Tribunal, na medida em que libertou a Direcção-Geral da dependência administrativa — pois ela, funcionalmente, dependia já e exclusivamente do Tribunal de Contas — do Ministério das Finanças.

Relativamente à estrutura e quadro de pessoal dos Serviços de Apoio, a Lei de Reforma prevê no seu Artigo 59.° que venham a ser definidos por decreto-lei — continua a aguardar-se a sua publicação — que atenda aos seguintes princípios:

— A sua definição deverá permitir o eficaz exercício da competência do Tribunal.

— O estatuto do pessoal deve permitir a constituição de núcleos altamente especializados.
— O estatuto remuneratório do pessoal não deve ser inferior aos dos demais serviços da Administração Pública, com funções de controlo.

9.3. *Nota final*

É indiscutível que a revisão constitucional de 1989 ao dar uma nova redacção ao preceito relativo ao Tribunal de Contas e a Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, ao assegurar a sua independência e autogoverno, ao reforçar a sua competência e ao ampliar o número de entidades sujeitas à sua jurisdição, foram contributos decisivos na configuração do actual Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização das despesas públicas.

Por outro lado, as várias acções desenvolvidas pelo Tribunal no sentido da sua modernização fizeram com que, hoje, se tenha deste órgão uma nova imagem: a de um Tribunal independente, actuante e verdadeiramente apostado numa fiscalização rigorosa e exaustiva dos dinheiros públicos.

Mas reconhecer estas mudanças não significa, de forma alguma, que se considere concluída a reforma do Tribunal.

Significa, isso sim, que apesar de realizadas as etapas estruturais, há ainda medidas a tomar.

Assim:

A nível legislativo

Apesar do disposto no já citado Artigo 59.° da Lei de Reforma, e dos sucessivos projectos elaborados pelo Tribunal, continua por aprovar a lei orgânica dos seus Serviços de Apoio.

A necessidade deste diploma é tanto maior quanto, em virtude da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, os Serviços de Apoio ao Tribunal — como já foi dito, estiveram, até então compreendidos na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, departamento do Ministério das Finanças — passaram a depender exclusivamente do Tribunal e do seu Presidente.

Outro diploma fundamental e complementar da reforma é a Lei de Processo do Tribunal de Contas, sem a qual muitas das disposições da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, não podem sequer ser aplicadas.

Numa tentativa de colmatar a sua falta, o Tribunal aprovou, através de resoluções suas e no âmbito estrito dos seus poderes, normas processuais que lhe permitem prosseguir a sua actividade.

No entanto, não é rara a necessidade de ter de recorrer a preceitos dispersos, antigos e, em alguns casos, contidos em diploma parcialmente revogados.

A nível interno

Apesar de estar ainda incompleto o enquadramento legal necessário à prossecução da reforma — o que, naturalmente, compete à Assembleia da República e ao Governo — o Tribunal de Contas continuará a desenvolver e a aperfeiçoar as iniciativas necessárias à sua completa reestruturação e modernização.

Assim, mantém-se como prioridades:

— Aperfeiçoar os meios técnicos e humanos de forma a que o controlo financeiro exercido pelo Tribunal se torne mais moderno, mais eficiente e mais proveitoso.
— Continuar a realizar acções de formação e de divulgação quer para os seus funcionários — as áreas prioritárias são: a formação inicial, auditoria, gestão, informática e contabilidade pública —, quer para outros serviços da Administração Pública, a fim de que estes, conhecendo melhor a nova legislação e as orientações do Tribunal, melhorem a sua colaboração com ele.
— Prosseguir o objectivo de obter a interdependência entre as diversas acções e formas de controlo — prévio, simultâneo e sucessivo —, criando condições para a sua gestão global e para um controlo financeiro integrado.
— No âmbito da fiscalização sucessiva, aperfeiçoar os critérios selectivos que permitam um controlo qualitativo e eficaz em detrimento do controlo quantitativo e massificado.
— No âmbito da fiscalização preventiva, procurar que também ela possa começar a ser inspirada por critérios de selectividade e qualidade, privilegiando o controlo de actos que titulem despesas públicas importantes.
— Continuar a promover e difundir a imagem do Tribunal de Contas junto da opinião pública, no sentido de fazer compreender a importância da sua função.
— Obter uma integração mais perfeita das Secções Regionais dos Açores e da Madeira na organização do Tribunal.
— Prosseguir o estudo tendente à desconcentração e descentralização do Tribunal no Continente.

— Continuar e reforçar as relações internacionais, a fim de melhorar os métodos e conceitos do controlo financeiro.

Mas no presente e no provir outras encruzilhadas há que enfrentar, como de seguida poremos em evidência.

IV — ASPECTOS ESPECÍFICOS DO CONTROLO JURISDICIONAL

1. *Quem administra* bens alheios *presta contas*: eis um princípio que não é só do Direito Romano, pois dele achamos rasto em outros sistemas e experiências jurídicas, algumas bem antigas. E que bens podem ser *mais alheios* e mais *carecidos de protecção do legislador e dos tribunais* do que os bens públicos que, por serem da comunidade (ou de instituições nascidas da sua auto-organização), não são individualmente de ninguém que lute pela sua integridade e pela fidelidade e transparência da respectiva gestão?

Assim surge a obrigação de prestar contas como dever incontornável dos que administram, a qualquer título, dinheiros públicos — e bem assim outros bens ou fundos públicos — e, como forma mais apurada de as tomar, com independência, competência e imparcialidade ou isenção, a jurisdição de contas (aspecto central de uma jurisdição das finanças públicas que pode estender-se a poderes mais amplos). Aristóteles fala-nos de um Tribunal da República de Atenas, formado por cidadãos eleitos anualmente como os outros tribunais, ao qual prestavam contas os próprios arcontes e todos os que administravam dinheiros públicos ([23]), bem como «todos aqueles que os recebiam para múltiplas aplicações»; quando havia peculato, transformava-se este tribunal em tribunal de justiça «para processar e punir o peculatário»; e além disso as demais infracções eram punidas severamente, por exemplo, com a inibição de testar ou de desempenhar cargos públicos.

E na Roma republicana — lembremos Cícero — os transgressores por desvios de dinheiro eram processados por órgãos especiais independentes ([24]), cuja decadência resultou da centralização autoritária agravada ao longo do Império. Aliás, já no séc. VI a. C., a Lei das Doze Tábuas criava magistraturas especialmente encarregadas do controlo financeiro («praefecti aerarii», «quaestores inquirendae et conservandae publicae pecuniae»).

([23]) Senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de navios...

([24]) Cf. em especial, BARROS, F. Borges, *Tribunais de Contas — documentos e notas para a sua história*, Bahia, 1932, p. 34.

2. Nas origens medievais dos Estados modernos, encontramos com frequência «Casas» ou «Câmaras de Contas», logo que o poder real começa a desenhar-se como instituição política distinta da teia de relações pessoais e patrimoniais que caracteriza os sistemas feudais e senhoriais. Assim, «as contas» (*incompotis*, no séc XII, *curia in compotis* — câmara de contas — de Paris) autonomizam-se em França (talvez desde a 2.ª Cruzada, com Luís VII; mas, com segurança, pelo menos em 1190 ([25]); e câmaras de contas provinciais foram ganhando crescentes poderes e meios, até serem unificadas com a de Paris durante a Revolução Francesa (1790). Já desde cerca de 1140 existiria uma câmara de contas na Normandia (em Caen) ([26]). Em Inglaterra, o *Exchequer* — órgão colegial com poderes jurisdicionais — tem uma organização e procedimentos que conhecemos graças a um documento de 1175; e o *Comptroller and Auditor General*, órgão que persiste até hoje, crescentemente próximo do Parlamento, já se referencia em 1314 ([27]). Na Sabóia, situar-se-á a origem da primeira organização semelhante no que é hoje o espaço italiano — a Câmara de Contas da Sabóia, com sede em Chambéry e criada no século XIV ([28]). No espaço da Península Ibérica, porventura desde o final do século XIV, funcionaria em Castela, a par uma da outra, a Contadoria-Mor da Fazenda, com funções de gestão financeira, e a Contadoria-Mor de Contas, encarregada do respectivo controlo e fiscalização, sendo esta reorganizada como Casa de Contas pelas Cortes de Toledo (1436) ([29]); em Navarra, a «Cámara de Comptes» funcionou desde meados do século XIII, devido à evidente influência francesa, tendo sido institucionalizada por Carlos II, em 1365, como primeiro Tribunal do Reino ([30]).

Portugal tem — logo após o espaço anglo-normando-francês — uma das mais antigas instituições do género que existem no Mundo: a Casa dos Contos,

---

([25]) DESCHEMAEKER, Christian, *La Cour des Comptes*, Paris, 1992, p. 9.

([26]) BALDWIN, John, *Philippe Auguste*, Paris, 1991, pp. 196 e ss.; porventura, também na Flandres e na Catalunha.

([27]) Cf., sobre diversas instituições actuais e seus sistemas, o número especial da *Revue Française de Finances Publiques*, n.° 36, 1991, consagrado a "Les institutions de contrôle des comptes publics à l'étranger".

([28]) Embora seja mais antiga a "Magna Curia dei Maestri razionali" (séc. XII), depois "Gran Camera dei conti" do Reino de Nápoles e Sicília (Duas Sicílias); órgãos análogos houve em Pavia, Florença, Veneza e nos Estados Pontifícios (Paulo III em 1543). Cf. por todos, B. MORETTI, A. MASTELLONI, E. MANCUSO, *La Corte dei Conti, Origini, ordinamento, fiunzioni*, Milão, 1985.

([29]) Por todos, ARTOLA, Miguel (div. por), *Enciclopedia de História de Espanã*, vol. V, Madrid, 1991, s.v. Contaduria, etc.

([30]) M. GOÑI, Huici "Origen y evolución de la Cámara de Comptes", *El control económico-financeiro de los fondos publicos en una sociedad democrática*, 1983, pp. 59 e ss.

que terá sido fundada por D. Dinis no final do século XIII e cujo primeiro Regimento conhecido foi aprovado por D. João I, em 1389 ([31]).

A estas instituições, que surgem como expressão de uma necessidade permanente dos Estados civilizados — isto é, dotados de um mínimo de complexidade e de limitação de poderes com responsabilização dos que o exercem — corresponde um dos aspectos mais fundamentais, no domínio financeiro, da constituição dos Estados modernos na Europa no final da Idade Média, de par com uma certa centralização de decisão e da fiscalização representativa dos poderes reais pelos poderes da sociedade e dos povos, nomeadamente no domínio dos impostos.

As Casas dos Contos ou Câmaras dos Contos são instituições ainda imperfeitamente caracterizadas, mas que parece terem, pelo menos, alguns caracteres muito claros, que se prendem ao aparecimento do Estado nacional, à modernidade administrativa e financeira e ao princípio do Estado representativo e limitado, mesmo quando pela sua racionalização e desenvolvimento operam, durante o período do absolutismo (Sécs. XVII e XVIII), como órgãos independentes que o Rei utiliza para fiscalizar aqueles que cobram as suas receitas e realizam despesas à sua ordem e por sua conta ([32]).

Assim, as Casas ou Câmaras dos Contos caracterizam-se genericamente, por:

a) Dependerem do Rei como órgãos do Estado nacional, mas disporem de um estatuto de relativa independência, ao menos perante todos os outros órgãos do Estado, o que os distingue das estruturas típicas da burocracia que antecederam a moderna Administração Pública, aproximando-as dos Tribunais;

b) Serem um instrumento de limitação do poder, nomeadamente no que respeita aos agentes políticos e administrativos que cobram receitas ou realizam, em qualquer das suas fases, despesas ([33]);

c) Traduzirem um instrumento de racionalidade económica, aparecendo no período em que uma certa centralização e as técnicas de contabilidade, em termos empresariais e públicos, das receitas e das despesas se afirma ([34]);

([31]) Cf., por todos, RAU, Virgínia, *A Casa dos Contos*, Coimbra, 1951; e SOUSA FRANCO, A., PAIXÃO, Judite Cavaleiro e SANTOS, M. F. Tavares, *Origem e evolução do Tribunal de Contas de Portugal*, Lisboa, 1993.

([32]) Aliás, a "lei" de Napoleão de 16 de Setembro de 1807, sendo caracteristicamente moderna e não correspondendo de todo à ideia do absolutismo, tão pouco corresponde a uma estruturação democrática da *Cour des Comptes*.

([33]) Sobre as limitações do poder a partir dos finais da Idade Média veja-se HESPANHA, António Manuel, *História das Instituições — épocas medieval e moderna*, Coimbra, 1982, pp. 316 e ss.

([34]) E será bom não esquecer que é este também o tempo em que a contabilidade se ergue como saber autónomo, tanto no domínio do Estado como no das empresas.

d) Terem, pelo menos em muitos casos, responsabilidades que, em confronto com os Estados modernos, são mistas; a centralização da contabilidade e, por vezes, a centralização dos pagamentos e recebimentos aproxima-as de funções que hoje são administrativas, mas que, dada a sua importância e novidade, tiveram na origem algumas características de jurisdição (no sentido de poder de autoridade consistente na aplicação imperativa do Direito; não no sentido restrito de jurisdição necessariamente identificado com as funções dos tribunais modernos). Mas cabem-lhes também funções tipicamente jurisdicionais, no sentido de se traduzirem na aplicação da lei a factos verificados em casos concretos, nos quais existem conflitos de interesses (ou de particulares entre si ou destes com o poder público): é o caso da prestação de contas e da quitação dos responsáveis pela cobrança de receitas ou realização de despesas (no Antigo Regime era certamente mais importante a cobrança das receitas do Rei; no Estado moderno torna-se mais importante a realização das despesas). Em muitos casos, mesmo, como sucedia em Câmaras ou Casas de Contos do tipo da francesa ou da portuguesa, para a efectivação de responsabilidades havia lugar a verdadeiros processos jurisdicionais contra os responsáveis pelos dinheiros públicos (ou por valores públicos em sentido mais amplo); mas este aspecto, que corresponde ao exemplo extremo da jurisdição própria dos tribunais, não poderá ser generalizado a todas as situações.

3. Os órgãos deste tipo pode dizer-se — como se disse em França para as Câmaras de Contas e igualmente para os Parlamentos Provinciais — que exerceram poderes independentes dos do Rei mesmo antes dos Parlamentos; e que foram instrumentos de garantia dos direitos individuais, pela aplicação isenta da lei, contra poderes arbitrários, mesmo os do Rei, e também antes do próprio funcionamento dos Parlamentos modernos.

4. Todavia, é evidente que o aparecimento da democracia representativa e parlamentar — no Séc. XVII, após um longo período de convulsões, no Reino Unido; no Séc. XVIII, pela Revolução Francesa e pela Revolução Americana, em França e nos Estados Unidos da América; no Séc. XIX, na generalidade dos Estados liberais e democráticos — introduz com grande força a componente parlamentar da democracia financeira.

Ela traduz-se, desde logo, na existência da autorização política orçamental, e também da tomada de contas política perante o Parlamento.

Por estas duas razões, e pela possibilidade de o Parlamento exercer em continuidade a fiscalização financeira, afirma-se em muitos países a tendência para

colocar na órbita do Parlamento diversas instituições de fiscalização deste tipo, mesmo mantendo-lhes características jurisdicionais: é o caso do sistema belga e, sobretudo, do sistema inglês, que irá influenciar os EUA e outros países de língua ou cultura inglesa; e, numa segunda fase, terá irradiação pelos Estados Unidos, boa arte do continente americano e da orla asiática do Pacífico.

Nestas situações, sem prejuízo da independência da instituição, ela passa a funcionar cada vez mais como colaboradora do Parlamento.

Por outro lado, um certo predomínio das modernas correntes de fiscalização financeira e das organizações profissionais de auditores, bem como o avanço dos métodos de controlo e auditoria da gestão financeira, levam, em alguns países, a subalternizar ou suprimir o controlo de legalidade das Finanças Públicas, substituindo então os Tribunais de Contas por órgãos de mera auditoria técnico-económica (Auditores-Gerais).

Nestes casos, o esvaziamento progressivo da jurisdição pode levar à sua supressão: os Tribunais de Contas deixam de ter poderes de autoridade na aplicação do Direito e passam a ser órgãos meramente opinativos, que divulgam relatórios ou pareceres dirigidos aos governos e às administrações, aos parlamentos ou à opinião pública, ou consultivos, que dão opiniões sobre matérias nas quais os parlamentos ou os governos resolvem ouvi-los.

5. Importará, perante uma situação actual na qual algumas das últimas características se tornam particularmente importantes, reflectir um pouco sobre o conceito de jurisdição financeira, jurisdição contabilística ou jurisdição de contas (sendo a primeira fórmula mais ampla e as duas últimas mais restritas). Afastamos, está bem de ver, o sentido amplo de jurisdição com o poder político, poder público ou poder vinculado (que é, por exemplo, o de «jurisdiction» nos Direitos anglo-saxónicos, mais entendido como poder funcional ou poder vinculado do que como poder específico de *dizer o Direito* que caracteriza a função jurisdicional ou a função dos Tribunais ([35]).

A jurisdição como poder ou função jurisdicional caracterizar-se-á, então, por:

a) constituir um poder de autoridade pública;
b) constituir um poder subordinado ao legislativo, pois se traduz em aplicar os critérios definidos pelo legislador, embora admita margens de discricionariedade conferidas pelo próprio legislador;

([35]) Seria descabido apontar longa bibliografia doutrinária. Mas, para uma referência de Direito Português, é justo considerar que a obra fundamental é a do Professor CASTANHEIRA NEVES, A., *O instituto dos "assentos" e a função jurídica dos Supremos Tribunais*, Coimbra, 1983, nomeadamente a pp. 596 e ss.

c) constituir um poder essencialmente jurídico, não político;

d) constituir um poder que se exerce mediante a interpretação e aplicação do Direito ou de critérios juridicamente definidos a factos que são objecto de indagação e prova, os quais conduzem à definição de «verdades oficiais», sem as quais não é possível dizer preceitos ou praticar actos que correspondam à regulação jurídica desses factos ou ao sentido da valoração jurídica aplicado a situações reais ou casos concretos.

6. Neste sentido, o caminho seguido tanto vale como garantia da independência como por se atribuir valor autónomo; em democracia, à legalidade, como conformidade à lei, pois esta é uma forma de respeitar a vontade política dos representantes do Povo transformada em norma de Direito através do exercício da função legislativa; e vale ainda como garantia de direitos e interesses legítimos, dos cidadãos como das instituições e da sociedade, e ainda em consequência do mérito autónomo do primado da lei e do princípio da legalidade no Estado de Direito democrático. Por isso, quem considera o cumprimento da lei «mera formalidade» ou o confunde com «burocracia» ignora o que é democracia e Estado de Direito.

A jurisdição foi, pois, a forma típica de estruturação dos poderes dos órgãos autónomos de controlo financeiro, nomeadamente na grande vaga de reestruturações de instituições financeiras que, ao longo do Séc. XIX e mesmo no Séc. XX, se inspirou na reforma napoleónica do Tribunal de Contas (e na qual cabe, quer a reforma que «criou», a partir das instituições anteriores, o Tribunal de Contas português em 1849, quer a criação do Tribunal de Contas do Brasil em 1880).

Qual é, todavia, o sentido da expressão «jurisdição financeira ou contabilística»?

Podemos ([36]), fazer uma distinção essencial:

a) Em sentido geral, a jurisdição do Tribunal de Contas — admitindo que se trata, como é evidente, de um Tribunal de Contas que, além do nome, tem algumas das características de verdadeiro Tribunal — será «o conjunto de funções que, por imperativo legal, lhe cumpre desenvolver» e os poderes de que para isso dispõe ([37]);

b) Em sentido restrito, a jurisdição de contas será constituída, não pelas funções de controlo ou fiscalização financeira que em geral o Tribunal

---

([36]) Seguindo, por todos e porque se trata de um Direito muito semelhante ao português SÁNCHEZ, Pascual Sala, "El enjuiciamento de las responsabilidades en la gestion de los fondos publicos" em *El control economico-financiero de los fondos publicos en una sociedad democrática*, Pamplona, 1983, pp. 301 e ss.

([37]) SÁNCHEZ, Pascual Sala, *op. cit.*, p. 302.

de Contas exerce, mas apenas por aquelas que se traduzem numa actividade especificamente jurisdicional, isto é, de aplicação da lei a casos concretos ([38]).

No primeiro sentido amplo, os poderes próprios de um Tribunal implicam possibilidades, por exemplo, de obtenção de informações, de produção de prova e, certamente, têm expressões no domínio da competência e da independência, sem as quais não há um Tribunal democrático, que podem ser colocadas ao serviço da função geral de controlo ou fiscalização (emissão ou aprovação de relatórios sobre as Contas Gerais do Estado, relatórios sobre inquéritos especiais, etc.) ([39]).

No segundo sentido, apenas quando haja aplicação autoritária da lei a casos concretos a jurisdição se exerce; isto é, o Tribunal de Contas actua, não apenas com a independência e a autoridade de que genericamente dispõe, mas resolvendo com autoridade litígios de acordo com critérios juridicamente definidos segundo a lei que lhe cabe aplicar, embora com alguma margem de discricionariedade, ou por critérios objecto de remissão por lei (como a equidade).

7. Feita esta distinção, então pode pôr-se o problema de saber em que medida é que um órgão de fiscalização financeira independente, que seja Tribunal de Contas, pode exercer funções diferentes das da pura jurisdição; isto é, pode exercer funções não jurisdicionais.

É evidente que este problema tem de ser resolvido peramte cada sistema constitucional. Em Portugal, por exemplo, o art.° 216.° da Constituição da República claramente resolve a questão no sentido da possibilidade de o Tribunal de Contas, que é considerado como um verdadeiro Tribunal e órgão de poder judicial — e esta foi uma das mais importantes contribuições que a Constituição

---

([38]) SÁNCHEZ, Pascual Sala, *op. cit.*, pp. 304 e ss.

([39]) Em Portugal, os art.os 1.° e 2.° da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, Lei de Reforma do Tribunal de Contas, distinguem também poderes de controlo (os poderes não jurisdicionais do Tribunal de Contas) e poderes jurisdicionais; estes segundos incluem um núcleo inquestionável: julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos; a aplicação de sanções a infracções financeiras; e, evidentemente, a revisão em recurso de decisões tomadas em primeira instância no âmbito destes objectos processuais. Como há em Portugal fiscalização preventiva, a concessão de "visto" antes da autorização das despesas públicas e como condição para os actos geradores de despesa poderem produzir efeitos, em resultado da análise da sua legalidade financeira genérica e do seu cabimento orçamental, pode ser considerada também actividade jurisdicional, de acordo com uma corrente, ou actividade não jurisdicional (administrativa ou outra) por outra corrente. É evidente que algumas competências do Tribunal de Contas são por natureza não jurisdicionais: a primeira delas é a mais frequente em todos os Tribunais de Contas do mundo — a elaboração de um relatório geral sobre a Conta Geral do Estado — as outras, nomeadamente a elaboração de relatórios ou pareceres em resultado de inquéritos ou acções de fiscalização sistemática da actividade financeira — nomeadamente, relatórios de auditoria — são hoje cada vez mais generalizados no mundo.

democrática de 1976 deu para a clarificação da natureza do Tribunal de Contas e da sua independência —, pode, sendo um verdadeiro Tribunal integrado numa das ordens de Tribunais previstas pela Constituição, exercer poderes não jurisdicionais: são-no a fiscalização da legalidade das despesas públicas em geral; a emissão de relatórios sobre a Conta Geral do Estado e as Contas das Regiões Autónomas; e o exercício de outras competências definidas por lei. Mas exercerá também poderes jurisdicionais, não apenas pela sua natureza, senão também porque a fiscalização das despesas públicas implica o julgamento de contas e, igualmente, a efectivação da responsabilidade financeira, nos termos da lei ordinária, pelas infracções financeiras.

É, pois, incontestável que, no caso português, existe compatibilidade entre a natureza jurisdicional e o exercício de funções que não são jurisdicionais. E a generalidade dos Tribunais de Contas que têm características jurisdicionais correspondem a um conceito semelhante: a existência de relatórios sobre as contas do Estado — que é a mais antiga e ainda hoje a mais comum das competências dos Tribunais de Contas — demonstra-o de maneira incontroversa. E o peso que cada vez mais vão assumindo a fiscalização de economia, eficácia e eficiência, ou da correcção económico-financeira, ou a auditoria de resultados ou de gestão, tornam imprescindível que, mesmo nos tribunais de tipo jurisdicional, estas funções de fiscalização do sistema e da correcção económico-financeira da gestão dos órgãos políticos e administrativos dos dinheiros públicos se exercite: pois ela é imposta, no estado actual dos conhecimentos financeiros, pela necessidade de garantir que os dinheiros públicos sejam afectados ao interesse público; de acordo com a lei e com respeito pelo princípio de que existe um interesse difuso ou colectivo dos contribuintes em que os seus dinheiros sejam afectos à realização dos fins da colectividade e em que, em igualdade de circunstâncias, o máximo de utilidade seja obtido com o mínimo de recursos (portanto, com o menor sacrifício fiscal). Outra concepção seria incompatível com a ideia de democracia e com o Estado Social de Direito.

Por outro lado, também não tem sentido a confusão entre critérios de auditoria económico-financeira e critérios políticos na actividade dos órgãos jurisdicionais do tipo do Tribunal de Contas ([40]). Existe hoje um conhecimento

([40]) Diferentemente poderá suceder com órgãos meramente técnicos, que podem exercer funções de parecer político sempre que os Parlamentos lhas peçam: é o que sucede, por exemplo, com o GAO dos Estados Unidos, que parece envolver-se por vezes na vertente política que caracteriza a actividade do Congresso ao qual fornece assessoria. Nesse sentido, é mais difícil politizar um Tribunal de Contas do que uma Auditoria-Geral: foi decerto, por isso, que a Comunidade Europeia deu ao seu órgão de auditoria o estatuto de Tribunal de Contas, para lhe garantir a independência, mesmo sem poderes de jurisdição.

suficiente dos critérios objectivos de apreciação da eficiência das actividades financeiras, da sua eficácia e da sua relação custo/benefício, para que a avaliação cometida a um órgão independente, além dos conhecidos efeitos de limitação do arbítrio do poder e melhoria da eficiência de acordo com os resultados globais de auditoria pública, não corra o risco de incorrer em juízos políticos de oportunidade ou conveniência, mas apenas em juízos subordinados de adequação técnica que correspondem, no domínio contabilístico-financeiro, a algo semelhante aos juízos de aplicação jurisdicional relativamente à norma jurídica no domínio do controlo de legalidade e regularidade. São juízos de aplicação — da lei e de critérios para que a lei remete ou que ela permite —, numa perspectiva de comunidade de conceitos que caracteriza cada vez mais o mundo, inclusivamente o dos auditores.

Aliás, na generalidade dos países, os tribunais exercem, muitas vezes, competências que não são da estrita apreciação de legalidade, mas de aplicação de critérios que são definidos pela ordem jurídica em geral; depois, como critérios técnicos ou conceitos indefinidos ou abstractos, confia-se em que a discricionariedade do Tribunal, exercitada com um perfeito conhecimento do interesse público e com subordinação ao nível político-legislativo da sua definição, o tornem o mais adequado órgão de apreciação e decisão imparcial e independente *sub lege*. É o caso dos processos de jurisdição voluntária, é o caso da intervenção de tribunais em muitos procedimentos de concertação ou composição de interesses (no domínio da jurisdição laboral, social ou económica, por exemplo), é o caso da apreciação de constitucionalidade em muitas situações, etc., etc..

8. Todavia, se é possível fundamentar que a jurisdição não implica a restrição a uma actividade de defesa da legalidade — e muito menos a restrição à sua caricatura por alguns não juristas ou por algumas concepções tecnocráticas em Estados que não valorizam suficientemente os valores da Justiça e do Direito, a confusão da legalidade substancial com aspectos meramente formais ou questões burocráticas —, outra questão é legítima: continua a ser, ou não, necessário garantir, de forma independente, a apreciação, genérica ou concreta, da legalidade da actividade financeira, tanto no domínio das receitas como no das despesas, tanto no do Orçamento como no do Património e no do Tesouro?

Temos para nós que não se pode como é cada vez mais importante.

Por um lado, porque a única garantia de que a vontade política do legislador é cumprida é a apreciação de legalidade, incluindo nela a conformidade da actividade financeira ao Orçamento, feita por um órgão independente. De outra maneira, quem apreciaria o cumprimento da vontade política seria apenas o Governo e a Administração, e não o Parlamento.

Em segundo lugar, porque, se existirem conflitos entre interesses públicos e interesses particulares — e além dos litígios concretos, existe sempre um conflito potencial entre o interesse difuso ou colectivo dos contribuintes e o interesse dos agentes públicos gastadores, políticos burocratas ou tecnocratas — a única forma de garantir direitos e interesses é a apreciação independente da legalidade. E não existe forma de independência mais perfeita na nossa tradição jurídico-política de que a jurisdicional.

Em terceiro lugar, porque cada vez mais os Parlamentos, por falta de capacidade técnica para acompanharem a actividade do Executivo e da Administração, a Opinião Pública, pela mesma razão, os particulares, nos seus interesses individuais, ou em interesses colectivos, ou em ambos, conflituam com o interesse dos responsáveis e das autoridades gastadoras; e assim precisam da garantia de um controlo externo e independente da actividade financeira pública. Ora a experiência demonstra que no nosso tipo de Estado a forma mais experimentada de garantir a independência é a atribuição de um estatuto jurisdicional aos seus agentes, de uma alta organização jurisdicional às suas instituições e de um poder e efeitos jurisdicionais relativamente aos actos praticados pelos órgãos de controlo.

Em quarto lugar, enfim, a ideia de que a própria legalidade e a justiça — definindo até critérios gerais técnicos que depois têm de ser integrados por outros saberes alheios ao Direito — não têm verdadeiro significado se não houver uma apreciação sistemática e constante da legalidade substancial das finanças públicas. Por outras palavras: se é importante que a efectivação de responsabilidades relativamente àqueles que violam a lei na gestão de bens públicos seja feita por quem tem conhecimento real do significado material e das circunstâncias em que ocorreu essa ilegalidade, não é menos importante que a apreciação genérica da actividade financeira se opere tendo em conta critérios técnicos e critérios jurídicos. Os mais importantes afastamentos da legalidade resultam, com actividades financeiras que absorvem mais de 50% da produção nacional, como sucede em Estados como os da Comunidade Europeia, por exemplo, de ilegalidades permanentes ou de sistema da actividade financeira, e não de actos esporádicos ou ocasionais. O desvio sistemático da legalidade — resultante de insuficiências do controlo interno, de erros ou desvios que geram desperdício, quebra de imparcialidade, descontrolo absoluto na efectivação do gasto ou ineficácia e ineficiência na cobrança da despesa — refere-se à actividade financeira no seu conjunto e não apenas aos casos esporádicos ou ocasionais que o julgamento de processos permitia detectar no passado. Por outro lado, a dimensão da actividade financeira e o alto número de responsáveis políticos, funcionários e agentes, tornam impossível que se tomem contas a todos com grande pormenor, pelo que é apenas mediante o acompanhamento constante da actividade financeira global e a sua auditoria de sistema tendo em conta a qualidade e cautela da gestão e os critérios

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

de controlo interno, com selecção aleatória das situações a auditar — combinada com o julgamento ou a auditoria em casos particularmente importantes que a lei imponha, por motivos de infracção ou outros, que se consegue garantir o próprio princípio da legalidade e o interesse público em geral.

Em resumo: se a fiscalização da legalidade não é hoje possível sem ser integrada com a fiscalização técnico-financeira da actividade do Estado e dos responsáveis por dinheiros públicos, também a mera fiscalização técnico-financeira se arrisca a ser incompleta, a desviar-se dos critérios reais que os legisladores em nome do Povo querem impor aos órgãos e agentes do Executivo e da Administração e a reconduzir-se a um mero exercício de produção de pareceres sem nenhuma consequência prática, se não houver um controlo financeiro que tenha em conta o princípio da legalidade, sempre fundamental nos Estados de Direito democráticos; e que o tenha de modo global, não casuístico, e em razão da materialidade e importância dos valores envolvidos, não da mera violação formal.

Ora, assim, a *legalidade* tem de ser substancial, integrando critérios de avaliação da utilidade social conseguida pela actividade financeira, e não meramente formal ou exterior, tem de ser genérica e não casuística; há-de ter em conta o carácter sistemático do objecto da fiscalização e a materialidade do desperdício, grande ou pequeno, que está na sua origem ou que esse é o resultado, em vez de se ater à fiscalização de bagatelas e ao casuísmo de irregularidades indagadas de modo acrítico e não selectivo.

Nesse sentido, pois, não é certamente por acaso que o aparecimento de Tribunais de Contas nos países da Europa de Leste foi um dos sinais mais evidentes da construção de Estados democráticos de Direito nesses países. É que o primado da legalidade é pelo menos tão importante como a eficiência da actividade financeira; e a criação de Tribunais de Contas representou, simultaneamente, um requisito do aperfeiçoamento da democracia e do Estado de Direito e uma garantia de racionalidade na afectação de recursos públicos.

Nestes termos, não tem o signatário nenhuma dúvida em afirmar que a jurisdição financeira continua sendo actual. Talvez o seja ainda mais nos Estados modernos do que o foi nos Estados liberais ou nos Estados corporativos do Antigo Regime em que nasceu. Não significa isto que não existam mecanismos alternativos de garantia da democracia e da legalidade em outros sistemas: o bom funcionamento, por exemplo, do sistema inglês, no Reino Unido e não necessariamente em todos os países em que foi copiado, é disso um bom exemplo. Apenas se pretende afirmar que esse sistema não é o único bom, não representa uma imposição necessária da modernidade, e em Estados que têm uma tradição administrativa diferente poderá até produzir resultados muito incompletos na fiscalização do interesse público, ao qual a actividade do Executivo e da Administração

têm necessariamente de subordinar-se e que só pode ser verificado, em toda a sua complexidade e grandeza, mediante órgãos que disponham de poderes suficientes para apurar a verdade e sancionar os responsáveis, de meios técnicos idóneos para estarem minimamente à altura da complexidade e da especialização da própria actividade de gestão financeira e sejam dotados de um estatuto jurídico, inconstitucional e político que garanta inteiramente a sua independência e que lhes dê uma voz capaz de se fazerem impor aos restantes órgãos do Estado e junto da opinião pública.

É por tudo isto que se entende que a jurisdição tem de se modernizar, mas não existe razão nenhuma para ela não estar na primeira linha dos mecanismos de controlo financeiro dos Estados modernos, em particular daqueles em que a tradição e o sistema administrativo a tornam mais «natural» e eficiente do que outros modelos institucionais.

9. Enfim, duas palavras de homenagem à experiência brasileira, que também ela representa, desde a origem, um caso de exercício de jurisdição financeira. O Brasil, no seu complexo sistema — federal, estadual e municipal — é, aliás, porventura o maior dos Estados do mundo que hoje têm sistemas jurisdicionais de controlo financeiro e, talvez, também, um dos mais interessantes e ricos laboratórios sobre a possibilidade desses sistemas.

10. Permito-me recordar como a história das instituições supremas de controlo financeiro no Brasil começa por ser, naturalmente, comum ao Brasil e a Portugal. Após a criação das donatorias feudais (1532 a 1548) ([41]), foi o Governo-Geral confiado a Tomé de Sousa, que chegou à Baía de Todos-os--Santos em 29 de Março de 1549 e aqui fundou a cidade do Salvador: Tomé de Sousa chegou acompanhado de três altos funcionários, entre os quais um provedor-mor encarregado da administração financeira (António Cardoso de Barros) ([42]). Conforme o Regimento passado por Filipe II ao provedor-mor Baltasar Rodrigues de Sousa em 12/03/1588 ([43]), «competia-lhe dar ordem aos provedores e almoxarifes locais, tomar nota das rendas e despesas e intimar os funcionários a comparecer, de três em três anos, na Casa dos Contos da Baía, para darem conta dos direitos da fazenda que estavam à sua guarda» ([44]), parece,

---

([41]) Cf. MERÊA, Paulo, AA. VV., *História da Colonização Portuguesa no Brasil*, vol. III, Porto, 1924, pp. 167-188.

([42]) Cf. LEITE, Serafim, *Cartas do Brasil e mais escritos do Padre Manuel da Nóbrega (Opera Omnia)*, Coimbra, 1955, p. 18; J. Veríssimo Serrão, *História de Portugal*, vol. III, 1978, p. 134.

([43]) SERRÃO, J. Veríssimo, *História de Portugal*, vol. IV, 1979, p. 173.

([44]) *Ibidem*, p. 173.

aliás, que em 1590 dois antigos almoxarifes de Pernambuco e Itamaracá ainda não tinham prestado contas como deviam. Em todos os tempos foi difícil tomar contas...

O Regimento da *«Casa dos Contos»* de 3 de Setembro de 1627 — que, aliás, retomou muitas disposições do Regimento de 1589 ([45]) —, previa que apresentassem contas na *Casa dos Contos* «todos aqueles que administravam bens e rendas reais, isto é, que faziam receita e despesa dos dinheiros e fazendas da coroa» ([46]), e neles se incluem os «tesoureiros, almoxarifes e recebedores do Estado do Brasil» (Cap. 18 do Regimento), os quais estavam até então exclusivamente sujeitos à fiscalização do contador-geral do Estado do Brasil ([47]). O cap. 18 do *Regimento dos Contos* de 1627 dispunha que «tanto que o dito Contador geral tomar as contas aos ditos officiaes, envie logo os treslados dos livros, e papeis dellas autenticos ao Contador mor ([48]), os qual os cometerá aos Contadores, e Provedores para que as vejaão, e procedão como por este Regimento lhes he ordenado» ([49]).

Em 17 de Dezembro de 1648, D. João IV aprovou um *Regimento dos Contos do Estado do Brasil* ([50]), segundo o qual o provedor-mor da Fazenda da Baía — que assegurava a administração financeira e fiscal com independência do próprio governador-geral — bem como os restantes provedores de capitanias, tomam contas directamente à Casa dos Contos, Lisboa ([51]) ([52]).

([45]) Os Contos do Reino e Casa haviam absorvido os de Lisboa em 1.04.1560.

([46]) RAU, Virgínia, *A Casa dos Contos*, Coimbra, 1951, pp. 91 e ss.; cf. *Regimento dos Contos*, ed. "em Lisboa. Na Oficina de Joam da Costa", 1669.

([47]) RAU, Virgínia, *Ibidem*, p. 95.

([48]) Nossa nota: da Casa dos Contos.

([49]) *Regimento dos Contos*, Cap. 18.

([50]) RAU, Virgínia, *op. cit.*, p. 130.

([51]) MAURO, Frédéric (coord.) «O Império Luso-Brasileiro» 1620-1750, Lisboa, 1931, p. 182, em *Nova História da Expansão Portuguesa*, dir. por SERRÃO, Joel e OLIVEIRA MARQUES, A. H., vol. VII.

([52]) A dupla função — de fiscalização em geral e jurisdicional — é bem caracterizada por AZEVEDO, Maria Antonieta Soares de, em "Contos, Casa dos", em *Dicionário de História de Portugal*, dir. por SERRÃO, Joel, vol. I, 1963, pp. 688-689, que em parte se transcreve:

"Apesar de todas as providências tomadas, os abusos, a incompetência e a desonestidade dos funcionários da contabilidade pública continuaram, e daí a atenção que a Casa dos Contos do Reino e Casa mereceu por parte de Filipe II, a quem se deve a reforma dos respectivos serviços pelo Regimento de 3 de Setembro de 1627, "compilação modernizada e expurgada da legislação que de longos anos se usava nos Contos". O Regimento de 1627 centralizava nos Contos do Reino e Casa toda a contabilidade pública, tanto da metrópole como do ultramar, extinguindo, portanto, a Casa dos Contos de Goa. Larga jurisdição foi dada ao contador-mor para a arrecadação e execução das dívidas à Fazenda Real, fiscalização que constituiu, juntamente com a disciplina e a organização interna, a principal preocupação expressa no novo diploma. Além de repartição encarregada da contabilidade pública, os Contos do Reino e Casa funcionavam também como tribunal, onde eram julgados aqueles que se apresentavam como devedores à Fazenda. O tribunal reunia-se semanalmente, às segundas,

A Reforma do Marquês de Pombal, criou, por Lei de 22 de Dezembro de 1761, o *Erário Régio*, centralizando nele a contabilidade e o julgamento de contas, as cobranças e os pagamentos de dinheiros públicos em todo o Império.

O Erário tinha quatro contadorias: a 1.ª, da Corte e província da Estremadura; a 2.ª, das outras províncias, Açores e Madeira; a 3.ª, da África Ocidental, Maranhão e as comarcas do Território da Relação da Baía; a 4.ª, do Rio de Janeiro, África Ocidental e Ásia ([53]).

Um novo passo é dado quando, após a chegada do Príncipe regente, depois rei D. João VI (1808), a Monarquia Luso-Brasileira passa a ter a capital no Rio de Janeiro. O Alvará de 28 de Junho de 1808 criou o *Erário Régio ou Tesouro Real Público*, «por onde unica e primitivamente se expeçam todos os negócios pertencentes... da minha Real Fazenda deste Continente» ([54]), com poderes e funções idênticas aos do Real Erário de Lisboa, formando-se ao mesmo tempo o Conselho da Fazenda com o poder de administrar o património e os fundos públicos. Num tempo em que também em Portugal as funções do «Ministério da Fazenda» e do «Tribunal Financeiro», sem se confundirem, eram exercidas pelos mesmos responsáveis, seguia-se no Reino Unido solução semelhante. O *Conselho da Fazenda* tinha as primeiras responsabilidades (executivas); o *Erário Régio* tomava contas, detinha a contabilidade central e centralizava o Tesouro Público Nacional, criado pela Reforma Pombalina.

---

terças e quartas-feiras, e nele tomavam parte o vedor da Fazenda, o contador-mor, o juiz dos Contos e o escrivão da Fazenda, da mesma repartição. Ao juiz dos Contos, um desembargador, competiam "os processos relativos aos embargos postos às execuções por dívidas ou obrigações à fazenda por aqueles que do pagamento delas pretendiam ser escusados". O juiz dava audiência três dias por semana, presentes o solicitador e escrivães das execuções, e despachava, por fim, com os juízes dos feitos e os conselheiros letrados do Conselho da Fazenda. Apesar de todas as medidas coercivas impostas pelo Regimento de 1627, as mesmas dificuldades continuaram a verificar-se, sobretudo quanto à cobrança das dívidas à Fazenda, a que, com processos infindos, desonestidades e subterfúgios, se furtavam os responsáveis. Com a Restauração manteve-se o Regimento em vigor nos Contos do Reino e Casa, mas não se alterou também a falta de disciplina e a incompetência dos funcionários. D. João IV, tal como os seus sucessores, esforçou-se, por diversos decretos e alvarás, por disciplinar os oficiais da Fazenda ou promover a especialização e eficiência dos contadores, cuja onda crescente de abusos se foi fazendo sentir cada vez mais. Com o decorrer dos anos, algumas alterações se introduziram: nos Contos do Reino e Casa encontram-se dois tribunais diferentes: a Casa dos Contos, a que presidia, diariamente, o contador-mor, assistido pelos outros oficiais, e o Tribunal da Junta, que se reunia três vezes por semana e era presidido pelo vedor da Fazenda, tendo como adjunto o contador-mor e como secretário o escrivão deste. Esta e outras medidas não impediram, porém, a desorganização que reinava na Fazenda Pública".

([53]) NIZZA, M. B. e SILVA, A. (coord.), *I Império Luso-Brasileiro, 1750-1822*, Lisboa, 1986, pp. 281-282; em *Nova História*, cit., vol. VIII.

([54]) *Colecção das Leis do Brasil de 1908*, pp. 74 e 78; MATTOS, Waldemar, *História do Tribunal de Contas do Estado da Bahia*, 1985, pp. 21 e ss., e bibliog, aí citada.

E no Reino do Brasil, independente, a mesma dualidade iria ser consagrada pelos art.os 170.° e 172.° da *Constituição Política do Império do Brasil*, outorgada por D. Pedro I, em 25 de Março de 1824 (55):

> «Art. 170. A receita e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de — Tesouro Nacional— onde, em diversas estações, devidamente estabelecidas por lei, se regulamentará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das províncias do Império».
>
> «Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas».

O peso de funções não puramente fiscalizadoras ou de controlo — à semelhança do que também sucedia em Portugal — é o conhecimento da reforma de Napoleão, que em 1807 criara em França a *Cour des Comptes*, levaram à defesa da criação, em vez do tribunal do Tesouro Nacional, de um verdadeiro «Tribunal de Revisão de Contas» ou «Tribunal de Contas» (56); mas a Lei de 4 de Outubro de 1831, optava antes por extinguir o Conselho da Fazenda e o Erário Régio, dando ao reorganizado Tesouro Público Nacional e às Tesourarias das Províncias funções essencialmente administrativas. O vazio de jurisdição financeira iria durar todo o tempo do Império (57).

11. A iniciativa de Ruy Barbosa, no início da República, tem importância histórica, reconduzindo o Brasil à sua tradição jurídica e acolhendo as razões da modernidade e da democracia com a criação de um Tribunal de Contas dotado de verdadeiro carácter jurisdicional, que a Constituição de 24 de Fevereiro de 1891 irá confirmar (58). Seguindo as leis precursoras de Manuel Alves Branco, conforme escreveu Ruy Barbosa na "Exposição de motivos": criava-se assim «um Tribunal

---

(55) Tinham ainda poderes financeiros a Câmara dos Deputados e o Imperador.

(56) Projecto de Lei de 23 de Junho de 1826 do Visconde de Barbacena; cf. MATTOS, Waldemar, *op. cit.*, pp. 22-23 (vide, aí, as posições de José Inácio Borges e Pereira da Gama).

(57) Seguimos MATTOS, Waldemar, *ibidem* pp. 23-31, ao recordar os nomes ilustres de sucessivos proponentes da criação de um Tribunal de Contas: Bernardo Pereira de Vasconcelos, Paulo e Sousa, Castro e Silva, Manuel Alves Branco, Pimenta Bruno, Gaspar da Silveira Martins, Visconde de Ouro Preto, João Alfredo Correia de Oliveira... até se chegar a Ruy Barbosa.

(58) No seu art.° 89.°; cf. o Regulamento anexo ao decreto n.° 1 166, de 17/12/1892, referendado pelo Ministro da Fazenda Serzedelo Correia. Cf., de uma vez por todas MATTOS, Waldemar, *op. cit.*.

de Contas», corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autónoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição do ornato aparatoso e inútil. Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós, em vão, desde que neste País se inauguraram assembleias parlamentares».

A história do Tribunal de Contas da União — bem como a história do Tribunal de Contas do Estado da Baía — contêm matéria rica, mas seria descabido tentar devolvê-las aqui. Apenas sublinho e reforço que, para ambos, resultou da Constituição de 1988, cuja inspiração fundamental, fiel à tradição democrática e ao sistema de controlo jurisdicional das finanças públicas, bem poderá trazer lições para todos os tribunais de contas do Mundo.

V — ALGUMAS QUESTÕES DO MOMENTO PRESENTE

Em Portugal, um pouco à semelhança do que se vem passando em todo o Mundo, também se tem verificado nos anos mais recentes alterações muito importantes, sob o ponto de vista qualitativo e quantitativo, no âmbito da actividade da instituição superior de controlo.

Mas estão continuamente a colocar-se novos desafios à actividade do Tribunal que vão impor, de uma maneira ou de outra, um alargamento do seu campo de actuação ou a sua mudança qualitativa.

Desde logo, o aperfeiçoamento do sistema contabilístico da Administração Pública obriga o Tribunal a um esforço constante de acompanhamento desta realidade.

De outra parte, o desenvolvimento explosivo das novas formas contratuais na vida económica e a progressiva utilização por parte da Administração Pública de instrumentos de Direito privado no desenvolvimento da sua actividade — que, até há pouco, só os utilizava a título excepcional — vai exigir ao Tribunal de Contas um esforço de actualização e acompanhamento muito grande, sobretudo se tivermos em conta que o Tribunal exerce ainda um controlo prévio muito extenso sobre um grande número de despesas públicas realizadas por via contratual.

Outro grupo de circunstâncias que está já a influenciar muito fortemente a actividade do Tribunal tem a ver com a integração num espaço político e económico supranacional tão relevante como as Comunidades Europeias.

Tal integração traz, por um lado, uma animação da vida económica com as novas exigências daí decorrentes.

Mas, por outro lado, por força dos próprios mecanismos comunitários, criaram-se novas receitas e despesas públicas (agora supranacionais) a abrirem um novo campo para a fiscalização.

Acresce também que a preocupação de favorecer a coesão da Comunidade e esbater as desigualdades tem vindo a fazer afluir a alguns países, entre os quais Portugal, importantes fluxos de dinheiro destinados a entidades públicas e privadas e a exigir cuidadoso controlo.

Assinale-se que a participação de Portugal na Comunidade Europeia trouxe também a necessidade de conjugar a actividade do Tribunal com as instituições congéneres dos outros países comunitários e com o próprio Tribunal de Contas das Comunidades Europeias o que vem constituindo uma experiência muito enriquecedora pelo contacto que possibilita e pelo esforço de harmonização que exige.

O incremento das políticas que visam diminuir o peso da Administração Pública Central e reforçar a descentralização está também a influenciar a actividade do Tribunal de Contas e vai continuar a influenciá-la proximamente.

É que a descentralização veio gerar um crescimento das receitas e despesas feitas localmente obrigando o Tribunal, quer por força da extensão da sua competência, quer por força da necessidade de acompanhamento local das novas realidades, a alterações no seu funcionamento, reagindo contra o seu próprio secular pendor centralista e abrindo um novo campo de especialização.

Deve ainda salientar-se que a orientação mais recente da política económica portuguesa — e um pouco por todo o Mundo — tem vindo a orientar-se no sentido da diminuição do peso do Estado na economia com um movimento de privatização em curso que tem originado importantes receitas para o Estado.

As privatizações não têm seguido um processo uniforme — faceta importante para um Tribunal que também tem, recorde-se, uma componente importante da sua actividade na fiscalização prévia da legalidade dos contratos.

Mas, a vastidão das receitas obtidas origina também, em sede de apreciação da actividade financeira global do Estado, a análise do aproveitamento que tão importantes fluxos financeiros podiam vir a ter.

Salienta-se também a importância que tem o processo de informatização em curso, com as consequências daí resultantes para a organização, funcionamento e actividade do Tribunal.

Tal processo introduz, por um lado, nomeadamente a necessidade de a auditoria se realizar por processos informáticos, e, por outro, de a auditoria incidir sobre os sistemas informáticos.

Nos próximos anos, a evolução do Tribunal vai ser marcada fundamentalmente pela própria evolução institucional do País, sobretudo ao nível do Parlamento. Na verdade, temos de considerar que a fixação do quadro legislativo fun-

damental do tribunal compete à Assembleia da República. Mas não é só por essa razão que a atitude do Parlamento vai influenciar decisivamente a evolução do Tribunal.

O Parlamento poderá vir a utilizar na sua actividade com mais frequência, a informação que o Tribunal produz regularmente, sobretudo ao nível da análise das contas do Estado feita com grande profundidade em vasto relatório produzido anualmente.

E para além disso, sempre que o Parlamento entenda levar a sua competência constitucional de fiscalizar a actividade do Executivo para o campo das Finanças Públicas pode socorrer-se dos elementos disponíveis e também de outros que viessem a ser expressamente solicitados ao Tribunal, tal como a lei lhe permite.

A utilização mais intensa da competência técnica do Tribunal e da sua estrita independência poderia dar um ponto de apoio muito importante para um melhor conhecimento da realidade nacional por parte do Parlamento e um contributo decisivo para um melhor desempenho do seu papel constitucional.

Finalmente, o apoio técnico prestado com frequência ao Parlamento haveria de colocar este órgão de soberania em posição de influenciar institucionalmente o Executivo no sentido de não poderem ser negados ao Tribunal, os meios necessários a um correcto exercício da sua competência.

Outro elemento decisivo nos próximos anos será aquilo que o Tribunal conseguir fazer em termos de recursos humanos.

O recrutamento de pessoal de elevado nível técnico, a reciclagem constante do pessoal existente, a especialização, o recurso selectivo mas frequente a auditores externos de elevada qualificação, a organização interna, a utilização da informática, entre outras, são vertentes essenciais para que a instituição superior de controlo financeiro possa continuar a acompanhar o mundo e desempenhar com rigor e eficácia aquilo que constitui o seu objectivo constitucional: o controlo dos dinheiros públicos.

O essencial a ter em conta é que em todo o caso, o futuro do Tribunal de Contas depende mais de si próprio do que de circunstâncias externas ou de entidades estranhas.

A fixação de objectivos claros, o aperfeiçoamento constante da sua actividade, a imagem de absoluto rigor, a divulgação adequada de resultados, a selectividade criteriosa da sua actividade e uma pedagogia serena sobre as entidades fiscalizadas, poderão conquistar para o Tribunal aquilo que boas leis e boas intenções não serão capazes de fazer, por si sós.

E nunca poderíamos cair numa situação em que a instituição não tivesse a consciência de ter tentado tudo para desempenhar o melhor possível o seu papel.

VI — REFLEXÕES PARA O FUTURO

De quanto se disse resulta, em síntese, que a complexidade e a alta sensibilidade das funções e das instituições de fiscalização financeira tornam-nas uma espécie de barómetros da evolução do Estado e das suas relações com a sociedade. Quando assim não suceda, aliás, a rigidez e insensibilidade da instituição significará que ela está morta e não realiza a sua função. Se, como é desejável, assim acontecer, então nunca podemos ter, num tempo em que a profundidade e o ritmo das mutações se tornam alucinantes, estruturas ou reformas estáticas, mas processos de adaptação institucional e de permanente incorporação de inovação e adequado ajustamento da resposta, tanto na instituição como nos seus agentes. Num tempo de mutação rápida, ou a instituição de fiscalização financeira consegue assegurar a resposta adequada e em tempo próprio às mutações da actividade controlada, que exprimem as mudanças da sociedade e dos seus valores, ou, deixando de exercer as suas funções, tornar-se-á corpo morto ou, até, factor de obstáculo ao desenvolvimento do processo social. Mas, claro, o juízo social objectivo não pode confundir-se com a opinião dos detentores do poder governativo ou burocrático que são fiscalizados: é a opinião profunda da sociedade civil que, paga os impostos e deve comandar o Estado, que numa ordem de valores democrático há-de ter precedência.

Para isso, as instituições superiores de controlo financeiro carecem de se propor objectivos muito elevados de actuação e de ajustamento. E, ao definir casos objectivos, têm de perceber que é mais importante entender valores e adaptar mentalidades do que incorporar técnicas ou assumir rotinas e procedimentos meramente mecânicos e tradicionais.

Algumas características muito evidentes resultam do que parece ser a função de fiscalização financeira, num momento em que além de mudarem valores e ideias, mudam técnicas e procedimentos e muda o próprio ambiente em que se desenvolve o controlo financeiro: está em crise o Estado, modifica-se profundamente a sua relação com a sociedade, quer a substância quer a gestão financeira sofrem transformações profundas, e os critérios de controlo financeiro são postos em causa de modo frequente e radical.

Neste contexto, ou as instituições de controlo financeiro conseguem fazer uma reflexão científica aprofundada sobre a mudança — com o risco da prospectiva, que é sempre o de estar a justificar hoje porque falhou ontem... — ou deixarão de estar à altura das responsabilidades históricas que tiveram na democracia representativa. Mas o aparecimento de novas formas de controlo, cada vez mais contestadas pelos detentores do poder e cada vez mais procuradas pela sociedade no seu conjunto, enriquece a panóplia dos meios de que as pessoas dispõem para controlarem o Estado e se defenderem umas às outras de poderes

excessivos, o que é bom, mas não permitiu até agora descobrir nenhuma alternativa de substituição para as instituições especializadas de controlo financeiro.

Sendo assim, parece-me legítimo formular um número muito limitado de conclusões que poderão, talvez, eliminar esta reflexão, que me parece ser permanente e obrigatória, sobre o futuro das instituições (independentes, supremas) de fiscalização financeira:

a) As instituições devem buscar uma combinação acertada entre critérios de legalidade substancial (que incluem o respeito pela lei, o respeito pelos orçamentos — pressupostos, o respeito pela delimitação entre sector público e sector privado, a regularidade contabilística ou regulamentar, a transparência técnica) e critérios de correcção ou boa gestão financeira (que podem especificar-se tendo em conta a economia ou economicidade, a eficácia, a eficiência, a equidade definida por padrões objectivos, etc). Uns sem os outros são unilaterais e incompletos num Estado de Direito que actua na moderna sociedade técnico-científica.

b) A independência das instituições superiores de controlo financeiro — na investigação e na decisão, na gestão do pessoal, dos meios financeiros e dos outros meios técnicos e materiais, na articulação com os outros órgãos do Estado e da Sociedade — será, cada vez mais, uma condição *sine qua non* para que elas desempenhem as suas funções, não já como órgãos auxiliares ou anexos de alguns dos clássicos poderes do Estado (executivo, legislativo ou judicial), mas como órgãos que em relação a todos eles e à sociedade desempenha a função específica de garantir a verdade, a legalidade, a regularidade e a correcção da gestão financeira do Executivo (Governo e Administração): auxiliando o Parlamento na fiscalização política representativa, auxiliando o Governo e a Administração através da formulação de recomendação e sugestões para melhor gestão, repartindo poderes com os tribunais, quando haja competências jurisdicionais, na efectivação de responsabilidades financeiras que exigem um conhecimento aprofundado e específico do conteúdo altamente técnico e complexo da actividade financeira, na informação aberta e pública às instituições sociais e à sociedade (nomeadamente os agentes da opinião pública, os contribuintes, a comunicação social, o meio científico e académico, as instituições administrativas, todos os beneficiários ou cooperadores) na atribuição ou na aplicação de dinheiros públicos.

c) Assim, as instituições independentes de controlo financeiro configuram-se, cada vez mais, como elementos fundamentais de um sistema complexo de equilíbrio de poderes, de que efectivam a sua quota-parte, como órgão

de aplicação do Direito ou de esclarecimento da legalidade e da verdade financeira para decisão pelos parlamentos no âmbito da democracia representativa; como órgãos de afirmação transparente de juízos financeiros independentes e objectivos (sem o carácter de verdade oficial, mas com o carácter de relatório independente dos próprios interessados) sobre a realidade financeira, no âmbito da democracia participativa; como órgãos auxiliares da opinião pública ou da decisão financeira directa (nomeadamente por referendo) no âmbito da democracia directa.

d) A diversificação das instituições públicas e, portanto, dos dinheiros públicos conduz, também, à criação de um sistema cada vez mais diversificado e complexo de instituições superiores de fiscalização financeira independente. Assim, a Comunidade Europeia abriu o caminho para a crescente tecnicidade (através do recurso às instituições nacionais em muitas organizações internacionais; ou pela criação de Tribunais de Contas próprios, como, a exemplo da CE está ocorrendo na América Latina) e para a introdução desta forma institucional de controlo financeiro em organizações internacionais ou supranacionais. A descentralização e regionalização, que vai ocorrendo na maior parte dos Estados, constitui uma tendência irreversível. As instituições superiores de controlo financeiro são importantes instituições do Estado, mas cada vez menos existe apenas o Estado e cada vez mais em todos os domínios da sociedade onde existam dinheiros públicos, nuns casos com poderes jurisdicionais, noutros (quando tal se justifica, nomeadamente, pela natureza jurídico-política da entidade considerada) apenas como órgão independente de estabelecimento da verdade e de avaliação da gestão financeira.

e) Para tudo isto, as instituições devem dotar-se de uma altíssima qualidade: na investigação científica e na capacidade técnica; na qualidade do pessoal, garantida através do seu recrutamento, da sua gestão e da sua formação e, também, de formas de remuneração que permitam manter os mais aptos e garantir a isenção e a independência; na qualidade dos meios materiais e técnicos (em que avultam os meios informáticos); na qualidade da comunicação, que é cada vez mais com a sociedade e com as suas instituições, sem prejuízo de continuar a ser feita com os responsáveis e gestores financeiros e com os Parlamentos.

f) A nova situação e ambiente das instituições independentes da fiscalização financeira põe novos desafios aos princípios, cada vez mais actuais, da globalidade e universalidade do controlo: a multiplicação das instâncias e instituições de fiscalização financeira, tanto internas como externas; a incorporação de critérios de auditoria privada, que não dispensam nem substituem os da legalidade e eficiência pública; a interdependência e

interpenetração, sob formas cada vez mais diferenciadas, entre os sectores público, social e privado (v.g., privatizações, subsídios, gestão privada, contratos públicos com entidades privadas, instituições de economia mista...); a adopção de critérios e conceitos de gestão pública, mesmo no sector público tradicional, a descentralização (regional ou institucional), a desconcentração e a internacionalização; o aparecimento de novas áreas de controlo (v.g., ambiente, cooperação internacional, empresas públicas, mistas e participadas); as crescentes e diversificadas formas de coordenação e colaboração entre diversas instituições autónomas de fiscalização financeira, tanto no nível horizontal como no vertical (v.g., instituições estatais e regionais; controlos conjuntos e coordenados entre o Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais nacionais); a coordenação de critérios, metodologias e actuações no plano internacional, tanto bilateral como multilateral; a passagem progressiva de fiscalização dos orçamentos à dos planos, programas e projectos e à das próprias «políticas públicas» *(public policies)*, sem interferência na esfera de decisão política; a tendência — que se tem por desrazoável — para desvalorizar a mera fiscalização de legalidade e regularidade e o movimento para — então, sim, com bons motivos — a completar com a auditoria segundo critérios objectivos de boa gestão e luta contra o desperdício (economicidade, eficiência, eficácia no domínio económico; equidade no domínio social); a relevância — problemática, mas importante — de critérios de ética e moralidade pública na fiscalização financeira; a importância crescente de princípios substanciais de correcção dos procedimentos de verificação, decisão/relatório, publicidade e reapreciação/recurso e de respeito, até nos procedimentos, dos direitos do homem (*maxime,* o princípio do contraditório).

g) Por tudo isto, sem prejuízo das opções concretas de cada ordem jurídica, tem cabimento a manutenção de instituições com poderes jurisdicionais, mas elas têm de exercer controlos e aplicar critérios extra-jurídicos de análise objectiva da substância financeira da gestão pública do Executivo e dos seus agentes, titulares e colaboradores.

Em resumo, e a concluir, a reacção, por vezes violenta, dos Executivos contra as instituições superiores de controlo financeiro percebe-se perfeitamente. Quer as crises de corrupção existentes em alguns países e larvares noutros, quer a recusa da evolução da sociedade, alegando que a legitimidade eleitoral é a única das legitimidades democráticas (num último sucedâneo paradoxal do totalitarismo hegeliano e do totalitarismo marxista), quer fugindo na prática, através de pesudo-privatizações e dos mais diversos expedientes de recusa da transparência

e ocultação de informação, quando não pela confusão entre formalismo e burocracia e legalidade substancial e respeito pelos dinheiros dos contribuintes... É o último reflexo da sociedade autoritária, que entendia que o Estado não pode ser julgado e que os políticos não respondem perante nada nem ninguém, senão em sede política.

Compreende-se, mas não pode aceitar-se. É o Estado de Direito democrático que está em causa, quando os direitos e interesses dos contribuintes, que vêem mais de 50% dos seus rendimentos ser subtraídos para gasto público, e têm o direito de saber como é que esse gasto é efectivado. É a democracia que disso depende, com a subordinação de políticos e administradores que gerem dinheiros públicos aos contribuintes e ao Povo, que são os últimos titulares desses dinheiros, e que têm de assegurar, também pelos deputados, mas ao mesmo tempo através de órgãos independentes e isentos, como são os Tribunais, e bem assim por meios das instituições e da opinião pública, a fiscalização plúrima de formas cada vez mais múltiplas, complexas, ocultas e técnicas de gastar o seu dinheiro.

Nesse sentido, as instituições independentes de fiscalização financeira só não terão um futuro cada vez mais exigente se a democracia e os direitos do Homem vierem a ceder perante um Estado pseudo-representativo, na realidade feito da coligação de grandes interesses económicos, superestruturas político-partidárias e estruturas tecno-burocráticas de gestão financeira. O rebentar dos fenómenos de corrupção é um exemplo de que tal construção de um Estado que se reclama da modernização e do desenvolvimento mas na realidade não é mais do que a nova versão do Estado dominador da sociedade está, nomeadamente nos países mais desenvolvidos, em fase avançada. É essa construção do Estado que constitui o sucedâneo moderno dos totalitarismos que, em geral, terminaram ou estão moribundos, como dos velhos autoritarismos despóticos das sociedades mais atrasadas. E é pois, nos Estados modernos, contra o risco dessa forma de confiscação oculta e não transparente do poder e dos dinheiros públicos por estruturas de decisão política e gestão financeira construída à margem da sociedade e contra ela, que o funcionamento da sociedade aberta exige se reforce e reformule o papel e o poder das instituições independentes de fiscalização financeira. Não para que elas dominem seja quem for, mas para que estejam ao serviço do Povo contra quem, usando uma subtil mistura de tecnocracia científica com autoritarismo administrativo, pretende utilizar os dinheiros das pessoas e o seu património para sobre elas estabelecer um poder que, se se consolidasse, seria bem mais opressivo do que as formas de autoritarismo do passado.

Estou certo de que a evolução do controlo financeiro, que tem conhecido tantas etapas decisivas nos últimos trintas anos, e que sofre agora novos desafios — com a criação, designadamente, de novas instituições independentes em Estados pós-comunistas, com a descentralização e a desconcentração económica

(em particular na Europa) e a internacionalização — vai continuar a confirmar o sentido de aprofundamento da democracia e reforço dos Direitos do Homem que tem sido, apesar de tudo, o da evolução do Mundo nos últimos séculos.

VII — SAUDAÇÃO

A ligação histórica, a proximidade geográfica e a irmandade das línguas unem Portugal e a Galiza, num sentido profundo que, hoje, para ninguém é polémico e para todos nós, na Península Ibérica e na Europa, enriquece.

Tomámos, enfim, consciência, no nosso Continente, de que — na nossa rica diversidade, que apenas cumpre confirmar — a união faz a força. Este passo tão decisivo na instalação do Conselho de Contas da Comunidade Autónoma da Galiza — as instituições também crescem quando passam a ter casa própria de qualidade — é, para o Tribunal de Contas da República Portuguesa, motivo de grande júbilo. Felicito os mais responsáveis da Comunidade Autónoma de Galicia, aqui presentes, o Conselleiro Mayor Carlos Otero Diaz, eminente Colega e sábio professor de Finanças e Direito Financeiro na Universidade de Santiago de Compostela, tão próxima da nossa vida cultura, e bem assim de todos os seus colaboradores. A juventude desta instituição confirma a sua rápida caminhada para a maturidade, com um saber e uma qualidade de controlo financeiro que já conhecemos e respeitamos através de fecundas acções de cooperação no nosso campo de acção. Na base da fiscalização dos dinheiros públicos estão valores de cultura democrática, assentes no respeito pela propriedade e na defesa dos direitos do Povo que paga impostos e delega nos políticos, gestores públicos e administradores a sua cuidadosa, parcimoniosa e eficiente aplicação. O controlo financeiro, sabemo-lo, é nesta Casa concebido como um acto de cultura e uma garantia dos direitos da pessoa humana e da democracia. Nessa grande tradição cultural nos encontramos e desejamos hoje, neste dia de festa: que seja por muitos anos e bons!

O CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

pelo Prof. Doutor António de Sousa Franco*

COMUNICAÇÃO APRESENTADA À CONFERÊNCIA DA CONFEDERAÇÃO EUROPEIA DOS INSTITUTOS DE AUDITORIA INTERNA (ECIIA).

Lisboa, 5 de Novembro de 1993

* Professor Catedrático da Universidade de Lisboa, Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal.

I — O CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM ESPECIAL

1. Sobre o controlo em geral

a) Noção básica

Controlar é uma palavra de origem francesa (*rôle/contre-rôle*), que designa originariamente um segundo registo (ou verificação) organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das acções destinadas a confrontar uma acção principal (controlada) com os seus objectivos ou metas e com os princípios e regras a que deve obedecer.

É esta a primeira acepção da noção de controlo (presente, por exemplo, em: controlo orçamental, controlo de gestão), consistindo na verificação crítica de conformidade ou desconformidade a certo padrão e na avaliação das respectivas causas e consequências, com eventual revisão ou ajustamento dos programas ou dos objectivos da acção controlada. Não há controlo sem uma análise e uma avaliação críticas — que poderão ou não determinar uma revisão ou adaptação da actividade controlada (objecto de controlo).

A partir deste conceito, a noção de controlo foi-se alargando, às vezes com relativa impropriedade. Assim, pode significar domínio ou poder (assumir o controlo de uma empresa, controlar o poder de um Estado, ter uma situação sob controlo), regulamentação ou disciplina discricionária (controlo de câmbios, controlo das trocas ou do comércio externo), ou mesmo um processo social global de vigilância e sanção para assegurar a conformidade dos comportamentos dos agentes às regras ou normas prescritas (embora derivado de Durkheim e A. Comte, foram sociólogos norte-americanos que desenvolveram esta importante noção de *social control*, em oposição à simples coacção ou constrangimento). O primeiro sentido (vigilância, verificação de conformidade ou desvio) corresponde mais à acepção francesa de *contrôle*; o segundo, à

noção inglesa de *control*, que significa frequentemente dominar, dirigir, comandar, reprimir (self-control), birth control), como nota André Lalande (*Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, s.v.).

Numa ou noutra das acepções, os sistemas sociais baseados na racionalização e onde abundam as organizações programadas por objectivos utilizam, como conceito-chave de estrutura e, sobretudo, de funcionamento, o *controlo* que, sobretudo na primeira e mais restrita acepção, é uma garantia independente de que determinada acção ou poder se ajusta aos seus objectivos e respeita as regras às quais está sujeita e a que deve ater-se. Assim, multiplicam-se as utilizações, restritas ou latas, da noção de controlo (que excede as de mera garantia, verificação, registo, inspecção e fiscalização, embora as possa englobar: e tende a internacionalizar-se como noção complexiva e como palavra-gazua, comum às diversas línguas e, portanto, de fácil e necessária utilização técnica num tempo em que o saber e os procedimentos organizativos são intercomunicantes e tendem a ganhar certa uniformidade). Por exemplo, além das exemplificações já tentadas: controlo de armamentos, controlo de preços, controlo de qualidade, controlo político, controlo social (cf. v.g. *Polis-Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, s.v.); grupo de controlo e *control engineering* (ramo de engenharia que se ocupa com o ajustamento de aparelhos e sistemas, quer esteja envolvido um operador humano quer não, o controlo abrange a automação; e normalmente far-se-á mediante um procedimento de «feedback», isto é, de análise retrospectiva conducente à detecção dos erros, usando informação obtida para os corrigir)...

b) Os processos de controlo

Embora seja diversificada a forma e o processo das acções humanas (tanto deliberativas como executivas) e, por conseguinte, as formas e conteúdos do controlo mais adequadas, poderá racionalizar-se seguindo este esquema a articulação normal (ou tendencial) do controlo com os comportamentos controlados:

Assim, se contrapõe a acção (n.os 1-2) ao controlo (n.os 3-4 e eventualmente 5), consistente no confronto daquela com o seu plano inicial ou com um



padrão de apreciação (a lei; os seus objectivos; critérios de racionalidade e utilidade...), com eventual reflexo na revisão da acção (o que pode redundar na sua paralisação, na punição dos seus agentes, na modificação de um processo em curso ou na elaboração e concepção de um novo plano, consoante as situações e os poderes legais dos agentes de controlo).

O controlo existe em função da gestão (embora também em função de outros critérios e valores: por exemplo, em função da legalidade, caso em que pode integrar-se numa das formas da noção de «garantia») e, nesse sentido, constitui uma função de gestão. Como tal, ele tem por fases e funções: *verificar, avaliar* (ou apreciar de modo meramente qualitativo), *informar* (os diversos destinatários do controlo, quer se trate do próprio agente controlado, quer de agentes responsáveis por centros de decisão superiores ou o próprio órgão de controlo, quando este tenha poderes para desencadear as acções consequentes) e *proporcionar a revisão* correctiva da decisão.

Ele pressupõe, então, *padrões*, à luz dos quais a observação do desempenho permite detectar erros e/ou propor alternativas (sendo que esta poderá ser responsabilidade própria do agente controlado e não já da instância de controlo).

A amplitude do conceito de controlo não torna exacta a sua identificação (parcial ao menos) com o processo de planeamento ou com a gestão por objectivos: pode haver controlo sem um e sem outra, embora se entenda que, numa óptica de gestão, ele é mais perfeito se se compatibilizar com um processo de planeamento e se acompanhar uma gestão cujos objectivos sejam claros, explícitos, rigorosos e precisos. Do mesmo modo se pode dizer que o uso de instrumentos refinados de gestão possibilita o maior refinamento, rigor e utilidade do controlo para toda a organização (sendo certo que o agente do controlo não pode situar-se, nos seus critérios, tão acima do agente de decisão que se torne excessivamente exigente; nem tão abaixo que não seja capaz de entender e avaliar conscientemente a actividade controlada). Assim, a administração automatizada e informatizada para que caminhamos, suscita novos desafios e dá novas potencialidades ao controlo, quando este se dotar do saber e dos meios técnicos a isso adequados, numa óptica integrada, sistemática e informacional. ([1])

([1]) Apontamos alguns princípios muito simples de controlo, tomando o caso típico da actividade planeada ou programada (mas sem entrar no «systems approach»), o controlo é uma função de «line» (decisória) que requer apoio de «staff» (estudos de gestão). O saber e o crescimento da gestão brotam sobretudo da interacção entre gestão e controlo. Os controlos devem ser selectivos e estrategicamente situados no sistema e no conjunto das actuações controladas. O controlo ideal

2. Controlo do Estado e controlo da Administração

É no primeiro e mais restrito sentido de controlo que nos ocuparemos do controlo da actuação do Estado e, no seu âmbito, da Administração Pública. Sem esquecer que também o Estado e os seus agentes são objectivos de controlos diversos mas, porque os sistemas sociais tem múltiplos sentidos e são facilmente reversíveis, também ele é instrumento de controlo dos seus próprios agentes (auto-controlo) e dos agentes sociais externos (hetero-controlo).

O conceito de controlo do Estado democrático (em sentido amplo) é muito importante, ao menos, por duas razões, que se tornaram bem fortes no nosso tempo:

1.º Se a democracia é, acima de tudo, a subordinação do Estado a regras e não a vontades, e se, nos Estados personalizados ou humanistas, o Estado está ao serviços dos fins das pessoas, quer individualmente quer colectivamente, organizadas — então a garantia de que o Estado se contém dentro dos seus limites estruturais e constitucionais só pode ser dada por processo constante e forte de controlo (global: jurídico, social, político...). Limitação de poder na perspectiva da teoria do Estado e garantia do Direito na perspectiva da teoria geral do Direito são aspectos decisivos do controlo global do Estado: eles se traduzirão em alguns princípios constitutivos do Estado e da Administração Pública democráticos, tais como, nomeadamente, o princípio da legalidade e o princípio da subordinação da Administração e dos órgãos políticos a órgãos jurisdicionais de aplicação do Direito, que são independentes *sub lege* na

---

deve fornecer, o mais cedo possível, elementos fiáveis sobre o que está acontecendo e o que virá a acontecer. Os tipos, instrumentos e técnicas de controlo são muitos e variados. O controlo do e no tempo é essencial e prévio a qualquer outro controlo: só é útil o controlo que permite a acção correctiva (directa ou para o futuro). O controlo deve basear-se em padrões objectivos, precisos e adequadamente configurados. O controlo deve preocupar-se mais com os desvios e as excepções do que com as actividades normais. O controlo só é útil quando o seu custo não é superior ao custo dos desvios prováveis decorrentes da situação controlada e quando indica providências a ter em conta para rectificar o plano em execução ou acções futuras. Cf., por todos, I. Chiavenato, *Introdução à ciência da administração*, R. Buchele, *The management of business and public organizations*, 1977, cap. 5; C.B. Handy, *Undarstanding organizations*, 1981; Stanley Young, *Management: a systems analysis*, 1977, cap. 7; Kast e Rosenzweig, *Organization and management: a systems and contigency approach*, 3.ª ed, 1979, cap. 18. As estruturas estão tanto mais sujeitas a controlo quanto mais racionais e económicas forem: Cf., por exemplo, J. Hess, *The economics of organization*, 1983; Herbert A. Simon. *The new science of management decision*, 1977 (trad. franc. 1980), em especial capítulo 5 (onde se focam as perturbações estruturais da transformação resultante da automação); e ainda D.C. Pitt e B.C. Smith, *The computer revolution in public administration*, 1984.

aplicação da lei e na formulação de juízos de valor baseados em critérios mais ou menos determinadamente estabelecidos pela lei. Outra regra de controlo será a separação dos poderes (no plano político).

2.º Se o Estado moderno é uma organização extremamente complexa, garantia de que os seus objectivos serão prosseguidos com rigor, com o mínimo de custo (financeiro, social ou outro) e o máximo de benefício (económico, social ou outro), exige uma acção rigorosa e sabedora de controlo do Estado (controlo científico, técnico, económico e financeiro).

Onde quer que as duas necessidades se sintam (Estado limitado e Estado racional) o poder exige sempre um contra-poder de controlo (que se não confunde com os contra-poderes de outras natureza: alternativa social, subversão, etc.): isso sucedeu já, por exemplo, nas democracias gregas. Nunca, porém, como nos Estados modernos a importância, complexidade e dimensão do controlo terão ido tão longe, por estas suas duas autónomas características: a de se tratar de Estados democráticos e a de serem «Estados tecnológicos» ou de saber (ciência e informação).

Não nos interessa aqui o controlo global do Estado, nem as formas de controlo da Administração que derivem da mera aplicação das formas e critérios desse controlo global. Nomeadamente, o Estado pode criar Direito (legislação) ou definir e executar as grandes orientações, funções e tarefas da colectividade (política); como pode aplicar o Direito (de forma independente da instância política: Tribunais; ou dela dependentes: Administração); e pode ainda executar no pormenor as tarefas materiais que se lhe impõem para assegurar o bem-estar da colectividade (Administração), definido prévia e superiormente pelo poder político.

É só à Administração — sistema ou aparelho de meios jurídicos, materiais e humanos do Estado, que assegura uma actividade simultânea ou convergente de aplicação de normas jurídicas e de desenvolvimento de tarefas tendentes a satisfazer necessidades da colectividade, subordinadas ao Direito e à orientação política (função administrativa, em termos finalista ou em termos materiais e instrumentais) — que nos referiremos. E sendo ela, como tal, um conjunto de poderes (que exercem uma função: *rôle*), exige, pelas razões antes referidas, que, no seu interior ou fora dela, exista um para-sistema ou contra-sistema de *contrôle* da Administração Pública (central ou local).

O controlo do Estado é pois, em primeira linha, o controlo da sua componente gestionária — isto é, a Administração Pública. Por isso, à medida que surgiu o Estado capitalista e se desenvolve, nas suas formas e meios, em paralelo com o crescimento deste, ele assume capital importância política, carreando os resultados da análise constante da organização integrada que é a

Administração, não apenas para os centros administrativos de decisão, como também para os centros políticos.

A actual administração científica e técnica — que se tornará tecnocrata, a coberto ou não de rótulos de «pragmatismo», quando os critérios técnicos substituem os políticos (sejam doutrinários ou de princípios; sejam oportunistas ou de contingência demagógica) — é através do controlo que se coloca racionalmente ao serviço das políticas traçadas. Nos Estados autoriátios, o controlo é um instrumento do poder para maximizar a utilidade da organização administrativa; nos Estados democráticos, ele servirá para maximizar o bem-estar social, entendido segundo os mecanismos de apuramento da vontade unânime, consensual ou maioritária da colectividade. Além disso, ele é um instrumento para maximizar a utilidade social e minimizar o sacrifício dos cidadãos (esfera privada) em conceito da «esfera pública» (J. Habermas), servindo assim de garantia aos sistemas económicos baseados na iniciativa e propriedade privada. Mas, ao mesmo tempo, permite racionalizar a intervenção económica coerente com regimes intervencionistas ou dirigistas que existem no âmbito do sistema.

Na Administração Pública, o controlo tem muita semelhança com o controlo nas outras organizações — *maxime*, empresas privadas — mas assume particularidades notáveis. As primeiras resultam da sua função: embora ele possa ser político ou não político, tem sempre uma última referência política, porquanto ao Estado se reporta; e articula-se sempre com as estruturas e as políticas financeiras e económico-sociais. No plano técnico, também assume particularidades: abrange, em muitos casos, a mera aplicação do Direito («administração jurídica», neste sentido), que não é objecto específico de organizações privadas; integra-se muitas vezes em estruturas burocráticas, com uma lógica decisional distinta das puras estruturas gestionárias; abrange em regra «grandes organizações» — *maxime*, a do Estado-Administração Central, mais massificadas e impessoais e bem menos geríveis do que as pequenas organizações, até pela impossibilidade de detectar muitos desvios e incumprimentos de múltiplos agentes subordinados numa organização desresponsabilizante, burocratizada e de massa (sobretudo se for, como a Administração Pública portuguesa, mal estruturada e mal gerida). Sucede ainda que muitas vezes os decisores — políticos e administradores da sua confiança — não partilham os valores de economicidade, eficiência e racionalidade típicos dos administradores racionais e, por conseguinte, aprovam e dirigem a execução de programas ambíguos e imprecisos, cuja avaliação e definição de objectivos reais se torna então pouco clara, quando não tecnicamente inviável (2).

---

(2) Excluimos sempre as empresas públicas ou participadas.

3. Formas principais de controlo da Administração: uma visão comparativa

Atendo-nos apenas aos Estados contemporâneos que nos são mais próximos e à sua Administração — não a outros subsistemas ou aparelhos orgânicos nem a outras funções, nomeadamente legislativas, políticas ou judiciais — talvez não seja mau dar uma ideia sumária das formas principais de controlo com que neles podemos deparar. Note-se que excluimos da Administração Pública o mundo das empresas públicas e participadas — que, podendo embora constituir em concreto meios da Administração, se encontram organizadas sobretudo como unidades empresariais; tanto estatizadas como privatizadas, e cujas formas de controlo podem assimilar-se às administrativas, mas correspondem a outras necessidades, bem diversas da de administrar: as de produzirem segundo uma racionalidade capitalista, mesmo que subordinadas à propriedade do Estado. *Administrativa* é apenas uma parte do sector público — no plano económico e também no organizativo.

Assim, limitando-nos tão somente aos Estado europeus — em que encontraremos a matriz da generalidade das formas de organização de todo o Estado moderno — podemos distinguir as seguintes formas principais de controlo da Administração:

1.° *Controlo jurisdicional*, vertendo a ideia de que a Administração está subordinada à lei e, para aplicação desta à jurisdição dos Tribunais, o que pode organizar-se de formas diversas. Nos Estados democráticos pluralistas do Ocidente, encontramos os dois grandes tipos: o da jurisdição administrativa da Europa continental (com diversas variantes e de evolução rica) e o da unidade de jurisdição (prevalente na Grã-Bretanha).

2.° *O controlo político* — que se não pode confundir com a subordinação política da Administração Central (ao menos) relativamente ao órgão de cúpula do Executivo (Governo) — exerce-se mediante a acção de duas instâncias: o controlo (em sentido estrito) pelo Governo [3] e o controlo pelas Assembleias Representativas (organizado de formas muito diversas nos Estados ocidentais e nos orientais).

3.° O controlo excercido por *órgãos específicos da própria Administração* (técnicos ou administrativos), o qual parte do interior do

---

[3] O Governo pode ser instância dirigente da Administração Central; mas será órgão de controlo relativamente ao poder local, por exemplo.

sistema e se encontra naturalmente subordinado sempre à cúpula política da Administração. Então, existirão instituições que asseguram o controlo mediante órgãos ou instâncias com funções genéricas (controlo hierárquico, controlo tutelar, auto-controlo, etc.); e há o controlo por órgãos, departamentos ou instâncias da Administração cujas funções são exclusiva ou predominamente de controlo. Importa não esquecer o controlo da Administração local pela Administração central, peça importante de um Estado democrático.

4.º O *controlo social* (ou também *político*, em sentido mais lato) exercido directamente pela colectividade, suas instituições e grupos e pelas pessoas sobre a actividade administrativa. Estes tipos de controlo tendem, dada a crescente amplitude e diversidade das formas de actividade administrativa dos Estados, a diversificar-se; e são muito importantes, como maneira de traduzir na prática da vida a ideia básica da democracia — limitação de poderes e governo/poder do povo — na complexidade da vida da Administração. Diversas instituições visam garanti-lo: disso se toma como exemplo o direito do público à informação, a participação das populações na actividade administrativa (indo aos limites da electividade de cargos e do funcionamento de estruturas representativas, institucionais ou baseadas no sufrágio universal), a intervenção de organizações representativas e representação de interesses sociais difusos (consumidores, trabalhadores, residentes), a intervenção de titulares de interesses sociais concretos, a acção popular, o controlo feito pela comunicação social e pela opinião pública informal...

5.º Enfim, importa não esquecer o *controlo da Administração por órgãos externos independentes* de diversas naturezas, normalmente articuladas com alguns dos poderes, aparelhos ou subsistema externo do Estado, mas também deles diferenciados. Mencionem-se os casos de órgãos não jurisdicionais de controlo financeiro (como os Auditores Gerais, órgãos não jurisdicionais de auditoria, que têm uma competência de auditoria financeira idêntica nessa parte às dos Tribunais de Contas nos Estado continentais). Mencione-se o controlo do Ombudsman — Provedor — que dos países escandinavos foi sendo importado por diversos Estados democráticos, como órgão independente e próximo do Parlamento, encarregado de defender os direitos humanos e a legalidade objectiva, gozando de poderes inquisitórios exercidos junto da Administração ou sobre ela (em geral; civil ou militar, ou ainda os direitos do consumidor). Mencione-se enfim, nos Estados comunistas da Europa oriental, o papel fundamental de controlo jurídico-político que cabe à *Prokuratura* (ou órgãos semelhantes), de modo bem mais

amplo do que o exercido pelo Ministério Público nos países ocidentais. E de novo se explicita que não nos ocupamos aqui do controlo da legalidade e da defesa dos interesses legítimos e direito do homem perante entidades diversas da Administração, mesmo que dependam dela como as empresas públicas ou de entidades privadas ou públicas que exercem poderes sociais destacados (caso do controlo da comunicação social pelo Conselho de Imprensa, inspirado no «Press Council» inglês, ou por órgãos de controlo genérico de certos aspectos da comunicação social, com perfil mais incerto e função mais insegura e oscilante). Em Portugal, o regime democrático dotou-se de alguns destes órgãos, como o Provedor de Justiça; para não mencionar as funções especiais de garantia da legalidade que cabem à magistratura do Ministério Público (que importa não confundir com os distintos poderes consultivos do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República). ([4])

4. Formas de controlo da Administração

Apontemos, muito esquematicamente, algumas classes ou tipos que permitem agrupar ou caracterizar as diferentes formas concretas de controlo da Administração Pública.

1.º *Controlo jurídico ou não jurídico*, consoante se traduza no exercício de poderes jurídicos (*maxime*, de autoridade: controlo de autoridade — parlamentar, executiva, jurisdicional...) ou resulta de meros poderes de facto (controlo da opinião pública, dos partidos, da imprensa).

2.º *Controlo preventivo («a priori») ou sucessivo («a posteriori»)*, conforme se exerce antes da execução do acto e a condiciona, através da verificação dos pressupostos para a válida prática do acto, ou se exercita durante e após a execução, limitando-se a criticá-la, a seguir correcções, a desencadear eventuais responsabilidades e a evitar, para o futuro, os desvios que haja detectado.

3.º *Auto-controlo ou hetero-controlo*, consoante seja exercido pelo próprio autor do acto (que desenvolve a sua funcional consciência crítica, formando uma «mentalidade de controlo» que é o primeiro, mais generalizado e eficaz meio de controlo numa estrutura organizativa moderna) ou por uma entidade ou órgão a ele estranha.

([4]) Veja-se, para um interessante panorama comparativo, Institut de Recherches Juridiques Comparatives, *Le contrôle de l'Administration en Europe de l'Est et de l'Ouest*, ed. CNRS, 1985.

4.º *Controlo integrado ou não integrado (parcial)*, consoante se exerça em interacção e articulação permanente com a função de planeamento e execução (decisão) ou esteja desarticulado dela (c.f. o que se disse acima no n.º 1).

5.º *Controlo executivo ou controlo por amostragem*, consoante pretenda abranger a totalidade dos actos e aspectos sobre que incide ou se limite a escolher aspectos considerados representativos do todo (amostras; por vezes escolhidas em função de uma análise global da estrutura a que dizem respeito — «a análise de sistemas» como base da amostra de controlo).

6.º *Controlo de legalidade, político (ou de mérito) ou técnico (de economicidade, eficiência e eficácia; utilidade social, etc.)*, consoante os critérios predominantes (embora quase todos sejam mistos, havendo então que atender ao critério predominante que subordina e hierarquiza os demais).

7.º *Controlo externo ou controlo interno*, consoante a entidade que exercita o controlo se situa fora ou dentro da organização controlada (assim, por exemplo, o controlo da Inspecção-Geral de Finanças sobre um instituto público será na perspectiva deste, externo; mas, se for encarado na perspectiva da Administração Pública no seu conjunto, será interno, porque dimana de uma entidade administrativa, ao passo que é externo o controlo de um órgão jurisdicional). No último caso pode inserir-se ou não na respectiva cadeia hierárquica ou de comando.

8.º *Controlo descendente* (da cúpula para a base de uma organização: através da tutela administrativa, da hierarquia, do planeamento), *ascendente* (da base para a cúpula: já Públilio Siro, no séc. I a.c. escreveu que «quem oferece uma prudente obediência exerce um domínio parcial») ou *horizontal* (entre órgãos não coordenados nem hierarquizados).

9.º *Controlo global*, se abrange o conjunto do acto ou de actividade da entidade considerada, ou *parcial*, se se limita a um seu aspecto específico ou parcelar.

10.º *Controlo especializado*, exercido por uma entidade com poderes exclusivos (ou predominantes) de controlo e *controlo genérico*, se exercitado por uma entidade cujos poderes não sejam exclusiva ou predominantemente do controlo.

11.º *Controlo técnico ou independente* face à suprema instância política ou desta *dependente*.

12.º *Controlo autorizativo* («a priori»), *sancionatório* («a posteriori», com o fim da aplicação de sanções ou da efectivação de responsabilidade) ou *meramente crítico* («a posteriori», sem fins sancionatórios nem de responsabilidade, mas tão só de mera sugestão ou propositura ao agente da decisão).

13.º *Controlo administrativo* (de legalidade e regularidade administrativa), *financeiro* (de legalidade e regularidade e/ou economicidade financeira), *técnico, de gestão de pessoal*, etc. (consoante a natureza, o objecto e os critérios predominantes).

14.º *Controlo político, governamental, parlamentar, jurisdicional ou administrativo («hoc sensu»)*, consoante a natureza e os poderes da entidade que o exerce.

15.º *Controlo decisório* (quanto a instância de controlo pode tomar decisões com efeito na gestão) ou *sugestivo* (quando só pode propor ou sugerir).

II — O CONTROLO FINANCEIRO EM ESPECIAL

5. O controlo financeiro

5.1. Cumpre destacar das outras formas de controlo da Administração o *controlo financeiro* ou *controlo das finanças públicas* (5). A expressão designa toda a forma de controlo das finanças públicas (6) (património; rendimentos — receitas e despesas, orçamento e conta —; contabilidade e tesouraria) que tenha por objectivo e critério verificar se:

a) a actividade financeira obedece aos princípios, normas ou regras de legalidade e regularidade (incluindo regularidade contabilística) que a regem;

b) a actividade financeira realiza os seus objectivos e resultados esperados, segundo critérios económicos ou técnicos de boa gestão (economicidade, eficácia, eficiência, equidade...). (7)

---

(5) Loïc Philip, «Contrôle des finances publiques (principes généraux)», em *Dictionnaire encyclopédique des finances públiques*, dir. por Loïc Philip, I, 1991, 475 ss.; Francis J. Fabre, *Le contrôle des finances publiques*, Paris, 1968.

(6) Como finanças da Administração Pública, excluindo as empresas públicas e participadas que estão de fora da Administração Pública e do seu conceito económico (sector público administrativo).

(7) Cf. Enrique Fernández Peña, *Diccionario de auditoria*, Madrid, 1989, s.v. «Control», «Control contable en el sector público», «Control de legalidad (...)», «Control financeiro en el sector público», etc...

O primeiro tipo de controlo pode ainda distinguir-se, por exemplo, em controlo de constitucionalidade (conformidade à Constituição), mera legalidade, regularidade (conformidade aos regulamentos ou a regras objectivas que devem orientar a gestão financeira) ou conformidade contabilística (segundo critérios de sã contabilidade).

Também a segunda ordem de critérios tem uma pluralidade de concretizações: economicidade ou economia (redução das despesas), eficácia ou efectividade (obtenção dos resultados pretendidos), eficiência (máximo de utilidade com o mínimo de custo), equidade (adequada repartição dos recursos ou das utilidades...). ([8]) Assim se vê se há ou não — em termos objectivos de administração — boa gestão, desperdício ou até desvio de recursos.

5.2. O controlo financeiro pode ser político (normalmente cabe ao parlamento, durante ou no termo da execução do orçamento), jurisdicional (por assumir todas as formas de controlo da legalidade: constitucionalidade, legalidade administrativa, criminal, responsabilidade civil) ou administrativo (por entidades ou órgãos da própria Administração: auto-controlo ou heterocontrolo; específico de cada instituição ou departamento ou genérico para toda a Administração; local, sectorial, nacional ou supra-nacional — caso do controlo das finanças europeias e dos dinheiros públicos europeus gastos no âmbito nacional).

5.3. Além das formas indiferenciadas de controlo exercidas no domínio financeiro existem *controlos diferenciados* ou *especializados*, a saber (em Portugal):

a) Político (o da Assembleia da República ou o das Assembleias Legislativas Regionais quando «tomam as contas» do Governo da República ou dos Governos Regionais. ([9])
b) Orçamental (o que se refere à execução do orçamento: na Administração Central cabe à Direcção-Geral da Contabilidade Pública).
c) Administrativo diferenciado (Inspecção-Geral de Finanças, como caso típico, ou outros órgãos dependentes do Ministério das Finanças).
d) Jurisdicional (Tribunal de Contas).

([8]) Cf. Patrick Everard e Diane Wolter, *Glossarium — Sélection de Termes et expressions utilisés en matière de contrôle externe des finances publiques*, Luxemburgo, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989, s.v.; Tribunal de Contas da União (Brasil) e Tribunal de Contas de Portugal, *Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo*, Lisboa, Abril de 1992, s.v.

([9]) O controlo administrativo representativo das assembleias municipais ou de freguesia aproxima-se dele: é representativo, mas talvez seja meramente administrativo.

5.4. O controlo financeiro especializado e o controlo genérico incidente sobre as finanças públicas pode ser: ([10])

"*a*) Controlo interno

Controlo/Controle interno. Conjunto dos processos e meios que permitem respeitar o orçamento e os regulamentos em vigor, salvaguardar os activos/ativos, assegurar a validade e autenticidade dos registos/registros contabilísticos/contábeis e facilitar as decisões de gestão, especialmente através da colocação à disposição, no momento oportuno, da informação financeira.

"*b*) Controlo externo

Controlo/Controle externo. Fiscalização realizada por um organismo externo, independente da entidade fiscalizada."

5.5. Uma forma especial de controlo é o que chamamos, em português, *auditoria* ([11]), que podemos caracterizar (em si e nas modalidades principais) recorrendo ao já referido Glossário de 1992 aprovado pelo Tribunal de Contas da União e pelo Tribunal de Contas de Portugal: ([12])

"11. *Auditoria.* Exame das operações, actividades/atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objectivos/objetivos, orçamentos, regras e normas.

"12. *Auditoria administrativa.* Auditoria que inclui, embora não exclusivamente, o plano da organização, bem como os procedimentos e documentos de suporte aos processos de tomada de decisão que conduzem à autorização das operações pela direcção/direção.

"13. *Auditoria articulada.* Coordenação das auditorias internas e/ou externas, quando as responsabilidades se sobrepõem, através da comunicação recíproca dos calendários e resultados e da utilização comum de meios, com vista à eficiência da utilização dos recursos que se encontram à disposição da auditoria.

"14. *Auditoria contabilística/contábil.* Auditoria relativa ao plano da organização, aos procedimentos e documentos referentes à salvaguarda dos

---

([10]) *Glossário*, cit. p. 11, n.os 49 e 50.

([11]) Embora a palavra *audit* tenha uma acepção ampla, em inglês, que se identifica com o sentido português de *controlo*.

([12]) *Glossário*, cit. n.os referidos e, em geral, n.os 11 a 35.

activos/ativos e à fidedignidade das contas. Esta auditoria é, consequentemente/consequentemente, concebida com a finalidade de fornecer uma garantia razoável de que:

"*a*) as operações e o acesso aos activos/ativos se efectuem/efetuem em conformidade com as autorizações;
"*b*) as operações sejam registadas/registradas quando necessário;
"*c*) a contabilização dos activos/ativos seja comparada com a existência física a intervalos razoáveis e que sejam tomadas as medidas adequadas relativamente a todas as diferenças não justificadas.

"16. *Auditoria das práticas de gestão.* Auditoria de todos os sis-temas e métodos utilizados pelos gestores para tomarem decisões, aplicá-las e apreciarem em que medida os resultados pretendidos são atingidos.

"20. *Auditoria de programas.* Acompanhamento, exame e avaliação da execução de programas e projectos/projetos governamentais específicos.

"24. *Auditoria de sistemas.* Tipo de auditoria através da qual os auditores recorrem ao estudo dos sistemas e em especial ao estudo do controlo/controle interno da entidade fiscalizada e à identificação dos eventuais pontos fortes e/ou deficiências desse controlo/controle interno, com o fim de definir o local, a natureza e o âmbito dos trabalhos de auditoria que julguem necessários para formularem o seu parecer.

"25. *Auditoria do planeamento/planejamento estratégico.* Auditoria que consiste em verificar se são atingidos os grandes objectivos/objetivos (habitualmente a longo prazo) da entidade e se são respeitadas as políticas e estratégias em matéria de aquisição, utilização e alienação dos recursos.

"26. *Auditoria externa.* Auditoria realizada por um organismo ex-terno e independente da entidade fiscalizada, tendo por objectivo/objetivo, por um lado, emitir um parecer sobre as contas e a situação financeira, a legalidade e regularidade das operações e/ou sobre a gestão e, por outro, elaborar os relatórios correspondentes.

"27. *Auditoria financeira.* Análise das contas, da situação financeira e da legalidade e regularidade das operações, realizada por um auditor, com vista a emitir ou não um parecer. Esta auditoria inclui:

"(1) *análise das contas e da situação financeira* da entidade fiscalizada, com vista a verificar se:

"*a*) todas as operações foram correctamente/corretamente autorizadas, liquidadas, ordenadas, pagas e registadas/registradas;

"*b*) foram tomadas medidas apropriadas com vista a registar/registrar com exactidão/exatidão e a proteger todos os activos/ativos, por exemplo:

tesouraria;
investimentos;
inventário dos valores imobilizados;
existências.

"(2) *análise da legalidade e regularidade*, com vista a verificar se:

"*a*) todas as operações registadas/registradas estão em conformidade com a legislação geral e específica em vigor;
"*b*) todas as despesas e receitas são, respectivamente, efectuadas/efetuadas e arrecadadas com observância dos limites financeiros e do período autorizados;
"*c*) todos os direitos e obrigações são apurados e geridos segundo as normas aplicáveis.

"29. *Auditoria informática.* Auditoria de dados registados/registrados em suporte informático, incluindo a avaliação do próprio sistema informático: aplicações, sistema de gestão e programas.

"30. *Auditoria integrada.* Auditoria de conjunto que inclui simultaneamente a auditoria financeira e a auditoria operacional.

"31. *Auditoria interna.* Serviço ou departamento interno de uma entidade incumbido pela direcção/direção de efectuar/efetuar verificações e de avaliar os sistemas e procedimentos da entidade com vista a minimizar as probabilidades de fraudes, erros ou práticas ineficazes. A auditoria interna deve ser independente no seio da organização e prestar contas directamente/diretamente à direcção/direção.

"32. *Auditoria operacional.* Auditoria que incide em todos os níveis de gestão sob o ponto de vista da economia, eficiência e eficácia, nas suas fases de programação, execução e supervisão. Ver economia, eficiência, eficácia.

"33. *Auditoria orientada.* Auditoria centrada numa actividade/atividade específica ou numa actividade/atividade que comporta forte probabilidade de erros ou fraudes."

5.6. O controlo é uma actividade permanente, mas conduz também à prática de actos ou à apresentação formal dos seus resultados, pelas seguintes formas principais:

a) Apresentação de relatórios, periódicos ou ocasionais (para o público; para o serviço controlado; para o Governo ou o Parlamento; etc.) sobre a legalidade e/ou a gestão financeira.

b) Participação de situações anormais a entidades competentes para as corrigir ou sancionar.
c) Aplicação de sanções ou declaração da regularidade da situação relativamente a actuações ilegais ou à apreciação periódica da responsabilidade dos responsáveis da Administração.

5.7. Em princípio, debruçar-nos-emos sobre a dicotomia controlo interno--controlo externo, sendo o primeiro o exercido pela Administração ou por entidades por ela escolhidas e o controlo externo o exercido por:

a) Parlamento — controlo externo político ([13])
b) Tribunal de Contas — controlo externo jurisdicional
c) Outras entidades independentes ou Administrativo: controlo externo técnico ou especializado.

De todo o modo, o requisito essencial do controlo externo é a *independência* perante a própria *Administração*. ([14])

III — O CONTROLO FINANCEIRO EM PORTUGAL

6. Principais instituições e estruturas de controlo financeiro em Portugal

a) *O sistema de controlo*

6.1. Vejamos agora como se configura o sistema de controlo da Administração Pública em Portugal. Para se tratar de um verdadeiro sistema, o seu modelo há-de satisfazer minimamente os seguintes requisitos: ([15])

([13]) Não o exerce o Governo, pois o Executivo é, nessa qualidade, o órgão máximo da própria Administração, que a dirige politicamente.

([14]) Sobre o *controlo financeiro da Administração*, cf.: B. Geist (ed. por), *State Audit — Developments in public accountability,* Israel, State Comptroller's Office, 1981; A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, I. Sharkansky (ed. por), *State audit and accountability — a book of readings,* Jerusalém, 1991; R. Bethoux, F. Kremper, M. Poisson, *L'audit dans le secteur public,* Paris, 1987; D. Henley, A. Likierman, J. Perrin, M. Evans, I. Lapsley, J. Whikeoak, *Public sector accounting and financial control*, 4.ª ed., Londres, 1992.

([15]) Citamos, com a devida vénia, um estudo inédito do Dr. Vasco Nunes da Silva, ilustre Inspector-Geral de Finanças até 1993; (cf. A. Sousa Franco «O controlo da Administração Pública

— *Diversidade* de agentes que exercitam o controlo (por motivos emergentes da organização do Estado com separação de poderes, da especialização técnica, da eficiência perante a diversidade de campos de actuação da Administração...).
— *Coerência*: do conjunto das acções de controlo deve resultar que não existam áreas do sistema organizacional que é a Administração ou aspectos da sua actividade que fiquem isentos de controlo, e que não haja excesso, sobreposição ou redundância dos controlos, nem que os controlos se contradigam nas suas conclusões, deixando o agente decisor confuso quanto ao comportamento mais ajustado.
— *Complementaridade*: o controlo deve organizar-se respeitando áreas de especialidade (financeira, do pessoal, técnico-sectorial, etc.) e respeitando níveis ou graus de controlo (um controlo mais próximo de 1.º grau, interno, extensivo e sistemático, pode ser completado necessária ou utilmente por controlos de graus superiores mais intensivos, selectivos, exteriores e eventualmente mais exigentes). Esta exigência deve resultar da estrutura do controlo (definida essencialmente pelo legislador) e do ajustamento recíproco entre os vários agentes de controlo, que deverão conhecer as respectivas fronteiras e critérios, concertar-se se necessário e recorrer à análise de sistemas para ver em que medida os critérios de controlo de um deles são ou não adequados para fornecerem pontos de partida ao controlo exercido pelo outro.

Se se não verificarem estes requisitos, haverá talvez muitos agentes e instituições de controlo; mas não existirá um sistema de controlo capaz de ser eficiente e global, como o é, ao menos objectivamente, a organização controlada. Isto significa, por outro lado, que o subsistema administrativo de controlo e o sistema complementar de controlo externo devem ajustar e adaptar a sua orgânica, critérios e métodos à evolução da estrutura e da prática funcional da própria Administração controlada (ou do sector público empresarial e a sua coordenação com o sistema de controlo da Administração são necessidades evidentes para se lograr a existência de um sistema global de controlo do Estado, que seja competente e não desperdice recursos excessivos na função de controlo).

b) Bases constitucionais

6.2. Restringindo-nos ao sistema de controlo económico-financeiro, apontemos alguns dos seus princípios.

---

em Portugal», em *Revista dos Quadros Técnicos do Estado*, ano I, série I, n.º 9, Nov./Dez. 1987, pp. 16-23.

No âmbito do regime constitucional da Administração Pública, podemos relevar uma certa importância do controlo na respectiva concepção de uma Administração adequada ao Estado democrático ([16]). Com directa relevância em termos de controlo da Administração devem mencionar-se:

1.° Os princípios organizativos da legalidade (art.° 266.°), da participação (art.° 267.°, n.° 1), da descentralização e da desconcentração (art.° 267.°, n.° 2), da direcção, superintendência e tutela do Governo (art.os 267.°, n.° 2 e 202.°); os princípios do direito de informação e do direito ao recurso dos interessados (art.° 268.°); e o princípio da responsabilidade dos funcionários e agentes (art.° 271.°; cf. art.° 22.°).
2.° O princípio da democraticidade da Administração local (art.° 237.°) e das regiões autónomas (art.° 227.°).
3.° O controlo jurisdicional específico exercido, além do Tribunal Constitucional e dos tribunais judiciais (cf. art.° 211.°, n.° 1), pelo Tribunal de Contas [art.os 211.°, n.° 1-c) e 216.°] e pelos tribunais administrativos e fiscais (art.° 214.°) ([17]).
4.° O controlo exercido pelo Provedor de Justiça nos termos do art.° 23.° da Constituição.

Os princípios são aceitáveis e apontam para uma estrutura mais complexa e volitivamente mais eficiente que a do Estado Novo. Vejamos agora a realidade.

c) Visão geral dos sistemas

6.3. Esquematizemos então as principais instituições relevantes, consoante os diversos tipos de controlo:

- Controlo político

  Assembleia da República
  Assembleias das Regiões Autónomas
  Assembleias Municipais ou de Freguesia
  Governo (quando órgão de controlo e não dirigente).

([16]) Cf. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, 717-722; José Manuel Sérvulo Correia, *Os princípios constitucionais do Direito Administrativo*, em «Estudos sobre a Constituição», III, pp. 66/ss; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 2.° ed., II, pp. 416-449.

([17]) Sem esquecer, no seu campo próprio, os tribunais militares [art.° 210.°, n.° 1 al. *d*].

- Controlo social

  Comunicação Social
  Opinião pública
  Grupos de interesses

- Controlo jurisdicional

  Tribunal Constitucional
  Tribunal de Contas
  Tribunais comuns
  Tribunais Administrativos e Fiscais

- Controlo por entidades independentes

  Ministério Público
  Provedor de Justiça
  Conselho Económico e Social

- Controlo administrativo (burocrático ou técnico); especializado ou genérico)

  Inspecção-Geral de Finanças
  Outras Inspecções
  Direcção-Geral da Contabilidade Pública
  Dirigentes dos serviços (auto-controlo e primeiro nível de hetero-controlo).

d) Análise crítica

6.4. Tentemos avaliar globalmente os sistemas perante as necessidades de um controlo racional e moderno.

Sabe-se bem que a Administração Pública portuguesa tem uma configuração arcaica, caótica e desconexa. Por estas três razões, e bem assim pela ausência de um crescimento equilibrado e ajustado nos últimos anos, pode dizer-se que causa grande insuficiência e desajustamento dos seus diversos sistemas de controlo.

Em primeiro lugar, o *controlo político*, essencialmente exercido pelo Governo e, eventualmente, pelo Parlamento (em termos globais e naquilo que seja consentido pelo princípio da separação de poderes). Neste caso, pode dizer-se que a partidarização ocorrida nas diversas fases e nos diferentes segmentos e estratos da Administração Pública, por uma lado, e a combinação da

instabilidade governamental com a falta de modelos racionais, claros e integrados de organização e funcionamento da Administração Pública, de outra banda, criam uma situação em que o poder de direcção do Governo é muitas vezes limitado e o seu poder de controlo carece de meios para se afirmar como garantia de racionalidade.

Em segundo lugar, o *controlo social*: a Administração Pública num Estado democrático deve ser aberta, participada e controlada pela população em geral e pelos cidadãos interessados, bem como por outros meios de transparência e controlo social como a Comunicação Social. Também nesta domínio, o culto do secretismo excessivo da Administração (que não é «aberta») e a sua estrutura fundamentalmente autoritária a tornam escassamente controlável.

Em terceiro lugar, a Administração Pública pode ser controlada no seu respeito pela legalidade através dos *Tribunais* que julgam o próprio Estado, ou seja, para além de eventual competência dos tribunais comuns, os tribunais administrativos e fiscais e o Tribunal de Contas. Neste domínio, a escassez de meios, por vezes resultante de legislação arcaica e desajustada e da insuficiente prioridade que os sucessivos Governos têm atribuído a dotar a justiça de suficientes meios de actuação, tornam o controlo de legalidade, no mínimo, demorado e em muitos casos também insuficientemente efectivo.

Em quarto lugar, mencione-se positivamente o Provedor de Justiça e a Alta Autoridade contra a Corrupção, no seu âmbito especial.

Finalmente, podemos considerar relevante a necessidade da instituição de sistemas de controlo interno da própria Administração. Neste domínio, também se pode dizer que são raros, insuficientes e, muitas vezes, globalmente incoerentes os meios de controlo da Administração Pública. Em primeiro lugar, uma Administração Pública moderna, dominada por princípios de racionalidade, deve iniciar o seu controlo na própria acção desenvolvida pelos agentes, em seus diversos níveis: o controlo começa por ser questão de mentalidade, inserindo-se neles e aproveitando os mecanismos da hierarquia, da tutela, da superintendência, da circulação normal de informação, da colaboração para se exercer uma primeira forma de autocontrolo administrativo, através dos dirigentes de cada serviço ou organização (simples ou complexa). É aí que tudo começa e tudo vem a acabar.

Os modos como a organização e as estruturas de decisão da nossa Administração Pública estão instituidos fazem pressupor mais uma actuação baseda em conceitos verticais de autoritarismo, pretensa infalibilidade e imposição, do que em mecanismos de autocontrolo pelo diálogo, pela cooperação, pela busca da informação e do ajustamento. Por outro lado, só muito recentemente têm sido criadas estruturas e, nalguns casos, departamentos e instituições com funções específicas (exclusivas ou não) de controlo da própria

Administração, sendo tradicional que se desse prioridade ao controlo pela Administração da actuação social de pessoas, indivíduos ou grupos e que se subalternizasse o controlo interno da actuação da Administração por outros órgãos da própria Administração, ou externo por entidades a ela alheias. Neste aspecto, só o domínio financeiro dispõe de estruturas de controlo que no essencial são as do sistema orçamental e de contabilidade pública herdado do salazarismo, complementado pelo controlo prévio do Tribunal de Contas, um e outro carecidos de uma revisão global que atenue a sua morosidade e superficialidade. De facto, o controlo prévio, onde exista, deve ser cada vez mais descentralizado, cabendo antes às instituições de controlo financeiro, administrativas ou jurisdicionais, uma função simultânea ou posterior de controlo global.

Este controlo global, para além de carecer de uma especialização de funções, que em muitos casos só agora começa a desenhar-se, exerce-se sem grande capacidade e tradição de corpo, com excepção durante alguns anos, da Inspecção-Geral de Finanças.

Fora do domínio financeiro, em matérias como a gestão de pessoal, a gestão de projectos, a gestão técnica, as estruturas e os métodos de controlo, são ainda mais incipientes e insuficientes.

e) Formas de controlo

6.5. O conceito de controlo engloba, pois, o de auditoria: no primeiro cabem todas as formas de fiscalização, no segundo apenas as que obedecem à metodologia da auditoria, quer interna — integrada na própria organização auditada e basicamente orientada para, com critérios próprios, detectar riscos e falhas do sistema de organização e de gestão e assim contribuir para sugestões tendentes à melhoria da gestão; quer externa — tendente ao apuramento de situações, contabilísticas, financeiras ou, menos frequentemente, organizatórias, e à avaliação da segurança e da fiabilidade do sistema e do seu funcionamento global.

O controlo — e também a sua espécie que é a auditoria (a qual pode ser de gestão, contabilística ou financeira, ou ter mesmo objectos bem mais distantes e especializados, como v.g., a auditoria ecológica) — pode assumir a forma de *controlo geral*, global, não especializado ou disseminado: então, uma gama diversa de objectivos, que podem ter relevância financeira ou incluir a própria situação financeira em sentido próprio, são o seu objecto e determinam os seus critérios.

Mas pode ser um *controlo específico, com fins e critérios* essencialmente financeiro, caso em que se pretende avaliar segundo critérios financeiros:

a) de legalidade e regularidade;

b) de boa gestão financeira ou «value for money»: economicidade, eficácia e eficiência; ou ainda eventualmente outros, como o da equidade, já utilizado no NAO inglês.

O quadro que a seguir se apresenta aponta as situações de controlo geral ou não especializado da actividade financeira da Administração Pública, predominantes até há pouco numa estrutura como a portuguesa, caracterizada pela existência de numerosas lacunas e sobreposições, pela falta do espírito de sistema, pela busca predominante da irregularidade e do seu apuramento, com ou sem poderes sancionatórios, e por um certo formalismo; em vez da tendência dos sistemas modernos, preocupados com a avaliação dos riscos ou a melhoria da gestão, nomeadamente em situações de risco negativo, ou a avaliação da organização e dos procedimentos, com um controlo financeiro substancial, que pode ser de legalidade e regularidade mas também de correcta afectação dos *inputs* aos *outputs*, subalternizando ou não procurando deliberadamente — eventualmente separando-se claramente dele — a óptica da irregularidade e considerando o controlo uma situação normal e desejavelmente permanente, ao menos em termos potenciais. O sistema português de tipo tradicional aproxima-se das primeiras características e raramente começa a ter as segundas; e a expectativa de controlo dos fiscalizados na Administração Pública corresponde também ao segundo modelo: a primeira reacção corrente, de cada vez que há uma acção de controlo, é pensar em irregularidades e não na existência de uma prática ou rotina permanente de controlo, é pensar em punir em vez de ajudar a corrigir a gestão, nomeadamente conseguindo o melhor ajustamento possível de recursos escassos aos objectivos escolhidos por esta (no plano político e no plano administrativo, no caso da Administração Pública).

Então, as formas possíveis de controlo indiferenciado — que quase todas têm também a sua dimensão financeira mas não se resumem a ela — são as que se apontaram no n.º 6.3.

Seguidamente, destacar-se-ão as formas de controlo que são exercidas por organismos exclusivamente orientados para a actividade financeira da Administração Pública.

7. **Organização do controlo financeiro em Portugal**

Enfim, cabe dar uma brevíssima ideia de quais são as principais estruturas especializadas de controlo administrativo e financeiro. Separamos as que estão integradas na Administração (controlo interno) e as que são independentes da

Administração (controlo externo), não repetindo que a primeira e decisiva instância de controlo ou de primeiro grau ou nível de controlo, consoante os casos, é constituída pelos dirigentes de cada serviço, primeiros e principais responsáveis pela respectiva gestão financeira (orçamental ou patrimonial).

As formas específicas de controlo financeiro existentes entre nós são fundamentalmente:

No domínio do *controlo interno*, em termos de Administração Pública (pondo de lado o sentido mais restrito de controlo interno para cada suborganização: neste uma comissão de auditoria num instituto público ou uma comissão de fiscalização de uma universidade ou de um politécnico serão órgãos de controlo interno, mas a acção da Inspecção-Geral de Finanças ou da Inspecção-Geral do Ensino será para uma autarquia, instituto ou direcção-geral uma forma de controlo externo; no entanto, relativamente à Administração no seu conjunto, ambas constituem órgãos e formas de controlo interno, de primeiro e de segundo grau).

No controlo interno de primeiro nível ou grau (o que para cada autarquia, instituto ou departamento faz parte da sua própria organização), existem com frequência departamentos especializados na gestão financeira, nomeadamente nas áreas, sectores ou instituições com importante actividade financeira; mas, com excepção das empresas públicas, já são mais raros os departamentos de controlo interno de primeiro nível encarregados de controlo especificamente financeiro.

No segundo nível — externo às organizações específicas e com vocação geral relativamente a toda a Administração Pública ou a uma parte importante dela — encontramos, com funções específicas e diferenciadamente financeiras, fundamentalmente de dois organismos:

a) a Direcção-Geral da Contabilidade Pública, que executa o controlo orçamental interno da Administração central (embora tenha outras funções que vão para além deste controlo, como as de planeamento);
b) a Inspecção-Geral de Finanças, que detém exclusivamente funções de controlo interno de segundo grau especificamente financeiro em relação à Administração central e à local.

No domínio do *controlo externo*, o Tribunal de Contas exerce um controlo externo especializado, técnico e jurisdicional, ao passo que ao Parlamento compete o controlo externo político e não especializado. Poderá haver ainda um controlo externo profissional, que em outros países se institucionaliza nos

órgãos do tipo Auditor-Geral que substituem os Tribunais de Contas; mas um Tribunal de Contas pode perfeitamente socorrer-se do controlo profissional ou integrá-lo, de formas as mais diversas.

Limitemo-nos a uma breve seriação selectiva ([18]):

A) *Estruturas de controlo interno*

7.1. ***Ministério das Finanças***

7.1.1. *Inspecção-Geral de Finanças* (DL 353/89, de 16 de Outubro)

A Inspecção-Geral de Finanças é um órgão de fiscalização superior e de apoio técnico do Ministério das Finanças cuja acção se exerce em todo o território nacional. Procede ao controlo das finanças públicas, tendo em vista a prevenção e correcção de anomalias bem como a reintegração do interesse público e da legalidade. Compete-lhe nomeadamente fiscalizar os serviços de finanças e os cofres públicos, tanto do Estado como das autarquias locais, verificar o comportamento em matéria económica ou fiscal de quaisquer serviços públicos, pessoas colectivas de direito público, empresas e entidades dos sectores públicos, cooperativo ou privado, intervir na fiscalização das empresas ou entidades, efectuar a auditoria financeira das empresas públicas e, nalguns casos, de empresas privadas, fiscalizar as indústrias do tabaco e dos fósforos e administrar os respectivos impostos.

7.1.2. *Direcção-Geral da Contabilidade Pública*

Além de responsável administrativa pela preparação e execução do Orçamento do Estado, a D.G.C.P. exerce uma importante função de controlo preventivo das despesas públicas orçamentais, avaliando a respectiva legalidade e cabimento (bem como a pertinência económico-financeira) através de operações integradas no processo de liquidação e escrituração das despesas orçamentais e também mediante a conferência e registo sucessivo das operações relativas à receita orçamental. Ordenada uma despesa orçamental, as Delegações da Contabilidade Pública verificavam a sua legalidade e cabimento, sem o que ela não poderia ser paga; quando entrar plenamente em vigor a Reforma da Contabilidade Pública essa fiscalização passará a ser em regra «a posteriori».

([18]) Nuns casos trata-se de instâncias de fiscalização (verificação da correcção e legalidade) em outros de auditoria (verificação e apreciação de correcção e realidade do trabalho contabilístico no seu objecto — económico, real financeiro), de inspecção (legalidade ou conveniências), ou de garantia de legalidade prévia ou sucessiva)...

7.2. ***Ministério do Planeamento e da Administração do Território***

7.2.1. *Inspecção-Geral de Administração do Território* (DL 64/87, de 6 de Fevereiro)

A I.G.A.T. é o organismo de exercício da tutela inspectiva do Governo sobre as autarquias locais e de fiscalização superior do Ministério do Plano e da Administração do Território.

São suas atribuições, nomeadamente, averiguar do cumprimento das obrigações impostas por lei às autarquias locais e suas associações e federações, bem como aos organismos e serviços dependentes do Ministério, proceder às visitas de inspecção ordinárias ou extraordinárias, proceder a inquéritos e sindicâncias aos órgãos e serviços das autarquias locais e suas associações e federações, bem como aos dependentes do Ministério, se necessário propor e instruir processos disciplinares, estudar e propor em colaboração com os serviços competentes do Ministério das Finanças, medidas que visem uma maior eficiência do exercício da tutela inspectiva do Governo sobre as autarquias.

7.3. ***Ministério das Educação***

7.3.1. *Inspecção-Geral da Educação* (DL 140/93, de 26 de Fevereiro)

A I.G.E. tem como atribuições o controlo pedagógico e disciplinar do subsistema do ensino não superior e a fiscalização administrativa e financeira de todo o sistema educativo, o que representa um importante conjunto de recursos financeiros.

7.4. ***Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações***

7.4.1. *Inspecção-Geral do M.O.P.T.C.* (DL 409/87, de 31 de Dezembro)

À Inspecção-Geral do M.O.P.T.C. incumbe inspeccionar a actividade dos órgãos e serviços do Ministério e dos organismos e empresas tuteladas velando pelo cumprimento das leis, regulamentos, determinações, directivas e instruções ministeriais, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas aos serviços e organismos do Ministério e à Inspecção-Geral de Finanças.

7.5. ***Ministério da Saúde***

7.5.1. *Inspecção-Geral de Saúde* (DL 291/93, de 24 de Agosto)

A I.G.S. é o órgão disciplinar e fiscalizador do Ministério da Saúde e como tal tem por fim assegurar o cumprimento das leis e regulamentos em

todos os serviços dependentes daquele departamento ou sujeitos à sua tutela, competindo-lhe designadamente fiscalizar e inspeccionar as actividades dos órgãos e serviços dependentes do Ministério da Saúde ou sujeitas à sua tutela.

7.6. ***Ministério do Emprego e da Segurança Social***

7.6.1. *Inspecção-Geral da Segurança Social* (DL 271/92, de 30 de Novembro)

A I.G.S.S. tem como atribuições em especial inspeccionar as actividades dos órgãos, serviços e instituições que integram a estrutura orgânica do sistema de segurança social e das instituições privadas sujeitas à tutela do sector.

7.7. ***Ministério da Defesa*** ([19])

7.7.1. *Estado Maior da Armada*

Superintendência dos Serviços Financeiros (Lei Orgânica: DL 49/93, de 26 de Fevereiro)

À S.S.F. incumbe designadamente, a fiscalização documental das contas e inspecção "in loco" dos actos de administração financeira praticados pelos responsáveis administrativos relativos às actividades de âmbito financeiro da Marinha.

7.7.2. *Estado Maior do Exército*

Inspecção-Geral do Exército (DL 50/93, de 26 de Fevereiro)

À I.G.E. compete fiscalizar, no âmbito do Exército, o cumprimento das disposições legais em vigor e das determinações do Chefe do Estado Maior do Exército.

As inspecções poderão ser de natureza operacional, financeira, administrativa ou logística.

7.7.3. *Estado Maior da Força Aérea*

Inspecção-Geral da Força Aérea (DL 51/93, de 26 de Fevereiro)

A composição, funcionamento e atribuições da I.G.F.A. passam a ser regulados por despacho do Chefe do Estado Maior da Força Aérea.

([19]) Existem ainda Comissões de Contas e Apuramento de Responsabilidades (com diversas designações) que cooperam com o Tribunal de Contas no controlo financeiro «a posteriori».

7.8. ***Outros serviços principais***

Serviços inspectivos com incidência sobre a Administração Pública:

- Inspecção da P.S.P. (DL 151/85, de 9 de Maio)
- Gabinete de assessores e inspectores da G.N.R. (DL 333/83, de 14 de Julho).
- Inspecção do Ministério Público (DL 47/86, de 15 de Outubro)

— *Serviços de Inspecção da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado* (DL 523/72, de 19 de Dezembro)
— *Serviços de Inspecção da Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores* (DL 506/80, de 21 de Outubro)
— *Serviços de Inspecção e Apoio Jurídico da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais* (DL 268/81, de 16 de Setembro)
— *Inspecção Diplomática e Consular* (DL 529/85, de 31 de Dezembro)
— *Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura* (DL 192/91, de 21 de Maio, e DL 94/93, de 2 de Abril);
— *Inspecção-Geral das Actividades Económicas* (DL 19/93, de 18 de Janeiro)
— *Inspecção-Geral de Jogos* (DL 184/88, de 25 de Maio)

B) *Estruturas de controlo externo*

Conforme já se disse, o controlo externo da actividade financeira da Administração Pública, em moldes diferenciados ou especializados ([20]), está em Portugal confiado a duas instituições com funções e poderes diferenciados:

a) A *Assembleia da República* que exerce o controlo político.
b) O *Tribunal de Contas* que exerce o controlo jurisdicional.

([20]) Não se esquece que, em certo sentido, a função de direcção do Governo relativamente à Administração Pública envolve elementos de orientação e comando (hierárquico, de supra-intendência, tutelar) e também elementos de fiscalização ou controlo; mas, sendo o Governo órgão de direcção política da Administração Pública, é nessa qualidade que o seu controlo, mesmo político, deve ser considerado integrado no sistema administrativo e não externo a ele. Por outro lado, é evidente que o controlo indiferenciado da Administração Pública se exerce através da actividade de outros Tribunais, nomeadamente os Tribunais Administrativos e Fiscais (já que o Tribunal Constitucional, em princípio, fiscaliza a constitucionalidade de normas jurídicas; e os Tribunais Judiciais, no âmbito das suas competências, apenas indirectamente ou acessoriamente podem fiscalizar, ou sancionar, o comportamento financeiro da Administração Pública e dos seus responsáveis políticos, dirigentes, funcionários ou agentes. Por maioria de razão, o controlo pode ser extra-jurídico. Falamos aqui apenas de controlo externo jurídico e especializado ou diferenciado.

7.9 A fiscalização do ***Parlamento*** pode exercer-se através de meios comuns (nos quais a fiscalização política ao Governo pode envolver fiscalização administrativa do Governo ou da Administração: inquéritos parlamentares, interpelações ao Governo, intervenções políticas de diverso tipo) ou de formas especificamente financeiras. As competências financeiras do Parlamento vão para além do simples controlo ([21]). Fundamentalmente, contudo, a fiscalização política traduz-se no acompanhamento da execução do Orçamento nos termos do art.º 110.º da Constituição (que não tem existido, quer porque o Governo não fornece elementos suficientes, quer porque o Parlamento pouco tem ido além de algumas reuniões da Comissão Parlamentar de Economia, Finanças e do Plano com membros do Governo) e a tomada de contas, efectuada através da discussão e aprovação política da Conta Geral do Estado por Resolução da Assembleia da República.

A prática, após a instauração do regime democrático, tem sido, até muito recentes tempos, a da não efectivação de qualquer espécie de responsabilidade. Em 1991 foram aprovadas de afogadilho todas as Contas Gerais do Estado pendentes. Em 1992 a oposição abandonou o debate, por não estar presente nenhum representante do Governo. Em 1993 estão já pendentes duas contas com parecer que ainda não foram discutidas nem votadas. Em 1993, todavia, a Comissão Parlamentar de Economia decidiu criar uma Sub-comissão permanente de contas públicas, o que parece indiciar, ao menos formalmente, a intenção de dar um passo em frente no sentido de que o Parlamento passe a exercer esta competência de *fiscalização e responsabilização*, que é essencial à prática da democracia, como mostra a experiência dos Estados democráticos mais próximos.

7.10. A fiscalização jurisdicional cabe ao ***Tribunal de Contas***, que a Constituição (art.º 216.º) considera um verdadeiro Tribunal. Ela exprime-se na atribuição de uma pluralidade de poderes e competências, que poderão sistematizar-se assim:

a) *Fiscalização prévia*, visando actos ou contratos tipificados na lei e que determinam a assunção de encargos financeiros, não podendo tais actos ou contratos produzir quaisquer efeitos financeiros sem o «visto» do Tribunal;

([21]) Compreendem, nomeadamente, o poder de aprovar o Orçamento, que é uma decisão financeira e não uma decisão de controlo; a competência legislativa reservada em numerosos domínios financeiros, que é competência legislativa; e poderes financeiros de autorização específica que não significam propriamente controlo mas co-decisão (por exemplo, a autorização parlamentar dos empréstimos públicos). É apenas da componente de controlo que aqui se fala.

b) *Fiscalização sucessiva*, exercida sob muitas formas, das quais se destacam:

b.1) a elaboração de um relatório anual sobre a Conta Geral do Estado e bem assim de relatórios anuais sobre as contas das Regiões Autónomas e dos órgãos administrativos dos respectivos Parlamentos;

b.2) julgamento anual das contas dos responsáveis pelos dinheiros públicos, sendo as contas fiscalizadas sumariamente e, depois, seleccionadas pelo Tribunal para julgamento em função de planos de fiscalização anuais ou da existência de indícios de irregularidades justificativas;

b.3) realização de inquéritos, entre os quais se incluem os inquéritos de auditoria, com a publicação de relatórios que, tendo embora a forma de acórdão, se limitam em geral a verificar situações e a formular recomendações;

b.4) aplicação de multas e efectivação de responsabilidades por dinheiros públicos gastos de forma ilegal ou irregular ou pela prática de outras infracções financeiras.

O Tribunal de Contas é constituído por juízes com estatuto de verdadeira independência, dispõe desde a reforma da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, de auto-organização nos principais domínios (gestão de pessoal, dos recursos materiais, financeira, operacional, etc.) e tem verdadeiros poderes jurisdicionais e poderes independentes de investigação para o exercício da função de controlo, tendo nomeadamente todas as suas decisões força jurisdicional, portanto superior à de quaisquer outros órgãos do Estado, e podendo exigir os elementos probatórios necessários ao exercício das suas funções.

As competências do Tribunal incluem a generalidade das áreas dos dinheiros públicos, com excepção das empresas públicas, estendendo-se também aos dinheiros públicos comunitários, nacionais, regionais ou locais, e tendo como âmbito principal a fiscalização da legalidade financeira, mas, por imposição de conceitos indefinidos ou critérios legalmente pré-determinados de boa gestão, eficácia ou eficiência, podendo também apreciar, não com autonomia relativamente à legalidade financeira mas como parte integrante do conceito de legalidade, quando leis concretas o determinem, critérios de boa gestão. Pode, ainda, regular e decidir jurisdicionalmente matérias relativas à regularidade, quer contabilísticas quer outras, nomeadamente aprovando instruções que são obrigatórias para as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal.

Importa referir que, em particular no tocante a recursos comunitários, o Tribunal de Contas é o interlocutor exclusivo do Tribunal de Contas da Comunidade Europeia e articula-se com outros órgãos comunitários como a DG XX da Comissão, etc..

7.11. Importa ainda, para caracterizar o sistema, considerar o problema das relações entre controlo externo e controlo interno, concentrando-nos, no essencial, nas relações entre o controlo externo jurisdicional e os órgãos de controlo interno; com efeito, é aí que está a chave do sistema, pois o controlo político é, nomeadamente num sistema como o nosso, essencialmente alheado e distante da realidade da Administração Pública, exercendo-se primordial e quase quê exclusivamente sobre o órgão político de que ela depende — o Governo.

Podem referir-se os seguintes aspectos principais:

a) O controlo externo baseia-se no controlo interno, sendo obrigatório o envio dos relatórios das entidades de controlo interno ao Tribunal de Contas para eventuais acções de seguimento (art.° 31.° n.° 3 da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro).

b) A inexistência de controlo interno e a inobservância de recomendações do Tribunal podem determinar responsabilidade financeira, o que significa que as recomendações do Tribunal têm uma forma particular de obrigatoriedade, embora obrigatoriedade que é mediada pela existência dos poderes de livre decisão dos órgãos e agentes administrativos, e que o controlo interno faz parte integrante da competência do Tribunal, pelo que se justifica a prática de analisar nos diversos organismos o sistema e, em particular, a existência ou não de controlo interno e a respectiva fiabilidade [(art.° 53.°, n.° 2, alínea *c*) da Lei n.° 86/89)].

c) O Tribunal pode requisitar inquéritos e sindicâncias ao mais importante dos órgãos de controlo interno financeiro — a Inspecção-Geral de Finanças (art.° 6.° n.° 5 do Decreto com força de Lei n.° 22 257, que o Tribunal declarou já encontrar-se em vigor).

d) O Tribunal tem enviado os seus programas anuais de fiscalização aos organismos de controlo interno, dada a conveniência de articular as duas formas de controlo no nível da programação de actividades a fim de permitir uma maior cobertura do universo a controlar e uma maior eficácia da prevenção ou repressão da ilegalidade, da irregularidade e da fraude financeira (convém recordar como este objectivo é agora tornado obrigatório, no tocante aos dinheiros comunitários e relativamente a todos os órgãos dos Estados-membros, pelo Tratado da União Europeia).

e) Em todos os relatórios e nas acções de auditoria dos Serviços de Apoio ao Tribunal em que estes se baseiam, tem constituído objecto prioritário da análise do sistema de decisão e gestão financeira a fiscalização do sistema de controlo interno, verificando a sua existência e os seus procedimentos e pronunciando um juízo sobre a sua fiabilidade, o qual é importante, não apenas para a programação das acções de fiscalização a efectuar pelo Tribunal, mas também para avaliar as formas concretas de responsabilização dos gerentes de cada serviço e mesmo a culpa ou responsabilidade destes por eventuais deficiências, ilegalidades ou irregularidades financeiras.

8. Conclusão

Nos últimos anos tem havido alguma melhoria da estrutura de controlo financeiro, que continua, no entanto, a manter características de arcaísmo, fragmentarismo e em muitos casos ausência de uma mentalidade racional de controlo, quer por se entender que a finalidade do controlo não é apenas a de sancionar irregularidades, mas sobretudo a de garantir uma melhor eficiência dos sistemas, métodos e procedimentos de gestão e assim prevenir as ilegalidades ou irregularidades. Por outro lado, o carácter fragmentário descoordenado do sistema e, muitas vezes, a falta de poderes ou de recursos dos seus elementos — da qual o Tribunal de Contas, no seu quase concreto, se tem queixado com frequência — determinam algum estímulo à irregularidade, em vez da permanente expectativa de controlo que deveria haver por parte de todos os responsáveis da Administração e até dos particulares que com ela contactam.

A revisão da função geral de controlo da Administração Pública portuguesa não é dissociável, por um lado, do processo de reforma global da Administração, a qual deve fazer-se por fases e em zonas críticas ou exemplares, mas a partir de um conceito global claro; e é cada vez mais exigida por necessidades, não exclusivamente financeiras, de integração nas Comunidades Europeias e de cooperação da nossa Administração Pública com a Administração Comunitária. É de crer pois que venha a dar-se o necessário reforço da componente «controlo» da Administração, com os seguintes requisitos, princípios e objectivos:

a) especialização das instituições de controlo;
b) integração do funcionamento das instituições de controlo numa mentalidade e num sistema global de controlo da racionalidade de acção administrativa, no qual órgãos de controlo e estruturas controladas sejam cooperadores;

c) apuramento técnico e rigor dos métodos de controlo, nomeadamente, através do recurso a métodos de auditoria (financeira, pessoal, técnica);
d) desburocratização, tanto das novas formas e procedimentos de controlo, como das entidades controladas;
e) seguimento das acções ajustadas de controlo, prioritariamente na correcção ou ajustamento das decisões e das acções da Administração e, quando necessário (nesse caso pelo recurso à via disciplinar, e à via hierárquica ou à via jurisdicional), para eventual efectivação de responsabilidades.

Importa sempre que a difusão da mentalidade de controlo, que é exigida por qualquer Administração Pública moderna, ocasione que o controlo seja exercido e acolhido pelas entidades a ele sujeitas como uma actividade concorrente e cooperante, e não como uma actividade de índole policial ou repressiva.

Como temos dito, o estado caótico, o crescimento desordenado, a dimensão excessiva e o arcaísmo de estruturas e de métodos criaram uma situação de muito generalizado descontrolo na Administração Pública portuguesa, a qual só parcialmente, sobretudo no domínio financeiro, tem coexistido com o reforço de instituições e processos tradicionais de controlo, a par do definhamento de outros.

Só com uma revisão profunda da Administração Pública no sentido da sua modernização e do melhor ajustamento à defesa dos interesses nacionais no âmbito das Comunidades Europeias poderemos passar a ter critérios e meios modernos de controlo, sem os quais não há garantias de que a invocação do interesse público ou do interesse geral pela Administração correspondam a uma efectiva realização do bem comum e não de interesses particulares, de grupos de interesses, dos próprios funcionários ou agentes, ou até de estruturas partidarizadas, facções ou grupos organizados no interior da Administração.

No fundo, todavia, o futuro do controlo em Portugal depende da aplicação que tenha a frase tão verdadeira da la Bruyère: «Há alguns homens que se fazem surdos à razão e aos bons conselhos, e deliberadamente actuam por medo de serem controlados» ou, para repetir uma frase bem conhecida: «confiar é bom; controlar é melhor».

ANEXO I

LISTA DOS SERVIÇOS DE INSPECÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL PORTUGUESA

Gabinete de Assessores e Inspectores da Guarda Nacional Republicana

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho

Inspecção Diplomática e Consular

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 529/85, de 31 de Dezembro

Inspecção-Geral das Actividades Económicas — (IGAE)

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 14/93, de 18 de Janeiro

Inspecção-Geral da Administração do Território — (IGAT)

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 64/87, de 6 de Fevereiro

Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura — (IGA)

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 192/91, de 21 de Maio e Decreto-Lei n.º 94/93, de 2 de Abril

Inspecção-Geral da Educação — (IGE)

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 140/93, de 26 de Abril

Inspecção-Geral do Exército

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 50/93, de 26 de Fevereiro

Inspecção-Geral de Finanças — (IGF)

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 353/89, de 16 de Outubro

Inspecção-Geral da Força Aérea

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 51/93, de 26 de Fevereiro

Inspecção-Geral de Jogos — (IGJ)

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 184/88, de 25 de Maio

Inspecção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações — (IGOPTC)

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 409/87, de 31 de Dezembro

Inspecção-Geral de Saúde — (IGS)

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 291/93, de 24 de Agosto

Inspecção-Geral da Segurança Social — (IGSS)

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 271/92, de 30 de Novembro

Inspecção do Ministério Público

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro

Inspecção da Polícia de Segurança Pública

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio

Serviços de Inspecção da Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 506/80, de 21 de Outubro

Serviços de Inspecção da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 523/72, de 19 de Dezembro

Serviços de Inspecção e Apoio Jurídico da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de Setembro

Superintendência dos Serviços Financeiros do Estado-Maior da Armada

Lei Orgânica — Decreto-Lei n.º 49/93, de 26 de Fevereiro

ANEXO II

BIBLIOGRAFIA

AUDITORIA INTERNA E EXTERNA

ADAM ADAM, Alfredo — *La auditoria interna en la administración pública federal*. México, 1989

ADAM ADAM, Alfredo; BECERRIL LOZADA, Guillermo — *La auditoría interna en la administración pública federal*. México, Instituto de Contadores Públicos, 1985.

ARIAS SOLÍS, Diego José — *Ubicación e importancia de la auditoría interna en las dependencias del Poder Ejecutivo*. México, Edición del autor, 1983.

ASCENCIO SALCEDO, Gustavo A. — *La auditoría externa ante la nueva contabilidad*. México, Edición del autor, 1985.

ASTON, John — *Shaping the future of internal audit*. «Journal of Management and Training», New Delhi, Office of the Comptroller and Auditor General of India, vol 9, n.º 2 (Jul. 1991), p. 18-19. (*)

ASOSAI — *External audit of the United Nations*. «Asian Journal of Government Audit», New Delhi, ASOSAI, 1993, p. 17-18. (*)

AUDIT ET MANAGEMENT — *Audit et management*. Cahier realisé sous la direction de Daniel Boussard e Hervé Stolowy. «Cahiers Français», Paris, La Documentation Française, n.º 248 (Out.-Dez. 1990).

BARBIER, Etienne — *Auditoria interna*. Mem Martins, Edições CETOP, 1992. (*)

BENTEGEAT, Hervé — *Les comptes et le comissaire aux comptes*. «Problèmes Económiques», Paris, La Documentation Française, 1992, p. 29--31.

BOULTON, lan — *Internal audit in Central Government*. «Journal of Management and Training», New Delhi, Office of the Comptroller and the Auditor General of India, vol. 8, n.º 3 (Out. 1990), p. 16-20. (*)

BRASIL. Tribunal de Contas de São Paulo — *Fiscalização financeira e orçamentária do Estado e Municípios*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 1969. (*)

CANADÁ, Bureau du Vérificateur Général — *Le regime de vérification s'appliquant aux sociétés d'Etat.* «Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambres des Communes», Ottawa, Vérificateur Géneral du Canada, 1990. (*)

CARDON, Ruben C.A. — *Nova dimensão do campo de auditoria governamental.* «Revista da Administração Pública», Lisboa, SEO, n.º 2 (Maio/Ago. 1986), p. 205–216.

CARRILLO DUARTE, Edgar — *Los Diagramas de flujo como herramienta de la auditoría interna.* México, Edición del autor, 1983.

CASTILLO AYALA, Javier — *La dificulté que pose la vérification de la dette publique.* «Revue International de la Vérification des Comptes Publics», Washington, INTOSAI, vol. 18, n.º 3 (Jul. 1991), p. 12-14. (*)

CASTILLO RUIZ, Rosa Maria — *Relaciones entre la auditoría externa y la auditoría interna.* México, Edición del autor, 1983.

CAVALCAVANTI, Henrique Brandão — *Auditoria operacional e avaliação de impacto e desempenho.* «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, vol. 22, n.º 49 (Jul.-Set. 1991), p. 31-37. (*)

CHACON ORTEGA, Ramon Darnian — *La organización de um departamento de auditoría interna en las empresas.* México, Edition del autor, 1979.

COMUNIDADE EUROPEIA. Cour des Comptes des Communautés Européennes — *Glossaire: sélection de termes et expression utilisés en matiére de contrôle externe des finances publiques.* Comp. Patrick Everard et Diane Wolter, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1989. (*)

CONASUPO (MÉXICO) — *Programa de auditoria interna: 1979.* Compañia Nacional de Subsistencias Populares. México, Conasupo, 1980.

CONGRES DES INSTITUTIONS SUPERIEURES DE CONTROLE DE L'ETAT, 5.°, JERUSALÉM, 1965 — *Le contrôle de l'état en Israel.* Jerusalém, Bureau de Contrôleur de l'Etat d'Israel, 1965. (*)

COSTA, Manuel Eduardo Ferreira da — *Os poderes da fiscalização e julgamento de contas nas finanças locais.* Lisboa, [s n], 1959. Tema apresentado no III Congresso das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas, Lisboa, 1959. (*)

DÁVILA GÁLVAN, Sergio — *La auditoría interna ante los fraudes.* México, Editiones Contables y Administrativas, 1976.

DEAN, Peter — *Survey results: training government auditors in developing countries*. «International Journal of Gouvernment Auditing», Washington, INTOSAI, vol. 17, n.º 4 (Out. 1990), p. 11-14. (*)

DELGADO ARRIAGA, David — *El auditor interno y la auditoría administrativa*. México, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Comercio y Administration, 1989.

ESPANHA. Tribunal de Contas — *O papel da entidade fiscalizadora superior e o alcance da auditoria*. «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, n.º 47 (Jan.-Mar. 1991), p. 53-64. (*)

ESTRELLA ROSERO, Edison Eduardo — *Metodologia y planificación para ejecutar la auditoría operacional*. «Horizontes», Lima, ILACIF, n.º 19 (Set.-Dez. 1990), p. 39-45. (*)

FEDERATION DES EXPERTS COMPTABLES EUROPEENS — *Developments in performance measurement and financial management: ideas for use in public service*. Bruxelas, FEE, cop. 1991. (*)

FERNANDEZ PENA, Enrique — *Diccionario de auditoria*. Prol. Ricardo Bolufer Nieto. Madrid, Samsa Distribuciones, D.L. 1989. (*)

FIGUEIREDO, Luís Carlos Braga de — *Auditoria operacional e avaliação de impacto e desempenho*. «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, vol. 22, n.º 49 (Jul.-Set. 1991), p. 39-65.(*)

FILIPINAS. Commision on Audit Research and Development Foundation — *Comprehensive audit manual on COA — sampling-card methodology: concepts and aplication guidelines*. Pref. Francisco S. Tantuico. [Manila], CARDF, 1985. (*)

FINLÂNDIA. Tribunal de Contas — *A auditoria da dívida pública*. «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, n.º 47 (Jan.-Mar. 1991), p. 65-79. (*)

FRANCO, António Luciano de Sousa — *Latest development in measuring and controlling «Performance in Portugal: recent evolutions in performance measuring in public sector management and control*. «Performance measurement in public sector management: collected papers from the second Public Sector Conference of the Fédération des Experts Comptables Européens». Londres, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 1991, p. 156-166. (*)

FREITAS, Luís Fernando Alcobia — *Controle externo: auditoria de avaliacão ou operacional*. «Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande

do Sul», Porto Alegre, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, A 10, n.º 16 (1.º Sem. 1992), p. 122-124. (*)

GALICIA, Alejandro — *La auditoría interna como factor elemental de control en la organización de una empresa.* México, Edition del autor, 1978.

GANPONCE DE LEÓN, Maria de Lurdes — *La auditoría interna y su relacion con la auditoría externa.* México, 1971.

GANDARILLA MARTÉNEZ, Pedro — *Función de la auditoría interna en las controlarías del sector público.* México. Edición del autor, 1985.

GARCIA PELAYO OROZCO, Martha Beatriz — *Teoria general de auditoría interna operacional.* México, Edición del autor, 1983.

GARRIDO, Martin — *Auditing the sale of public companies.* «Journal of Management and Training», New Delhi, Office of the Comptroller and Auditor General of India, vol 10, n.º 2 (July 1992), p. 8-10. (*)

GRÃ-BRETANHA. Controlador e Auditor Geral — *Políticas e métodos de gestão da fiscalização pública.* «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, n.º 47 (Jan.-Mar. 1991), p. 23-24. (*)

GUIMARÃES, Roberto Figueiredo — *Considerações sobre auditoria operacional no sistema de controle interno do poder executivo.* «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, vol. 22, n.º 49 (Jul.- Set. 1991), p. 65-73. (*)

INDIA. Comptroller and Auditor General of India — *Examen de las empresas publicas: cambio de enfoques y de tecnicas.* «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, vol. 22, n.º 50 (Out.-Dez. 1991), p. 43-56. (*)

ISRAEL. State Comptroller Office — *Real time audit: the practice in Israel.* «Asian journal of gouvernment audit», New Delhi, ASOSAI, 1992, p. 29--31. (*)

IZQUIERDO FOURZAN, Jesús; JACUINDE PAEZ, Andrés — *Auditoría interna gobernamental.* México, Edición del autor, 1985.

JAMAICA. Bureau du Vérificateur Géneral — *La vérification de la dette publique.* «Revue Internationale de la Vérification des Comptes Publics», Washington, INTOSAI, vol. 18, n.º 4 (Out. 1991), p. 8-10. (*)

LAPA JUNIOR, Wilmar Brito — *Auditoria de sistemas no serviço público.* «Revista do Tribunal de Contas do Munícipio do Rio de Janeiro», Rio de Janeiro, TCMRJ., A 13, n.º 23 (Jul. 1992), p. 126-134. (*)

LAURENT, Philippe; TCHERKAWSKY, Pierre — *Pratique de l'audit opérationnel: pour une dynamique de progrès dans l'entreprise*. Paris, Les Editions d'Organization, 1991. (*)

LINDSTRÖM, Grunhild — *O sistema de controlo sueco*. «Boletim IGF», Lisboa, Inspecção-Geral de Finanças, A 9, n.º 32-33 (Fev. 1991), p. 13--32 (*)

LLAMAS GUERRA, Marcelino — *Auditoría interna: una opción en la especialización del profesional*. México, 1983.

KORDES, Franz — *Nouvelles orientations pour la vérification publique*. «Revue Internationale de la Vérification des Comptes Publics», Washington, INTOSAI, vol. 18, n.º 4 (Out. 1991), p. 1. (*)

MARTINS, Luís Dias — *Auditoria de formação*. «Formar: revista dos formadores», Lisboa, Instituto do Emprego e Formação Profissional, n.º 3 (Abr.--Jun. 1991, p 16-23. (*)

MATEOS BONILLA, Juan — *El contador público como auditor interno dentro de la empresa*. México, 1974.

MEDINA CAMACHO, Augustín — *La importancia de la auditoría interna y externa en las empresas*. México, Edición del autor, 1985.

MENDOZA HERNÁNDEZ, Adolfo Raúl — *La auditoría interna en el sector paraestatal*. México, Edición del autor, 1985.

MERLO JARAMILLO, Marcelo — *Rol del auditor interno en la asesoria o la entidad*. México, 1987.

MÉXICO. FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE CONTADORES — *Utilizacíon del trabajo de un auditor interno*. IFAC, CINA, Tr. Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoria del IMCP. México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1983. Guia Internacional de Auditoria, n.º 10.

MÉXICO. INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS — *Curso de administración de auditoría interna*. México, I.M.C.P., 1985.

MÉXICO. INSTITUTO MEXICANO DE AUDITORES INTERNOS — *Normas para la práctica profesional de la auditoría interna*. México, Instituto Mexicano de Auditores Internos, 1985.

MÉXICO. Secretaria de la Controloría General de la Federacíon — *El control y la auditoría interna en las entidades paraestatales*. México, SECOGEF, 1987.

MÉXICO. Secretaría de la Controloría General de la Federacion — *Normas generales de auditoría interna gubernamental.* México, Secretaria de la Controlaría General de la Federacíon, 1985.

MÉXICO. Secretaria de Energia, Minas y Industria Paraestatal — *Guía de auditoría interna: revisión del sistema integral de contabilidad.* México, Secretaria de Energia, Minas y Industria Paraestatal, 1985.

MÉXICO. SIMPOSIUM NACIONAL SOBRE AUDITORIA INTERNA, 2, 1975 — *Memoria del II simposium nacional sobre auditoría interna (operacional).* México, IEE, 1975.

MÉXICO. SIMPOSIUM NACIONAL SOBRE AUDITORIA INTERNA, 3, 1976, — *Memoria del III simposium nacional sobre auditoría interna (operacional).* México, IEE, 1976.

MOTA, José Avelino da — *A avaliação das políticas e das actividades públicas.* «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, vol.22, n.° 49 (Jul.-Set. 1991), p. 13-23. (*)

NABAIS, Carlos Alberto da Fonseca — *Noções práticas de auditoria.* 2.ª ed., Lisboa, Editorial Presença, 1993.(*)

OBIETA, Salvador — *Auditoria interna.* México, IEE, 1977.

OZA, B M. — *Audit management for public enterprises.* «Asian journal of government audit», New Delhi, Asian Organization of Supreme Audit Institutions, 1991, p. 21-28. (*)

PORTUGAL. Câmara dos Revisores Oficiais de Contas — *A auditoria em Portugal = The auditing profession in Portugal.* [Lisboa], Câmara dos Revisores Oficiais de Contas, 1992. (*)

PORTUGAL. Inspecção-Geral de Finanças — *A fiscalização interna nas empresas públicas e organismos autónomos: encontro integrado nas comemorações do bicentenário do Ministério das Finanças.* Lisboa, Inspecção-Geral de Finanças, 1989. (*)

PORTUGAL. Tribunal de Contas — *Reform of the Court of Auditors.* (Pref. António de Sousa Franco). Lisboa, Tribunal de Contas, 1991. (*)

RODRIGUEZ OLMOS, Jesús — *La auditoría interna como elemento del control administrativo.* México, Edición del autor, 1985.

ROJAS, Francisco — *Marco de actuación de las controlorías internas: sector central.* México, Secretaría de la Controlaría General de la Federación, 1983.

SANCHEZ, S. Héctor — *Planeación de la auditoría externa e interna.* México, Ediciones Contables y Administrativas, 1975.

SANTILLANA GONZALEZ, Juan Ramón — *Auditoría interna integral.* México, ECASA, 1984.

SANTOS, Homero dos — *A alteração dos métodos e técnicas de fiscalização e controle das estatais.* «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, vol. 22, n.º 50 (Out.-Dez. 1991), p. 71-78 .(*)

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE CONTROLO FINANCEIRO E AUDITORIA, Lisboa, 1990 — *A auditoria no controlo das finanças públicas.* Lisboa, Tribunal de Contas, 1992. (*)

SENEGAL. Cour Suprême — *La vérification de la dette publique.* «Revue International de la Vérification des Comptes Publics», Washington, US Géneral Accounting Office, vol. 17, n.º 1 (Jan. 1990), p. 9-10. (*)

SOUZA, Luciano Brandão Alves de — *As acções que devem e podem empreender as entidades fiscalizadoras superiores com base nas auditorias de regularidade e operacional.* «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, vol. 45 (Jul.-Set. 1990), p. 13-22. (*)

SOUZA, Luciano Brandão Alves de — *A integração dos controles interno e externo.* «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, vol. 42 (Out.- Dez. 1989), p. 383-393. (*)

STATE AUDIT AND ACCOUNTABILITY — *State audit and accountability: a look of readings.* Ed. by A. Friedberg... [e outros]. Jerusalém, State Comptroler's Office, cop. 1991. (*)

SUAREZ OROZCO, José Rubén — *Aspectos generales de auditoría interna.* México, Edición del autor, 1983.

SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. The Contact Commitee — *The audit of limited companies in wich the state has a shareholding.* Copenhaga, SAI, 1980. (*)

VACA HUERTA, Luís Fernando — *Las auditorias interna y externa relacionadas en la empresa.* México, Guadalajara, Edición del autor, 1978.

VEGA MELCHOR, Angel — *Auditoría interna gubernamental.* México, Edition del autor, 1986.

VERA CERRITOS, Arturo — *Eficiencia en las funciones de auditoría interna.* México, Edición del autor, 1984.

VERA SMITH, Fernando; VELÁZQUEZ LOPEZ, Angélica — *Auditoría interna al processo de la nómina.* México, IMCP, 1988.

---

* Obras existentes na Biblioteca do Tribunal de Contas.

CONTROLO FINANCEIRO EM MOÇAMBIQUE (1975-1992)

II PARTE

Por Emídio R. Nhamissitane

(Mestrando em Ciências Jurídico-Económicas)

ÍNDICE

1. Preliminares

   Introdução

Capítulo Primeiro

1. Caracterização do Sistema Financeiro
2. As reformas fiscais após 1975

Capítulo Segundo

1. Enquadramento do Controlo Financeiro
2. Controlo Financeiro até 1987
   2.1. Fiscalização Jurisdicional
3. Sentido da Fiscalização Jurídico-Financeira a partir de 1975
   3.1. Pressupostos e Características Gerais
   3.2. Fiscalização exercida pelo Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas
4. Conclusões

Capítulo Terceiro

Período entre 1987 e 1992

1. Preliminares
2. Programa de Reabilitação Económica e Social e seus efeitos sobre as Finanças Públicas em Moçambique
3. Evolução do Sistema Financeiro

Capítulo Quarto

1. Controlo Financeiro em Moçambique Após a Revisão Constitucional de 1990

   Preliminares

2. Controlo Financeiro em Moçambique
   No Período mais recente

   Tipologia e Formas

3. Modos de Controlo

4. Conclusões Finais

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Franco, António L. e Guilherme D'Oliveira Martins
A Constituição Económica Portuguesa
Ensaio Interpretativo,
Livraria Almedina, Coimbra 1993

Franco, António L. Sousa
Finanças Públicas e Direito Financeiro Vols I e II, Almedina, Coimbra 1992

Ibraimo, Ibraimo
Direito Fiscal e a Realidade Moçambicana

Martins, Guilherme D'Oliveira
Constituição Financeira, Vol. 2.º AAFDL

Santos, A. Maria, Eduarda Gonçalves e Maria M. Marques
Direito Económico Livraria Almedina, Coimbra 1991

Revistas Fazenda do Ultramar
Leis Orçamentais de 1970, 1973, 1974
III Plano de Fomento para 1968-1973
Diversa legislação Anexa

CONTROLO FINANCEIRO EM MOÇAMBIQUE

1975-1991

1. Preliminares

Uma questão não pode deixar de ser suscitada ao iniciar o tratamento do tema da II parte deste trabalho: o de saber se faz sentido cuidar da ampla e complexa problemática do Estado na economia moçambicana.

A resposta é, quanto a nós positiva — necessária e evidentemente positiva. Não se torna difícil demonstrá-lo, designadamente quando, como em muitos outros países, em Moçambique, estão em crise os referenciais ideológicos tradicionais que fizeram jus à intervenção do Estado na economia.

Sobre o tema desta II parte reservado ao Controlo Financeiro em Moçambique entre 1975-1991, poder-se-ão ver, entre outros, além de diversas medidas e pesos do Estado na economia até 1987 — momento da Introdução do programa de ajustamento estrutural, também designado *Pres — Programa de Reabilitação Económica e Social* — e período subsequente, os diversos regimes e funções das finanças públicas e não só, e importante ainda a diversidade de princípios e normas que as constituições financeiras de 1975 e 1990 incorporaram. (ver anexos 1 e 2).

Opta-se pelo tratamento diferenciado dos dois períodos relevando os elementos de distinção, sem atraiçoar a unidade de reflexão porquanto tratando-se de dois momentos de um sistema financeiro, importa estabelecer as interconexões que os factores políticos, económicos e instrumentos financeiros impõem.

Portanto esta análise tem como ponto de partida essencial a proposta de uma distinção tão clara quanto possível entre o papel do Estado cujo referencial é um *regime económico intervencionista, estatizante e de economia de direcção centralizada* que caracterizou os primeiros doze anos da independência e a função do Estado em economia de mercado, moderna, assente na *desre-*

gulamentação e liberalização económica, temperado no equilíbrio entre a iniciativa individual e o desempenho de algumas funções que promovam regulações entre sectores, espaços ou gerações.

Apesar da aparente simplificação dos problemas, difícil se torna a abordagem da matéria de que nos ocupamos, porquanto como sustenta R Aron, a actividade financeira desenvolve-se em economias colectivistas segundo regras e instituições de algum modo próximas das que encontramos nas sociedades ocidentais, apesar das respectivas finalidades serem significativamente diferentes.

Parece-nos que a análise deve ser severa e rigorosa.

É que, quanto a nós, se se reconhecer que o intervencionismo crescente do Estado em Moçambique, consubstanciado no seu próprio constitucionalismo veio inevitavelmente provocar múltiplos efeitos financeiros directos e indirectos e reflectiu-se sobre a fiscalização das contas públicas obrigando as instituições superiores de fiscalização a adaptar-se a essas mudanças com todas as consequências negativas derivadas, tal não equivale a descaracterização da função do Estado hoje, mas tão só a recolocar a questão certamente pertinente de saber se intervém bem ou mal.

A ser assim, no cenário actual e, eventualmente, no futuro, a questão será a de o Estado assumir ou não uma função estratégia de articulação entre os elementos dinâmicos em actuação nas economias nacionais, e, em paralelo, também na inserção delas no quadro de uma economia nacional que vai adquirindo novas formas através do duplo processo de internacionalização das economias (no caso moçambicano através da *SADC — (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e da PTA — Área de Comércio Preferencial)* e globalização dos mercados.

Finalmente, em nome do rigor na elaboração científica, quando se fala do papel do Estado na economia, a questão nuclear residirá na sua função estratégica que se manifesta como um quadro de produção e gestão global de informação pressuposto condicionante de toda a decisão económica.

Introdução

A compreensão do Instituto do Controlo Financeiro em Moçambique no período pós Independência supõe a ponderação atenta dos vários elementos que intervém.

Num brevíssimo levantamento, podem isolar-se três grandes núcleos problemáticos.

O primeiro reconduz-se a alteração do sistema económico — financeiro por força da Constituição de 1975, designadamente a estatização de largos sectores da economia, as nacionalizações e as reformas fiscais de 1978 e 1982.

O segundo prende-se com a aplicação do PRES e a adopção da Constituição de 1990 actualmente em vigor.

O terceiro relaciona-se com as novas finalidades dos instrumentos financeiros, a reactivação dos mecanismos de controlo das Finanças Públicas, designadamente a institucionalização do Tribunal Administrativo (Lei n.º 5/92 de 6 de Maio) cabendo-lhe o exercício da jurisdição administrativa, fiscal, aduaneira e de contas e, finalmente, a reforma em curso do sistema financeiro. (ver anexo 12).

O período entre 1975-1987, período revolucionário, é marcado no plano constitucional, pelo tratamento mitigado das matérias ligadas ao controlo financeiro havendo referência apenas implícita ao controlo parlamentar (art.º 40.º da Constituição).

As decisões financeiras tomadas neste período foram decisões fundamentalmente políticas, jurisdicionalmente incontroláveis, decisões por consequência subtraídas a qualquer princípio de legalidade.

Decisões houve, tal como em outros países e realidades, de intervenção, nacionalização ou confisco dos meios de produção que se subtrairam aos princípios do Direito Financeiro e movidas pelo objectivo de transformação socialista da economia.

Diferentemente entre 1987-92, com a crise em 1989 dos sistemas assentes nas intervenções maciças do Estado na economia, as finanças públicas retomaram progressivamente importância e reflexamente ressurge a constituição financeira sobre a qual perpassa a multiplicidade de facetas abrangidas.

O trabalho que apresentamos não se limita ao controlo jurisdicional, em muitos casos subalternizado ou pouco eficaz. Tal deve-se ao facto de o controlo ter assumido formas e designações diversas em momentos igualmente distintos, e, nalguns casos consoante os objectivos preconizados, as especificidades das entidades ou os factos sobre que incidiam.

Será assim referenciado o controlo político que coube e cabe a Assembleia Popular da República de Moçambique originariamente e actualmente Assembleia da República; jurisdicional exercido pelo Tribunal Administrativo ou ainda o controlo específico da Procuradoria Geral da República e do Ministro das Finanças.

A reflexão centra-se no controlo exercido pelos órgãos internos da própria administração pública moçambicana (portanto no controlo administrativo).

E dentro desta aldeia procurarei também assinalar aquilo que me parecem ser os eixos mais significativos da evolução, transformação ou mesmo reforma do sistema do controlo financeiro em Moçambique, dos quais alguns já estão

em curso, outros prevêm-se para chegar e outros ainda perspectivam-se num horizonte um pouco mais distante.

Capítulo Primeiro

1. Caracterização do sistema financeiro

As características do sistema financeiro moçambicano retiram-se dos art.os 10.º e 13.º da Constituição de 1975 ao definir-se que «na República Popular de Moçambique o sector económico do Estado é elemento dirigente e impulsionador da economia nacional» recebendo por isso protecção especial, e à «propriedade estão ligadas obrigações... o rendimento e a propriedade estão sujeitos a impostos progressivos, fixados segundo critérios de justiça social».

Com a independência em 1975, na esteira do Estado de democracia popular, Estado de aliança operário camponesa (art.º 2 da Constituição), os instrumentos financeiros foram utilizados para retirar os meios de produção da classe anteriormente dominante em benefício da outra que toma o poder.

Assegurando o exercício de actividades não reprodutivas — a Administração Pública, a Educação e Segurança Social até ao financiamento de actividades do partido no poder — os instrumentos financeiros garantem o equilíbrio da distribuição de recursos por sectores e regiões.

O orçamento surge como instrumento de execução dos planos estatais centrais possuindo muito menor importância como instrumento de política económica de mercado, verificando-se, assim, uma integração, entre o sector financeiro e o planeamento global.

O património e as suas receitas assumem um grande significado, em virtude do peso da produção do Estado na economia; passando aliás, maioritariamente, o rendimento nacional pelo orçamento de Estado.

A importância dos impostos — sobretudo directos — é relativamente reduzida, em virtude quer da apropriação colectiva dos meios de produção, quer da queda de produção industrial.

Finalmente o princípio de equidade é respeitado — como meio de evitar o endividamento do Estado, a emissão de moeda e restringir a actividade administrativa em benefício da actividade produtiva.

2. As reformas Fiscais após 1975

É sob um cenário de inadequação dos sistema tributário concebido pelo Estado colonial e a debilidade da máquina fiscal — provocada pelo esvazia-

mento de funcionários qualificados — que ocorrem as primeiras reformas fiscais.

Adita-se ainda que o abandono pelos seus proprietários e as sabotagens a que foram sujeitas as empresas que concorriam com os seus resultados para o aumento da contribuição industrial, estiveram na origem da quebra brusca da matéria colectável e ineficácia derivada daquele imposto.

Como corolário:

- Não havendo lucros, não havia dividendos e por isso, não havia imposto sobre a aplicação de capitais;
- A queda de produção industrial afectava directamente as cobranças em imposto de consumo.
- Estava enfim, em causa a continuidade de entrada na tesouraria do Estado de cerca de 6 milhões de contos que provinham desta fonte.

3. O Ajustamento Fiscal de 1982

Pelo que ficou exposto, em 1982 previa-se uma significativa queda no índice de receitas fiscais reclamando-se pelo aumento das verbas das despesas públicas para suprir os gastos decorrentes do esforço de defesa nacional e um aparelho de Estado tendencialmente maior e pesado.

Tal foi objecto da lei n.º 1/82 de 6 de Janeiro em que a Assembleia Popular reconhecia a necessidade de aumentar as receitas para fazer face aos gastos públicos com as crescentes necessidades das diversas instituições do Estado e as exigências da economia nacional.

A lei continha indicações expressas para que o executivo alterasse o Código de Impostos assegurando:

- *a simplificação do processo de tributação que incidia sobre as empresas;*
- *maior tributação dos lucros das empresas designadamente sobre os rendimentos de capital que fossem distribuídos; e*
- *a tributação mais gravosa dos rendimentos de pessoas singulares que não fosse de trabalho.*

Inspirando-se naquele diploma o governo altera o Código de Impostos sobre o rendimento o aprovando o Decreto n.º 1/82 que reforça a sua progressividade, agrava substancialmente as taxas de contribuição industrial e imposto complementar conduzindo a que a tributação dos rendimentos de capital e os de natureza comercial atingissem cumulativamente 80 a 90%.

Se o objectivo estrito do aumento de receitas pretendido foi conseguido este conflituava com os da política económica e financeira. Ou seja, o aumento da progressividade das taxas não colhia com o aforro para o investimento e favoreceu o crescimento da evasão fiscal.

A título exemplificativo, estudos realizados em 1986 apontavam para uma distribuição de mercadorias no mercado oficial equivalente a 30% do volume real de negócios. Isto significa que a tributação incidia sobre 30% escapando a ela os restantes 70% que corriam fora do mercado oficial. Os avisos de cobrança obviamente não incluiam os impostos que seriam devidos pelos rendimentos obtidos no mercado paralelo.

A inoperância do sistema fiscal embora resultante de distorções da economia, era, inquestionavelmente, um dos principais factores do agravamento das mesmas.

Capítulo Segundo

1. Enquadramento do controlo financeiro

Inspirada no modelo das constituições dos países de direcção centralizada da economia, a Constituição de 1975 assinala as vantagens do intervencionismo económico e a protecção especial ao sector económico do Estado em detrimento da livre iniciativa privada.

Até as primeiras eleições gerais realizadas no segundo semestre de 1977 para a institucionalização da Assembleia Popular, órgão legislativo (art.º 37.º e sgs. da Constituição) o governo detinhas os mais amplos poderes de aprovação do orçamento.

Com a constituição da Assembleia Popular a predominância formal dos poderes da Assembleia em matéria financeira refere-se não apenas aos poderes de aprovação orçamental, mas também aos relativos ao sistema fiscal e impostos (art.º 40.º *b*) e *c*) da Constituição).

A predominância aqui referida é, porém, essencialmente formal. De facto a Assembleia Popular através da sua Comissão de Trabalho do Plano e Orçamento não tem disposto em matéria orçamental de instrumentos — sobretudo de fiscalização — que lhe permitam assegurar em matéria financeira o exercício dos poderes que lhe foram cometidos.

Quanto ao plano e orçamento, a Constituição (art.º 54) reserva expressamente ao governo o poder de iniciativa originário (relativamente a propostas de orçamento de Estado ou na alteração do mesmo), concedendo aos deputados

um poder derivado pelo qual estes apenas podem apresentar propostas de modificação quando o texto do governo esteja em discussão na Assembleia.

Cabe notar que o intervencionismo que marca a actuação do Estado no período do imediato pós independência como ficou descrito, produziu múltiplos efeitos financeiros, porquanto por um lado aumentou o património do Estado, acrescendo o seu activo e aumentando em simultâneo o seu passivo; por outro lado teve seguramente efeitos financeiros directos na medida em que determinou fenómenos de receita e despesas no orçamento e na gestão da tesouraria do Estado, gerou igualmente complexos efeitos indirectos provocando designadamente o aumento da dívida pública por via do orçamento e uma perda de receitas e de recursos públicos por via de operações de tesouraria.

Este período foi ainda acompanhado pela quebra na rigidez de princípios fundamentais de política financeira em proveito da eficácia, pragmatismo e rentabilidade.

A carga ideológica programática das disposições respeitantes a impostos e ao sistema financeiro concorrem igualmente para adulteração da prevalência de esquemas de gestão técnico — financeira sobre a indisciplina e desordem financeiras.

Ao ritmo acelerado e por vezes descontrolado, intenso e rápido de reforma da administração moçambicana acrescia a erosão dos processos de fiscalização financeira.

Os problemas que se punham desta forma ultrapassavam os limites da simples legalidade formal das despesas para serem problemas de legalidade formal e substantiva, que envolverão a apreciação dos objectivos que os investimentos e outras despesas se propõem alcançar

A fiscalização das despesas quer administrativa quer jurisdicional ia sobrevivendo arrastadamente parecendo antes satisfazer muitos dos que a praticavam, embora tanto a classe política como as administrações reconhecessem que se encontravam perante novas condições em que o incremento do sector público originais práticas e procedimentos que eram na realidade autênticas excepções às normas clássicas.

Cristalizavam-se fórmulas ultrapassadas e desajustadas às necessidades de um Estado moderno e democrático.

Persistia a gestão das relações económicas e financeiras despida de rigor e cientificidade, não se disciplinando erros de imaginação e investimentos sem nexo e racionalidade, fruto de entusiamos efémeros e dos tradicionais hábitos de improvação.

Finalmente a guerra e a desordem económica por ela gerada caracterizaram o declínio 1977/1987 por um processo sincopado de avanço e recuo acabando a economia nacional por sujeitar-se a um tratamento de choque que

sendo rude, não foi menos eficaz, alcançando alguns dos objectivos que se propusera nomeadamente o ajustamento das contas externas e a contenção do ritmo de crescimento da dívida pública.

2. Controlo Financeiro até 1987

Dadas as características assumidas quase de modo permanente pelas finanças públicas moçambicanas, ou seja fortemente dependentes da ajuda externa sob formas variadas e porventura marcadas por uma grande imprevisibilidade e descontinuidade, o controlo orçamental não se circunscrevia ao modo como a previsão orçamental estava a ser executada, mas ainda a maneira como ela poderia inspirar a política económica (designadamente conjuntural e monetária). Destaco aqui o controlo de natureza administrativa exercido pela Comissão Nacional do Plano e Ministério das Finanças através das Direcções Nacionais de Planificação e de Execução Orçamental respectivamente.

Em sentido amplo cabe assinalar em primeiro lugar o sistema nacional de contabilidade pública como expressão do registo contabilístico da execução orçamental, decorrendo desse registo a sua fiscalização e responsabilização.

Mas tão importante como a contabilidade pública, foi a par dos mecanismos de fiscalização financeira previstos nos vetustos diplomas 1901 e 1917, a institucionalização dos departamentos financeiros por todos os órgãos superiores da administração pública moçambicana (Decreto n.º 13/78 de 20 de Julho). (ver anexos 3, 4 e 6)

Cometendo a este Departamento a relaboração do plano financeiro do órgão do aparelho de Estado a que pertencia cabia-lhe especialmente: (n.º 1 do artigo 3 do referido diploma).

- o controlo da execução do plano financeiro
- o controlo da administração do património das estruturas e instituições do Estado e,
- o controlo sistemático da situação económica e financeira das empresas do seu sector.

O tipo de fiscalização que com esta figura se introduziu no quadro moçambicano veio a revelar-se distinta da jurisdicional pela tipologia de instrumentos utilizados — Plano Estatal Central de cumprimento obrigatório, de vigências anual ou plurianual — e não pelo tipo de instituições sobre as quais actuava.

Pode-se assim dizer que consagrou-se um regime dualista de fiscalização financeira não apenas pela existência de duas entidades distintas

(Departamento Financeiro e Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas) mas porque a jurisdição de ambos apresentava largas zonas de sobreposição no que respeita as instituições sujeitas a fiscalização.

O regime previsto assentando na planificação centralizada da economia estendendo-se por vezes os seus efeitos a entidades privadas, pressupunha uma actuação fiscalizadora por parte dos Departamentos Financeiros não só com base na informação periodicamente prestada pelas instituições fiscalizadas, mas também através de auditorias globais ou especializadas. Nestas procura-se testar a qualidade da informação prestada pelas instituições, a eficácia e a qualidade dos controlos internos.

Eminentemente administrativo e por vezes prevalecendo sobre a panóplia fiscalizadora, a acção do Departamento Financeiro decorria da concentração no Ministério das Finanças da função de:

- Controlo da execução orçamental, garantindo a realização das receitas previstas e a correcta aplicação dos recursos financeiros atribuídos;
- Controlo do cumprimento das obrigações para o Orçamento do Estado, em particular pelas empresas estatais, mistas e privadas (art.º 5 do Decreto Presidencial n.º 70/83 de 29 de Dezembro que fixa o Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças). (Anexo 8)

No que se prende as despesas, a fiscalização administrativa estava sobretudo virada para aspectos de legalidade e de cabimento orçamental e era realizada a priori. Era feita fundamentalmente pela Direcção Nacional do Orçamento — a qual competia superintender na execução do orçamento do Estado e garantir o desenvolvimento estável das Finanças Públicas (Decreto Presidencial n.º 70/83 de 29 de Dezembro).

2.1. *Fiscalização Jurisdicional*

A fiscalização jurisdicional competia ao Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas — extinto por força do art.º 44 da lei n.º 5/92 de 6 de Maio — que era constitucionalmente um verdadeiro Tribunal integrado no poder judicial (art.º 62 da Constituição de 1975).

A existência do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas reporta-se a portaria n.º 1984 de 9 de Junho de 1933.

Posteriormente, o Tribunal Administrativo foi reformado pelo Decreto n.º 46252 de 19 de Março de 1965 embora no essencial continuasse a ser regulado pelo diploma de 1933.

Estão na origem da criação do tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas de Moçambique as reformas produzidas pelos Decretos n.º 18962 de 25 de

Outubro de 1930 e n.° 22257 de 25 de Fevereiro de 1933 inseridas nas grandes reformas financeiras de 1933, designadamente a reforma do serviço de visto.

Ao visto entendido como exame de conformidade dos actos e contratos com as leis administrativas e financeiras, essência da fiscalização prévia, era atribuído carácter jurisdicional.

A incidência do serviço de visto dilatou de forma notável com o acréscimo de competência dos juízes de visto do Tribunal de Contas Português em 1933 ao qual, como é sabido, o Tribunal Administrativo se equiparava.

Passaram a ficar subordinados ao seu exame e decisão os actos ultramarinos acentuando também o princípio de verdade judicial atribuído ao visto às contas das forças armadas que até 1930 escapavam a sua competência. Deste modo a jurisdição alargou-se a todo o território português na época, abrangendo actos ministeriais referentes ao ultramar (Decreto n.° 16108, de 5 de Novembro de 1928; Decreto n.° 16164 de 19 de Novembro de 1929, art.° 18.° do Decreto n.° 18962 de 25 de Novembro de 1930).

Em 1936 sentiu-se necessidade acrescida em aperfeiçoar e rematar as disposições em vigor adaptando para tanto algumas das leis especiais reguladoras aos novos princípios de direito financeiro, perfilhados pela renovação financeira.

O Decreto n.° 26341 de 7 de Fevereiro de 1936 que traduziu o propósito visou:

a) facilitar e tornar eficiente a fiscalização preventiva;

b) completá-la pelo aperfeiçoamento da técnica analítica, da disciplina das funções e pela exibição de uma documentação pública concludente.

No Decreto com força de lei n.° 22257, a técnica jurídica mais ampla assinalava sobretudo os diplomas e despachos que envolvessem abonos (alínea *g*), n.° 2 do art.° 6.°), mas reorganizando o serviço adoptava-se um fórmula verdadeiramente compreensiva ao referir «os documentos apresentados ao visto» e examinados pela ordem de entrada (& 2.°, n.° 2 e n.° 3 do mesmo art.° 6.°).

O Decreto complementar n.° 26341, no art.° 5.°, relegando a terminologia dos diplomas que dificilmente aceitará a inclusão dos contratos mencionava porém os «documentos com maior amplitude».

O visto após 1975 incide e busca os actos que demonstram os movimentos da administração e que traduzem uma declaração de vontade competente das autoridades e agentes, por muito complexos que aqueles se apresentem.

Nos créditos especiais e nas obrigações procura os encargos assumidos pelo governo em nome do contribuinte.

Nos diplomas e decisões ministeriais procura a autorização, a ordem, os lances característicos de gestão administrativa e financeira.

Os títulos, diplomas, portarias, alvarás, contratos, minutas, apenas caracterizam uma decisão, servem de forma externa a afirmação relevante de vontade e prestam-se a aposição no aspecto material das duas assinaturas, que atestam ter sido visadas.

O art.º 5.º do Decreto n.º 26341 da maior importância na compreensão do regime português denuncia que a técnica analítica dirige-se a conformidade dos actos com as leis e a sua viabilidade perante a execução do orçamento.

É assim que a fiscalização incide a revê esta última, a qual se reparte em numerosíssimos actos de gestão, decisões, autorizações e liquidações sempre constantes de papeis oficiais.

Conclui-se que embora na minuta, contrato, diploma ou escritura o visto procura — para além da sua formulação externa — o seu carácter intrínseco que revela os movimentos e afirmações da Administração Pública em desenvolvimento.

3. Sentido da Fiscalização Jurídico — Financeira a partir de 1975

3.1. *Pressupostos e características gerais*

Desde o início da década de 60 que a economia moçambicana enfrenta o desvio de largos dos seus recursos para o esforço de defesa nacional.

Uma agitação continuada tem causado rupturas graves no desenvolvimento de grande parte das suas actividades económicas.

A acrescer o êxodo substancial de funcionários portugueses e não só, com a independência do País, afectou grandemente a disponibilidade em mão-de-obra especializada.

A opção pelo sistema de economia centralizada determinou nalguns casos o controlo físico da produção através dos planos, a fixação administrativa dos preços da produção e a concentração de recursos em grandes investimentos agrícolas e industriais, de capital intensivo, no sector público.

A combinação destes factores conduziu desde logo a uma descida de 25% no PIB entre 1980 e 1987 e uma descida de 75% nas exportações.

Como é natural, a economia ficou distorcida e a taxa de câmbio cada vez mais fora de linha conduzindo ao crescimento de uma vigorosa actividade de mercado negro, a ineficiência da infraestrutura social e produtiva e ao endividamento crescente.

Contra a gestão útil das disponibilidades financeiras quer provenientes de meios internos ou do crédito externo, emergia um sistema de disciplina administrativa, ou seja de disciplina das despesas públicas, de recursos disponíveis ou de consumos privados ineficaz e nalguns casos inexistente.

Se aditar, finalmente, o princípio da intervenção do Estado traduzido no Dec.-Lei 16/75 de 13 de Fevereiro, a prática de repartir por certo número de anos a efectivação dos planos, a dimensão integral, ou parcial, nacional ou regional assumida pela planificação, terei porventura alinhado algumas das características mais marcantes deste período.

O sector financeiro moçambicano foi um dos segmentos mais bloqueados da economia moçambicana, travando o desenvolvimento dos restantes sectores e sofrendo de uma grande incapacidade de regeneração própria.

Não só praticamente todas as empresas do sector (Bancário, Segurador), se comportavam como monopólios públicos, mas também a sua actuação se encontrava condicionada por normas e intervenções impeditivas de qualquer melhoria de eficiência.

É sabido que todo o sistema financeiro moçambicano se foi progressiva e gradualmente orientando entre 1975-1986 para o financiamento privilegiado do sector público, com custo cada vez maiores para a economia, mas também para a própria eficiência das empresas financeiras. Sendo hoje fácil proventura criticar e apontar vícios a esta evolução; convém não perder de vista que se tratou da única opção possível num quadro de conjuntura económica regional e internacional, num contexto de grande indisciplina financeira do sector público, e com vista a prevenção de males ainda maiores do que aqueles que a economia moçambicana padeceu.

De facto dados os elevadíssimos montantes que o défice público assumiu em Moçambique durante estes largos anos, dada a forma quase integralmente monetária como aquele défice foi financiado, só uma política de grande repressão financeira como a que foi seguida terá evitado que se tornassem ainda mais incontroláveis os surtos de hiperinflação.

Isso terá em certa medida determinado a persistência de um sistema de intervenção por parte do Estado no sector financeiro destinado prioritariamente a permitir um financiamento simples e económico do défice do sector público.

Esta grave situação com reflexos incomensuráveis hoje, felizmente constitui hoje um episódio da nossa história passada, ainda que recentemente.

Porém, muitos dos seus efeitos mais perniciosos continuarão a marcar profundamente as empresas financeiras moçambicanas durante alguns largos anos mais.

Para referir apenas o elemento mais visível e mais contestado na política de repressão financeira seguida durante mais de uma década — os limites de

crédito — é bem evidente que hoje os balanços dos dois principais bancos (Banco de Moçambique e Banco Popular de Desenvolvimento) e a forma como se desenrola a concorrência entre bancos novos e antigos continuam profundamente marcados pelas consequências das limitações quantitativas ao crédito.

Implicando a execução dos planos a que me referi o movimento de coberturas quase sempre traduzidos em verbas de grande dimensão, natural se impunha cuidar a sujeição rigorosa dos gastos e investimentos avultados a exames e confrontos legais em ordem a permitir juízos de segura apreciação.

A competência que se exigia quer por parte do Tribunal Administrativo, quer da Procuradoria — Geral da República, não só a de verificar as despesas, como também de as julgar, sob o ponto de vista jurídico — financeiro, sem ignorar que as despesas com a execução dos planos de desenvolvimento económico — social, em qualquer capítulo que se situem, têm carácter e repercussão nacionais, nem sempre se revelou adequada e obedecendo ao crescimento atingido pela exigente administração pública.

3.2. *Fiscalização exercida pelo Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas*

A fiscalização, prosseguindo, com algumas adaptações, a realizada antes de 1975 fundava-se nas disposições legais de carácter genérico, aplicáveis a todas as despesas que se realizavam nos vários anos económicos em conta de dotação do Orçamento Geral do Estado (art.^{os} 14.º 15.º da Portaria n.º 1984 de 9 de Junho de 1933).

A fiscalização preventiva efectuada pelo Tribunal Administrativo consistia no exame e visto prévio das ordens e autorizações relativas as operações de tesouraria, dos contratos de qualquer natureza e valor, seja qual fosse a estação que os tivesse celebrado e de todos os diplomas e despachos que envolvessem abonos de qualquer espécie com a excepção dos previstos na lei (art.º 15 *b*) e *c*) do referido diploma legal).

Em matéria de contratos o art.º 15.º dá ao Tribunal Administrativo competência para verificar pelos meios que julgar mais convenientes se as condições estipuladas são as mais vantajosas para o Estado.

Não se fica por aqui no que toca a documentos ou processos que o art.º 15.º da referida Portaria manda submeter ao exame e «visto» prévio do Tribunal mas ao tratar-se, como ocorria em múltiplos casos, de gastos com a execução dos planos de desenvolvimento económico e social, só interessavam os actos da Administração que pudessem relacionar-se com esses dispêndios.

A fiscalização posterior, também a cargo do Tribunal Administrativo na sua vertente de Tribunal de Contas, era exercida nos termos do art.º 9.º da

Portaria 1984 já citada, através das contas que lhe eram enviadas para julgamento por todos os organismos aos quais tivessem sido atribuídas ou não, verbas destinadas a execução dos Planos.

4. Conclusões

Numa síntese conclusiva, podemos pois afirmar que perante o cenário da planificação tendo como características principais a sua afirmação como processo ou parte integrante da gestão administrativa e financeira — com a fiscalização jurisdicional e política, coexistia a administrativa.

Deve, de resto, assinalar-se que arrastando a execução dos planos o dispêndio de verbas de volumes incalculáveis e dado o carácter de acentuado interesse público e de forte repercursão nacional que tais gastos comportavam, o Estado moçambicano foi encarregando a fiscalização a órgãos jurisdicionais superiormente constituídos e habilitadas a interpretarem, no devido grau, as determinantes do plano e a aplicarem as normas destinadas a regular o justo emprego das respectivas dotações orçamentais.

No entanto a fiscalização jurídico — financeira apesar da coragem assumida por certos órgãos nem sempre resultou positiva dadas as fronteiras pouco nítidas de actuação dos mesmos, por um lado, como consequência da fraca percepção da imperatividade de alargamento do conteúdo e alcance da jurisdição do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, passando este a apreciar a legalidade formal da despesa e sua legalidade substancial pelo confronto dos meios com os objectivos essenciais em vista.

Capítulo Terceiro

Período entre 1987 e 1992

1. Preliminares

Prendendo-se o controlo financeiro com a evolução, transformação ou mesmo reforma do sistema,a financeiro em Moçambique, referirei que a situação económica em Moçambique evoluiu a partir de 1986/87 no caminho de uma mudança e abertura que permitiram a racionalização do sistema e dos instrumentos financeiros, coincidindo com o início do *Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES)* suportado por instituições financeiras internacionais.

Saída de treze anos caracterizados por um intervencionismo excessivo por parte do Estado, por exclusão do mercado e uma guerra destruidora, a economia nacional sujeitava-se a um tratamento de choque.

Cingir-me-ei ao registo de transformações relevantes para o tema, que o regime económico que se instituía com o PRES traduzia.

Nesta ordem de ideias, afigura-se-me inegável:

- *A progressiva importância das Finanças Públicas do sector público e das respectivas funções — cabendo nestas quer a satisfação das necessidades colectivas, quer a realização de objectivos de política económica e social;*
- *O equilíbrio tendencial entre a economia e a privada, sem subordinação da primeira a segunda, ou vice-versa traduzida na Constituição de 1990;*
- *A dimensão crescente e complexificação do sector público — em virtude das novas funções assumidas;*
- *A integração entre Economia e Finanças Públicas — finanças funcionais, activas e intervenientes na vida económica;*
- *O predomínio dos direitos económicos e sociais a que correspondem novas e mais vastas incumbências do Estado;*
- *O ressurgir da importância do património (sobretudo mobiliário resultante da criação de novas empresas públicas e do alargamento da actuação do Estado como empresário); e*
- *A utilização do imposto também numa perspectiva extra-fiscal como instrumento de política económica, com consequente aumento da carga fiscal.*

2. Programa de Reabilitação Económica e Social e seus efeitos sobre as Finanças Públicas em Moçambique

O que nem sempre tem sido considerado, mas importa distinguir, é a presença ou conformação de duas realidades diferenciadas: *a do crescimento induzido na economia moçambicana pelos fundos provenientes das instituições financeiras internacionais, designadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e aquela que anteriormente se põe do seu valor como base para uma maior democracia nomeadamente económica.*

Em meu entender as questões põem-se em igual plano supondo que qualquer uma se efectiva em plena interacção com a outra e, reflexamente, a quebra de uma pode traduzir-se num importante défice à reconstrução do Estado Moçambicano.

Na verdade a questão que se punha então era reduzir ao mínimo os efeitos da guerra sobre a economia, pressuposto inegável das assimetrias e desequilíbrios da economia nacional.

Ora, o programa no que respeitava ao desiderato de reabilitação da economia consistia num conjunto de acções nas áreas de formação de preços, taxa de câmbio, política fiscal associadas a medidas estruturais e administrativas destinadas a:

- *Melhorar a eficiência dos agentes económicos.*
- *Aumentar a produção e distribuição de bens; e*
- *Promover o restabelecimento do equilíbrio.*

Elegeu-se a reforma da legislação fiscal e financeira como factor para a concretização dos objectivos indicados.

A reforma citada consubstanciada na Lei n.º 3/87 de 20 de Janeiro revogando a legislação vigente sob a matéria e descrita na I parte deste Relatório, fixa os novos princípios em que assenta o sistema tributário virado ao:

A) aumento da elasticidade das receitas relativamente ao crescimento do PIB; e

B) alargamento da base de tributação

Por outro lado, as políticas adoptadas pelo Estado priorizando sectores sociais impunham a aplicação de verbas substancialmente maiores pelo orçamento do Estado à saúde e ensino do conjunto de sectores sociais elevou-se de 900 mil contos para 2,6 milhões de contos de disponibilidades financeiras nos primeiros anos após a independência.

Concretizada em Fevereiro de 1978, a primeira importante reforma do sistema fiscal, obedecia aos objectivos de:

- Simplificar o processo de captação do rendimento de empresas através da retenção antecipada deste no processo de circulação de mercadorias e de facturação de serviços;
  (A contribuição industrial e o imposto complementar manter-se-iam apenas como impostos correctivos).
- Fundir as diversas formas de tributação do rendimento de trabalho num imposto único, estabelecendo taxas progressivas neste imposto de acordo com normas constitucionais (foram assim fundidos 7 impostos: Imposto Profissional, Complementar, Geral mínimo, de Selo Fiscal, de Defesa Nacional, Adicional ao Imposto Geral Mínimo) e
- Simplificar a legislação fiscal vigente.

Da reforma resultaram:

- O Decreto n.º 2/78, que aprovou o Código de Imposto de Reconstrução Nacional nas suas secções A, B e C.
- O Decreto n.º 3/78, que aprovou o Código de Imposto de Circulação, e
- O Decreto n.º 4/78 que introduziu alterações ao Código dos Impostos sobre o rendimento.

Impõe-se aqui fazer um parêntesis para referir que por força do Decreto n.º 27/76 já se introduzira alterações ao Código de Imposto de Consumo visando o ajustamento da sua tabela, isto é, fixando taxas gravosas para os produtos considerados supérfluos e aliviando a carga fiscal em produtos essenciais.

Obedecendo a princípios constitucionais de política económica, já descritos, a reforma de 1978, feita em nome de uma maior justiça social tão só se traduziria numa mais eficaz captação de receitas para o Estado, sendo questionável a justeza e a adequação das medidas. Efectivamente com o agravamento das taxas sobre o rendimento se favoreceu a evasão fiscal com reflexos no aforro para o investimento. Relativamente ao rendimento do trabalho a fusão de diversas taxas num único imposto também não veio significar uma redução efectiva da carga fiscal neste grupo de rendimentos.

Reputando os resultados das empresas estatais como principal fonte de receitas futuras para o OGE, a reforma de 1978 assentou nos impostos directos e isso marcou o sistema tributário até 1993, sendo de assinalar que o binómio Receitas Fiscais/PIB subiu de 9% em 1976 para 16% em 1983. Assiste-se a partir deste ano à degradação da economia e esgotamento da capacidade de endividamento do País adivinhando-se uma forte quebra nos índices de cobranças. O sistema fiscal revela-se ineficaz não porque a Administração Pública não tivesse uma performance exigente, tão só porque estava concebido para funcionar em situação de paz em que o cabaz oficial de mercadorias fosse controlado centralmente pelo Estado. Resultou que o cabaz se foi tornando cada vez menor e o sistema tributário mostrava-se cada vez mais desajustado.

Mantendo-se como núcleo central os quatro impostos sobre:

- o rendimento do trabalho;
- o resultado das empresas;
- as transacções;
- consumo e importações; foi alterada:

  a) a base e amplitude de incidência dos impostos sobre o consumo e importações procurando captar para os cofres do Estado, de forma selectiva os proventos anormais que, em universo diferente e sob

condições novas de preços e salários, continuar-se-iam a concentrar nas mãos de um grupo reduzido de cidadãos. Assim, verificou-se um agravamento fiscal sobre os preços da cerveja, tabaco e outros bens;

b) o agravamento do imposto sobre as transacções — anteriormente designado imposto de circulação — que, não obstante passar a repercutir-se na esfera do consumidor, em condições de restrição de moeda e decréscimo do valor de aforro, obrigou o sector comercial a partilhar com o Estado uma fracção maior de proventos realizados;

c) o sistema de taxas de imposto sobre os lucros aumentando ligeiramente a sua eficácia com a progressividade;

d) a redefinição dos rendimentos de trabalho tributáveis, designadamente isentando os trabalhadores/funcionários do Estado, e adaptando as taxas por forma a garantir o salário real traduzido na alteração da sua escala ou leque;

e) a incidência do imposto complementar igualmente sobre os rendimentos do trabalho;

f) a sujeição das empresas estatais ao regime geral dos impostos;

g) a natureza do imposto de reconstrução nacional como imposto de capitação;

h) a criação de uma nova categoria de contribuintes, pela via da contribuição industrial;

i) o calendário fiscal que inclui a introdução de cobranças antecipadas em lugar de sistemas de correcção monetária praticadas em outros sistemas.

A partir da reforma de 1987, o sistema tributário em Moçambique passa a integrar a seguinte estrutura:

a) Impostos Directos, compreendendo:

- A Contribuição Industrial incidindo sobre os lucros da actividade comercial e industrial;
- O imposto sobre os rendimentos do trabalho, secção A, incidindo sobre as remunerações do trabalho assalariado;
- O imposto sobre os rendimentos do trabalho, secção B, incidindo sobre o valor da produção ou o rendimento bruto das cooperativas de produção e de serviços, bem como explorações individuais agrícolas, silvícolas ou pecuárias de pequena ou média dimensão;
- O imposto complementar incidindo sobre o rendimento global de pessoas singulares, sobre os rendimentos de aplicação de capitais (pessoas singulares ou colectivas) e os rendimentos de trabalho independente.

b) Impostos Indirectos (ou impostos sobre a despesa) incluindo:

- O imposto de circulação, com tributação em cascata;
- O imposto de Consumo, incidindo sobre alguns bens de manufactura nacional ou importados;
- Direitos aduaneiros; e
- Outros impostos e taxas específicas, quando as particularidades de certa actividade o justifiquem ou em função de certos actos ou situações concretas como por exemplo o imposto de selo, sisa, imposto sucessório e outros.

Não perdendo de vista um dos objectivos da reforma atrás assinalado, que consistia no aumento da elasticidade das receitas relativamente ao crescimento do Produto Interno Bruto, o nível de fiscalidade (rácio entre as receitas fiscais e o PIB) atesta bem da capacidade impositiva do Estado ou seja, reflecte a proporção de recursos absorvidos pelo Estado face ao produto formado.

Em termos comparativos conclui-se que os níveis de fiscalidade em países desenvolvidos apresentam índices superiores aos de economias frágeis em que Moçambique se insere.

Estabeleceu-se uma relação estreita entre os elementos estruturais da economia e a virtualidade do Estado recolher fracções dos recursos anualmente gerados.

Outra condicionante do nível de fiscalidade que se adita é, obviamente, o sistema fiscal vigente. O conjunto de objectivos de política económica determina por sua vez a medida e o tipo de intervenção do Estado na economia e, consequentemente, apresenta-se como um dos factores determinantes do nível de fiscalidade.

Exemplificativamente, consideremos o quadro seguinte:

ANOS	PIB	R.F	R.F/PIB
1980	78,2	12,6	16%
1981	81,5	13,4	16%
1982	92,4	16,1	17%
1983	91,4	16,9	19%
1984	109,1	17,0	15%
1985	147,6	14,5	9%
1986	167,2	16,5	9%
1987	428,1	68,6	16%
1988	659,9	130,6	19,7%
1989	952,3	226,5	13%

O valor registado em 1987, primeiro ano da aplicação da reforma, pode revelar que o objectivo preconizado pela mesma foi imediatamente atingido.

Era vocação da reforma inscrita na Lei n.º 3/87:

«— a realização de receitas com vista a custear a actividade corrente do Estado e financiar as suas instituições;
— realização de justiça social através de uma tributação diferenciada dos rendimentos do trabalho e de capital; personalização e progressividade do imposto;
— orientação dos consumos através da tributação diferenciada do imposto de consumo;
— canalização de excedentes para o Orçamento de Estado que permitissem o financiamento do investimento directo do Estado.»

Com o complexo esquema de medidas fiscais introduzidas, pelo Programa de Reabilitação Económica e Social pretendia-se concorrer para o desagravamento do défice do orçamento corrente e inverter a tendência do crescimento das receitas cobradas em relação ao PIB.

O quadro apresentado é elucidativo do nível de fiscalidade conseguido nos anos que precederam a reforma, atribuível à inadequação do sistema tributário em vigor. A reforma introduzida modificou radicalmente a situação, passando de uma tributação apenas incidente sobre o mercado oficial para uma tributação mais abrangente, ou seja,, estendendo-se aos produtos transaccionados fora do mercado oficial.

Deste modo, os impostos indirectos ganharam relevância maior. O rácio de 23% atingido em 1989 ao reflectir uma melhoria de eficácia do sistema assente nos impostos indirectos, traduziu maior sacrifício no rendimento das populações.

Porém, o sistema de impostos directos provocou ajustamentos importantes na tributação sobre os rendimentos do trabalho por um lado, o nível de tributação industrial continuou a perturbar o processo de recuperação de algumas unidades económicas o que levava a indagar da adequação ou não das taxas de contribuição industrial nas empresas.

É no entanto, a adequação do sistema de liquidação e cobrança e a correcção do calendário fiscal com a antecipação da cobrança de contribuição industrial por via da tributação das mais valias geradas pelas exportações e a contribuição industrial provisória que favorecem a arrecadação em tempo útil dos impostos devidos, confirmando os resultados positivos do escalonamento espacial e temporal dos impostos dada a tempestividade com que as obrigações passaram a ser cumpridas.

Atenuando os índices de evasão fiscal registada porventura por falta de liquidez derivada de incapaz gestão comercial, os mecanismos adoptados concorreram de igual modo para a correcção monetária das dívidas fiscais.

Ainda a propósito da razoabilidade do rácio de 23% atingido em 1989, permito-me alinhar como factores a relevar:

- Incluindo o PIB a produção familiar não comercializada, ou seja 40% do PIB, pode-se inferir uma pressão fiscal da ordem dos 39,6% se se considerar a relação Receitas Fiscais/Produto Interno da massa de agentes tributáveis.
- Embora a guerra justificasse relativamente o cenário, estava-se perante agentes contribuintes de limitada amplitude daqui decorrendo uma distribuição aparentemente injusta da carga tributária.
- O país não dispunha de um serviço de previdência e segurança que justificasse o agravamento da pressão fiscal na lógica doutrinária.
- O novo fenómeno dos mercados paralelos («NDUMBA NENGUES») não constituiria problema fiscal se os produtos ali comercializados tivessem sido já tributados por via de importação nuns casos ou à saída das unidades de produção noutros. Contudo, proliferam importações clandestinas e são avultados os roubos em empresas o que reconduz a evasão no que respeita a impostos indirectos.

À maneira de conclusão, infere-se que o sistema tributário à data da independência apresentava uma carga concentrada nos impostos directos. Os impostos indirectos exerciam igualmente um papel relevante na estrutura de receitas, acentuando os direitos de importação baseados numa pauta aduaneira com taxas fortemente proteccionistas da indústria portuguesa.

É bem claro que o sistema financeiro realizava os objectivos para que tinha sido concebido apoiado numa administração capaz e num Estado atento às exigências da sua evolução.

Amiúde o órgão oficial do governo — O Boletim Oficial — publicava acórdãos do Tribunal Administrativo reportando-se a pleitos no domínio do contencioso fiscal, corrigindo ou sancionando actos da administração financeira, o que assegurava rigor no funcionamento da Administração Pública.

O sistema tributário adoptado após a independência, em economia centralmente planificada e com o comércio distribuidor em mãos estatais ou sob o seu controlo, encontrava a sua função relativamente facilitada e a prova disso está expressa no binómio receitas fiscais/PIB que de 9% em 1980 passou para 16% em 1989.

O acentuar do declínio da economia em 1983 e o volume dos lucros gerados fora dos circuitos normais de comercialização e por consequência subtraídos a acção de controlo do Estado conflituavam com um sistema tributário desenhado sob os contornos de uma economia controlada pelo Estado.

Novos desajustamentos ocorrem no sistema económico-financeiro impondo alterações em 1987 que se reconduzem à reactivação dos impostos indirectos e a tributação dos lucros gerados pelas empresas estatais.

O imposto de circulação viu as suas taxas agravadas e transformado num imposto repercutível sobre a esfera do consumidor.

Associando o imposto de consumo e os direitos aduaneiros foi propósito da medida absorver fracções consideráveis na estrutura de preços e desincentivar (pela tributação em cascata) a intervenção do elevado número de agentes no processo de distribuição e comercialização de bens. Provocando níveis elevados de inflação, o encarecimento das matérias-primas favoreceu o aumento de stocks de bens comercializáveis, facto agravado pela conjuntura de guerra que restringia o comércio às zonas urbanas.

A tributação dos lucros das empresas introduzida em paralelo com algumas medidas de autonomia de gestão e de comparticipação dos trabalhadores nos proventos, permitiu a extensão das medidas impostas pela Administração fiscal a este conjunto de unidades económicas resultando num maior rigor contabilístico e de gestão por um lado, e dotando-as de fundos destinados ao reinvestimento por outro.

Finalmente com o sistema de Finanças Públicas em que as receitas fiscais constituem uma parcela significativa na estrutura de receitas impunha-se um maior rigor à administração financeira e a adequação dos processos de fiscalização jurídico-financeiro.

3. **Evolução do sistema financeiro**

O principal elemento do novo contexto criado pelo programa de 1987 foi *o desafio da acrescida concorrência e desregulamentação.*

A evolução do sector financeiro moçambicano tem sido marcada nestes últimos anos por uma aceleração importante.

No curto período de seis anos passou-se de um sector financeiro quase inteiramente estatizado e entendido como instrumento de intervenção na economia, para um sistema aberto, orientado pela concorrência, embora ainda com algumas restrições administrativas.

O carácter repressivo da intervenção estatal no sector financeiro orientada sobretudo para o financiamento em condições privilegiadas do sector público ainda subsiste.

Em Moçambique assiste-se a situação em que o défice público é superior ao pagamento de juros, isto é, em que excluindo os juros, o orçamento do sector público se encontra em significativo déficit.

Por outro lado, a imposição de limites de crédito apertados, com a prioridade ainda ao financiamento do sector público implica um crescimento insuficiente do crédito ao sector privado, com consequências graves para o crescimento económico. De facto em termos reais o crédito total na economia tem estagnado ou mesmo diminuído, o que face ao crescimento económico entretanto verificado, representa um travão de consequências gravosas. Uma vez que o crédito ao sector público tem aumentado a um ritmo muito rápido, embora as necessidades de financiamento das empresas públicas tendam a decrescer resta para o sector produtivo — empresas públicas e privadas — uma parcela cada vez menor, em termos reais.

A atenuação da intervenção administrativa do Estado e o respeito pelas regras de transparência nas relações do Estado com o sector financeiro, a privatização que ocorre, a alteração progressiva do enquadramento jurídico com vista a uma cada vez maior liberdade de concorrência são indiscutivelmente os elementos marcantes que determinam uma alteração profunda nas regras de funcionamento e nas condições de sobrevivência das empresas. Prefigura-se, em resultado, uma melhoria importante da eficácia do sistema financeiro, condição indispensável à modernização da economia.

Até 1987 o sector financeiro foi um dos sectores mais bloqueados da economia moçambicana. A par da eliminação dos elementos mais gravosos da intervenção administrativa, registou-se e regista-se uma mudança significativa de atitude por parte do Tesouro na sua própria gestão financeira. De uma base em que o Estado desfrutava de todos os privilégios que lhe era possível estabelecer e manter, com custos muito pesados para o resto da Economia, passou-se num curto espaço de tempo, para uma política de maior transparência, em que o Tesouro respeita as regras do mercado, autofinancia a preços determinados por acção da concorrência e por vezes até aceita pagar custos significativos para melhor eficácia da política macroeconómica.

Concluindo, a rapidez da liberalização, a modificação da actuação do tesouro, a importância das privatizações e a ampla inovação que se vem verificando no sistema financeiro moçambicano tem vindo a originar uma alteração profunda da actividade das instituições financeiras, que marcam a sua evolução futura. Reconheceu-se que a sobrevivência e expansão das empresas financeiras já não são determinadas principalmente pela intervenção do Estado, antes

dependendo da capacidade de cada uma intervir, aproveitar melhores oportunidades e investir da melhor forma.

Capítulo Quarto

1. Controlo financeiro em Moçambique após a revisão constitucional de 1990

Preliminares

Em Moçambique, porventura país com menos tradições institucionais ou democráticas, a concepção, execução e controlo das políticas relativas aos instrumentos das finanças públicas, tal como em muitos países, cabe ao Ministério das Finanças (diploma ministerial n.º 29/90 de 21 de Março que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças) (anexo a).

Tendo herdado leis fiscais do período colonial fortemente desajustadas às estruturas económicas e as políticas de desenvolvimento, como ficou já descrito, o aparelho da administração financeira nem sempre se mostrou eficiente. Apesar disso, é crescente a importância que se atribuiu ao controlo da gestão dos dinheiros públicos.

O estabelecimento e regulamentação da arquitectura legislativa do controlo financeiro, seja genérico destinado a fiscalizar eventuais ocorrências negativas ou apurar responsabilidades, seja específico exercido por meios de instrumentos adequados à actividade financeira (Tribunal Administrativo e Procuradoria Geral da República — art.^{os} 173 e 176 da Constituição respectivamente); tem, desde a independência, sido ferido de omissões, lacunas, hesitações e até mesmo de resistências.

Embora comecem a surgir motivações para alterar o actual estado das coisas e reestruturar os organismos fiscalizadores, designadamente o Tribunal Administrativo, constata-se que a natureza e orientações a prosseguir por estes órgãos está por fazer e é notória a crise na literatura da especialidade.

A Constituição da República adoptada em 1975, não faz referência à fiscalização jurídico-financeira, nem introduz qualquer alteração no sistema regulador do controlo das despesas públicas. A revisão de 1990, inovando, introduz no capítulo VI relativo aos Tribunais um conjunto de disposições visando garantir múltiplas formas de controlo da actividade financeira.

Sendo notória ainda a ausência de qualquer caracterização do sistema de fiscalização por referência a adopção de determinados tipos de soluções em matéria de controlo financeiro; prevê-se apenas no plano constitucional a exis-

tência de um controlo orçamental com fundamentos jurídico-políticos e económicos por via parlamentar e Tribunal Administrativo (art.º 135 2 h) e no art.º 137 e 176) respectivamente.

É certo que na sua globalidade, a fiscalização é atingida pelas competências previstas conjugadamente pelo art.º 173 da Constituição e pela lei n.º 5/92 de 6 de Maio que cria o Tribunal Administrativo. Basta atentar nas disciplinas abrangidas por estes preceitos e diplomas para chegar a essa conclusão, recaindo implicitamente, sobre os órgãos competentes os poderes de inspecção e responsabilização conforme os casos.

Observado isto, importa reconhecer a existência de algumas inovações no que concerne à complexa e multifacetada competência do Tribunal Administrativo moçambicano no domínio do controlo — ao menos de parte apreciável — das despesas públicas.

Dir-se-á que o conceito de controlo financeiro, a que corresponde uma noção muito particularmente exigente e rigorosa de fiscalização de despesa pública (art.º 30 da lei n.º 5/92), cabe também o conjunto de meios da sua correcção, que numa óptica jurídica independente e imparcial, certifiquem não só a ordem e sanidade da execução orçamental, mas ainda a sua fidelidade aos princípios, regras e objectivos que inspiram o orçamento.

Supondo o exercício de gestão, no sistema moçambicano de controlo, limitam-se a apreciar os processos e critérios a que a execução orçamental está sujeita; mas quer na execução como na fiscalização não se pratica um verdadeiro controlo, abrangendo o conjunto de garantias e meios de correcção da sua execução.

Com efeito, garantias e meios de correcção passam pela informação crítica, superintendência e fiscalização, implicam correcção e revisão, esclarecimento e acompanhamento e, por fim, responsabilidade permanente e final e estendem-se a uma complexa relação hierárquica.

São, em certo sentido, factores acrescidos de ineficiência os défices volumosos e prolongados, o endividamento do Estado, a multiplicação de órgãos do Estado de contornos similares e sem critérios efectivos de racionalidade e a situação de guerra impondo gastos militares excessivos e por vezes utilizados sem a mínima disciplina financeira. Aditam-se ainda como factores concorrentes à debilidade do acompanhamento financeiro do sector público por parte do Estado: a aprovação meramente administrativa do orçamento, a falta de responsabilização dos gestores e a desordem da Administração Pública.

Diversas tentativas de controlo e acompanhamento global têm sido experimentadas, fala-se no reforço dos órgãos fiscalizadores (Tribunal Administrativo, Procuradoria Geral da República, Inspecção Geral das Finanças e Cartório Privativo do Ministério das Finanças) ao mesmo tempo

que se constata que o trabalho dos auditores de contas públicas, ganha em eficácia acrescida sempre que as suas funções se estendem à ajuda e encorajamento dos esforços governamentais para melhorar a gestão financeira dos dinheiros públicos.

Acontece, assim, que relativamente aos avanços no plano da reforma financeira postulados pela passagem à lógica de modernização do Estado traduzida na forma mais exigente de economicidade e eficiência e um modelo global claro substituindo os símbolos jurídico-financeiros da 1.ª República (1975-1990), com a frequência das situações de violação grave e sistemática dos princípios e regras orçamentais; o domínio do controlo financeiro se configura como singularmente em atraso.

Continuamos nesta matéria, confinados às disposições da Constituição e aos esforços já empreendidos a partir delas; tem de reconhecer-se que a arquitectura jurídica e as motivações da lei n.º 5/92, não obstante terem sido fortemente dirigidas ao aperfeiçoamento do sistema de controlo financeiro, não introduziram modificações no regime de tratamento de certas matérias e atrasa-se a entrada em pleno funcionamento do Tribunal por falta de juízes competentes para o desempenho de funções.

Mas o que se nos afigura mais importante não é a tentativa de explicação do estado incipiente do controlo financeiro em contraste com o passo fundamental dado com a abertura económica. É no contraste entre as duas e entre si tão afastadas expressões do Estado moderno.

Dir-se-ia que as realizações pelas quais o Estado vai procurando concretizar o ajustamento da economia continuam a processar-se por revoadas marcadas como tem sido pela atenção conferida com total prioridade a determinados pontos enquanto se deixam ficar para trás outras realizações que logicamente deveriam ser prosseguidas em paralelo com as primeiras.

A Constituição de 1990 marcou, desde logo uma assimetria básica entre a consagração de uma nova legalidade e liberdades correspondentes a ideia de Estado de direito, objecto de meticulosa atenção e erigida à condição de «fundamentos» e o controlo financeiro formulado em termos vagos e indefinidos não favoreceu o melhor controlo da despesa pública, maior celebridade e segurança nos pagamentos, melhor gestão da Tesouraria do Estado e da dívida pública por exemplo.

Sem embargo das possibilidades evolutivas em matéria de controlo oferecidas pelo sistema democrático não foi ainda na sua base que se processou qualquer progresso na linha de uma Administração Pública mais capaz e positiva excluindo as formas atípicas e inominadas de fiscalização.

A questão do controlo financeiro, pela lentidão com que o processo tem decorrido, pelas dificuldades com que se tem defrontado e pelas «adaptações»

com que se tem feito inflectir o ambicioso PRES inicialmente desenhado, não deixa de acentuar a sua evolução negativa e coloca-se assim, em singular contraste com a exigência de sair das amarras do subdesenvolvimento.

Entre os inconvenientes, que não são bem sérios, contar-se-á decerto, a eventual perda de confiança da comunidade doadora internacional. É que tal perda poderá estar na origem de dificuldades acrescidas na superação de desafios impostos pelo pós-guerra e retoma de actividade económica.

Existem, porém, sinais indesmentíveis de apreensão de padrões comparáveis de controlo financeiro experimentados em países de construção jurídica próxima, associados ao esforço de remoção dos principais escolhos conhecidos e a intenção de gradual e consistentemente implantar um sistema credível e eficaz.

A Constituição de 1990 e a lei de criação do Tribunal Administrativo introduzindo inovações mais não correspondem senão a um compromisso entre as ambições de modernização da Administração Pública e as possibilidades actuais, sejam humanas, técnicas, ou outras de as conseguir.

2. Controlo financeiro em Moçambique no período mais recente

- Tipologia e formas

Delimitadas as fronteiras e o ambiente em que se desenvolve o controlo financeiro em Moçambique, reconhecendo que a natureza e características das Finanças Públicas supõem ainda uma larga intervenção do Ministério das Finanças nesta matéria, defendo, num futuro que julgo próximo, que o âmbito de controlo sobre as despesas públicas a assumir pelo Tribunal Administrativo deverá pautar-se pelo recorte das fronteiras da despesa pública.

Antes de tudo, importa referir que dada a sua especificidade, parcelarmente há um certo tipo de medidas que em sede ainda de fiscalização atingem acordos e contratos que envolvam o património do Estado. Trata-se de competências atribuídas pelo diploma ministerial n.º 161/92 de 14 de Outubro ao Cartório Notarial Privativo do Ministério das Finanças no seguimento do Decreto n.º 125/72 de 20 de Abril (anexos 13 e 14).

Atesta-se aqui a importância da intervenção do Ministério das Finanças no controlo da dívida pública, buscando-se abranger a fiscalização de quaisquer actos jurídicos que envolvem bens monetários ou patrimoniais do Estado.

Mas é no entanto, como referi, o âmbito do controlo sobre as despesas públicas cometido ao Tribunal Administrativo que se nos afigura mais importante.

a) Relativamente à pessoa colectiva Estado e, designadamente, aos seus serviços personalizados, as respectivas despesas encontram-se genericamente sujeitas a um triplice controlo do Tribunal Administrativo (art.º 30 e segs. da lei n.º 5/92):

- *ao controlo preventivo, através do visto;*
- *ao controlo a posteriori, quer através do exame e conferência das despesas dos «serviços simples dos Ministérios», função desempenhada anualmente por amostragem após findo o ano económico,*
- *quer pela via do parecer sobre a conta do Estado.*

b) No que respeita a administração autonomizada do Estado, as correspondentes despesas são, em regra sujeitas também a um triplice controlo do Tribunal Administrativo:

- *o processado através do visto prévio;*
- *o que se consuma pela via do parecer sobre a Conta do Estado e ainda;*
- *o que se concretiza através do julgamento das contas de gerência que os serviços e fundos autonomizados são obrigados a remeter ao Tribunal.*

c) No que se refere às pessoas colectivas públicas, Conselhos Executivos (Autarquias) e nomeadamente aos seus serviços integrados e sua administração autonomizada, o controlo exercido pelo Tribunal Administrativo sobre as correspondentes despesas reveste a seguinte configuração:

- Controlo a posteriori, através do julgamento das contas de gerência de todos os municípios (que incluem as dos serviços dos Conselhos Executivos);
- Controlo preventivo, através do visto prévio, mas este tão só limitado aos contratos de concessão, fornecimento e empreitada, celebrados pelos Conselhos Executivos.

d) No que toca aos serviços personalizados do Estado, com inclusão expressa dos organismos de coordenação económica, o controlo exercido pelo Tribunal Administrativo, processa-se substancialmente por duas vias: preventivamente, utilizando o visto prévio e sucessivamente pelo julgamento das contas de gerência que aqueles são obrigados a remeter ao Tribunal.

A obrigatoriedade de prestação de contas por todas as entidades abrangidas pelo conceito de serviços personalizados do Estado resulta não só da lei geral como, em regra, dos diplomas orgânicos que as criaram e regularam (art.º 32 da lei n.º 5/2).

e) Finalmente, no que concerne as empresas estatais/públicas, o Tribunal Administrativo não exerce presentemente qualquer tipo ou forma de controlo sobre as respectivas despesas.

Não procede ao controlo preventivo que se processa através do visto por a lei expressamente excluir daquele «os contratos celebrados por empresas estatais e os despachos referentes a nomeação ou exoneração dos respectivos gestores ou relativos ao seu pessoal».

De igual modo não realiza qualquer controlo sucessivo por igualmente a lei não determinar expressamente que as contas das empresas estatais/públicas são submetidas a julgamento do Tribunal Administrativo.

3. **Modos de controlo**

Em sede da vastíssima problemática do controlo de despesas públicas pelo Tribunal Administrativo, três aspectos se me afiguram do maior relevo:

Trata-se de problemas que identifico por:

— *controlo da legalidade e controlo da economicidade das despesas;*
— *controlo preventivo e controlo sucessivo;*
— *controlo exaustivo e controlo selectivo;*

a) Liminarmente adiantarei que o controlo sobre as despesas públicas a exercer pelo Tribunal Administrativo, em países como é o caso de Moçambique e não só, dentro das fronteiras já assinaladas, deve, do meu ponto de vista, compreender a sua legalidade como a respectiva economicidade.

Nos termos do art.º 173 da Constituição moçambicana compete ao Tribunal Administrativo, entre outras funções fiscalizar a «legalidade das despesas públicas».

Como norma balizadora das grandes linhas orientadoras da acção do Tribunal Administrativo, creio que o preceito constitucional pecará por defeito, visto que, aparentemente, concentra a sua estatuição na fiscalização da legalidade das despesas públicas.

À sua elaboração terá certamente presidido mais uma visão estática da realidade do que o propósito confesso de não atribuir ao Tribunal Administrativo competência para a par da apreciação da legalidade proceder também ao controlo da economicidade das despesas públicas.

Com efeito o preceito constitucional citado, ao apresentar a fiscalização da legalidade das despesas públicas, ter-se-á concentrado basicamente na mera situação de facto, ou dito de outro modo, na actuação realista do Tribunal, vigente ao tempo, pretendendo corporizar naquela expressão, apenas a medida exacta como vinha sendo efectivamente exercida pelo Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas (extinto por força da lei n.º 5/92 de 6 de Maio) duas relevantes funções:

— o visto prévio e
— a conferência dos documentos de despesa dos serviços dos Ministérios, casos em que o controlo efectivamente exercido ainda assenta, exclusivamente na verificação da legalidade, no primeiro caso, das despesas a realizar e, no segundo caso, das despesas já realizadas.

Todavia numa perspectiva de futuro, sobretudo tendo em conta os múltiplos problemas que minam a administração financeira no País, constituiria no mínimo, insofismável demonstração de tacanhez admitir que a fiscalização do Tribunal Administrativo sobre as despesas públicas se deveria exclusivamente limitar à verificação da respectiva legalidade.

Seria mesmo manifestar total indiferença à evolução positiva de experiências em países comparáveis.

Na verdade já na legislação portuguesa anterior à independência se encontrava referências à economicidade das despesas públicas e a necessidade de o Tribunal Administrativo intervir também neste domínio (1).

Entendemos, assim, que em termos de futuro deverá o Tribunal Administrativo controlar as despesas públicas em dois planos distintos: o da sua regularidade formal, ou seja da respectiva legalidade (stricto sensu) e o da sua correcção económica, isto é da correspondente economicidade entendida aqui por eficácia, eficiência e pertinência das despesas públicas e, ainda, sujeitando-se a obtenção de maior utilidade e rendimentos sociais com baixo custo.

Reforçam esta ideia as recomendações dos Congressos Internacionais que o Secretariado Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

---

(1) Conf. designadamente, o art.º 16.º do Decreto n.º 16670 de 27 de Março de 1929, os art.os 2.º e 7.º do Decreto n.º 38503 de 12 de Novembro de 1951.

vem realizando desde 1953, que apontam no sentido de controlo de economicidade das despesas públicas, querendo com isso significar-se a avaliação da sua rentabilidade, utilidade, racionalidade e eficiência.

b) Como ficou expresso, o Tribunal Administrativo exerce sobre as despesas públicas quer um controlo preventivo através do visto, quer sucessivo pela via do julgamento das contas das entidades legalmente obrigadas a prestá-las seja pela via da fiscalização dos documentos de despesas dos serviços de Ministério, seja pelo parecer que emite sobre a execução do orçamento de Estado traduzida na Conta do Estado.
Reconhecido o mérito ou desvantagens da fiscalização a priori e a posteriori a que não aludirei, das condições conjunturais que o rodeiam, o exercício da actividade administrativa no País e bem assim a consciência de que a fiscalização preventiva porque incompatível com o estudo minucioso e detido dos documentos por tornar inevitável o erro; justificam que, embora com o prejuízo do modelo teórico preferível, que se apontaria para a supressão do visto prévio, por parte do Tribunal, este é, de todo desejável e deve ser mantido.

c) Finalmente o problema do controlo exaustivo e selectivo.

Muito embora sejam conhecidas as vantagens da adopção sistemática de métodos selectivos, dada a onerosidade e lentidão do controlo exaustivo, este deve ser ponderado no caso moçambicano dada a magnitude do país e a largueza de aplicação de fundos públicos em planos, investimentos e projectos.

Haverá que reconhecer-se que a prática de métodos selectivos não poderá aplicar-se a todos os casos de controlo, mas tão só àqueles em que circunstâncias objectivas o aconselhem.

Finalmente, em sede de exame e conferência dos documentos de despesa dos serviços dos Ministérios entendo positivo que se utilizem métodos selectivos, determinando ano a ano o Tribunal quais os serviços e respectivas rubricas orçamentais de despesas que ficam sujeiras àquela fiscalização.

Conclusões finais

De todo o estudo fica patente, ao menos na forma tentada, a articulação da problemática do controlo financeiro com as Finanças Públicas moçambicanas por via do orçamento enquanto plano financeiro do Estado.

Pretendeu-se igualmente assinalar a evolução das finanças públicas, referenciando aspectos da constituição tributária e dos sucessivos sistemas fiscais,

enfatizando a função específica do orçamento na economia de direcção centralizada do imediato pós-independência e a sua valorização com a crise do planeamento a partir de 1989.

A matriz da economia colectivista em Moçambique — país africano e subdesenvolvido — relevante emtre 1975-1986 propiciou a análise de situações comparáveis de países com défices orçamentais prolongados ou repetidos e em busca de crescimento económico com repercussão nos órgãos fiscalizadores superiores.

Creio mesmo que a concepção mais aberta e plural do sistema político, que se desenha ainda de forma embrionária, a transformação do modelo de sistema económico e da organização social e o funcionamento crescentemente desregulado da economia não traduzindo, porém, a ideia fundamentalista e dogmática de que o mercado tudo resolve, são factores que distintamente reforçam o papel dos instrumentos financeiros e podem dar uma configuração qualitativamente diferente dos mecanismos de fiscalização superior da actividade financeira.

O quadro que as reformas fiscais de 1987-1988, desiignadamente no que se prende aos impostos directos e indirectos e seus efeitos; o renascimento do crédito e a possibilidade de existência de políticas conjunturais de receita como de despesa pública, constituem entre outros, subsídios que configuram a nova atitude face aos instrumentos financeiros. Evoluindo na via de transição para o mercado em que avultam o processo de privatizações que ocorre e o ressurgir de estruturas financeiras de carácter democrático — revalorização do orçamento como autorização parlamentar, responsabilidade financeira do governo e o Tribunal Administrativo recentemente criado — apontam para um Estado moçambicano moderno e, obviamente, constitucional, tendo no seu cerne o problema financeiro.

Não obstante o nível ainda parco da administração financeira afastam-se já alguns laxismos, tendo a revisão de 1990 reforçado os dispositivos constitucionais em matéria orçamental e controlo da sua execução.

Constitucionalizando-se mais explicitamente certas matérias busca-se um controlo político mais efectivo do governo pela Assembleia, com vista ao aperfeiçoamento da articulação entre os dois órgãos de soberania, designadamente em matérias tão sensíveis como a dívida pública moçambicana cujo responsável político do seu controlo é o governo.

Resta-me assinalar que no domínio dos mecanismos de exercício do controlo pelo Tribunal Administrativo moçambicano, mecanismos há, conforme ficou descrito, que devem ser objecto de constante afinamento e reforço.

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Hist
e Bibli

Lisboa, Março de 1993

DOCUMENTOS

I — ANTEPROJECTO DA LEI DE REFORMA DO TRIBUNAL DE CONTAS (1986)

INTRODUÇÃO

pelo Prof. Doutor António de Sousa Franco*

1. O incontestável avanço e clarificação da jurisdicionalidade do Tribunal de Contas e o reforço da sua independência e dos seus poderes, que resultam do texto da Constituição da República Portuguesa de 1976, foram acolhidos com pouco entusiasmo pela generalidade das forças políticas encarregadas de lhe dar execução (1). Apesar do disposto no art.º 301.º n.º 1 do texto constitucional de 1976, apesar de alguns esforços isolados e sempre inconsequentes no sentido de promover a reforma do Tribunal ao longo do dilatado período que

---

(*) Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas.

(1) Recordem-se os preceitos pertinentes da *Constituição de 1976*:

Artigo 108.º (...); 5. A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

Artigo 113.º (Órgãos de soberania) — 1. São órgãos de soberania o Presidente da República, o Conselho da Revolução, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais (...).

Artigo 136.º (...) — Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos: (...) — *l*) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República e os representantes do Estado nas regiões autónomas.

Artigo 165.º (Competência de fiscalização) — Compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização: (...); — *d*) Tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o relatório do Tribunal de Contas, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apreciação; *e*) Apreciar os relatórios de execução, anuais e final, do Plano, sendo aqueles apresentados conjuntamente com as contas públicas.

Artigo 167.º (Reserva de competência legislativa) — É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: (...); — *j*) Organização e competência dos

vai de 1976 a 1986, a verdade é que só em 1986 começou um processo de reforma do Tribunal que produziu frutos e deu, enfim, expressão prática à efectiva jurisdicionalização e independência para que apontava, a justo título, o texto constitucional, como característica desta instituição essencial da democracia no plano financeiro. Os interesses de todos os potenciais candidatos ao Governo, acostumados a um controlo financeiro fraco e meramente formal, não deixaram de se traduzir nesta preguiçosa inexecução por omissão de uma reforma importante — no plano financeiro, porventura, a mais significativa de todas as mudanças operadas pelo texto constitucional.

Não é indiferente a esta dinâmica de reforma, que encontra a sua primeira e decisiva expressão na Lei do Orçamento para 1986 (art.º 71.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril), o ingresso de Portugal na Comunidade Económica Europeia, por força do Tratado de Lisboa/Madrid de 12 de Junho de 1985, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1986. A necessidade de fiscalização financeira condiciona, efectivamente, o aproveitamento das transferências comunitárias em que assentou largamente a estratégia de desenvolvimento do nosso País desde então.

2. Nem a revisão constitucional de 1982 — que não introduziu modificações decisivas no quadro normativo respeitante ao Tribunal de Contas, pelo que se lhe omitem mais referências — movera a inércia. E só o primeiro Governo do Prof. Aníbal Cavaco Silva, tendo como Ministro das Finanças o Dr. Miguel Cadilhe, exprimiu intenções diversas, na proposta de Lei do Orçamento para 1986, que a maioria votou.

---

tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados, salvo quanto aos tribunais militares, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 218.º; (...).

Título VI — TRIBUNAIS (*).
Capítulo II — **Organização dos Tribunais**

Artigo 212.º (Categorias de Tribunais) — 1. Haverá tribunais judiciais de primeira instância, de segunda instância e o Supremo Tribunal de Justiça. — 2. Haverá tribunais militares e um Tribunal de Contas. — 3. Poderá haver tribunais administrativos e fiscais.

Artigo 219.º (Competência do Tribunal de Contas) — Compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe.

Artigo 301.º (Tribunais) — 1. A revisão da legislação vigente sobre a organização dos tribunais e o estatuto dos juízes estará concluída até ao fim da primeira sessão legislativa. — 2. Até 31 de Dezembro de 1976 estarão publicadas as leis previstas no n.º 1 do artigo 223.º e no n.º 2 do artigo 226.º (...).

(*) *Nota*: claro que, em princípio, ao órgão e aos seus membros se aplica o disposto neste título.

Em Junho e Julho de 1986, no seguimento da entrada em funções do novo Presidente do Tribunal, que deu origem a declarações programáticas do Presidente da República, do Ministro das Finanças em nome do Governo e do próprio Presidente empossado([2]), o Tribunal comprometeu-se a elaborar um anteprojecto de lei de reforma. E cumpriu. Tendo como relatores o Presidente do Tribunal, que subscreve esta nota, e o Conselheiro Francisco Pereira Neto de Carvalho, após uma minuciosa discussão e votação em sucessivas e longas sessões do Plenário do Tribunal, foi aprovado em versão final — quanto à generalidade e à quase totalidade dos preceitos por unanimidade, em alguns casos por simples maioria — o texto de um anteprojecto de lei orgânica do Tribunal de Contas, em Sessão Plenária do dia 29 de Julho de 1986, o qual, de imediato, foi entregue ao Ministro das Finanças Dr. Miguel Cadilhe.

Este texto não se encontra publicado, mas sobre ele incidiram diversas versões de trabalho, quer no momento da preparação da iniciativa legislativa que o Governo seguinte viria a apresentar à Assembleia da República ([3]), quer na discussão e votação parlamentar subsequente, por via da qual essa iniciativa se converteu na Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro.

3. A publicação deste anteprojecto de lei orgânica, que agora se faz pela primeira vez, fornece um elemento interpretativo essencial para entender a parte mais decisiva, em qualidade e quantidade, do referido e actual texto legislativo e permite um juízo acerca das linhas fundamentais da proposta de reforma do Tribunal: entendimento moderno dos critérios de controlo, combinando a mera legalidade formal e a gestão financeira; reforço da auto-regulamentação, auto-governo e autonomia da instituição; reforço da fiscalização sucessiva; selectividade e eficácia do controlo; alargamento do controlo a todas as novas situações de gestão de dinheiros públicos, nomeadamente as de empresas públicas e empresas participadas com suficiente relevância financeira. Apenas no domínio da fiscalização *a priori* não se terá porventura ido muito longe, dentro da ideia — que se tem por inteiramente responsável ainda hoje — de que, num sistema que foi condicionado durante cerca de 130 anos pela presença determinante desta forma de fiscalização, só através de uma transferência gradual e responsável para o controlo interno dos respectivos poderes se poderá conduzir à restrição e, a médio/longo prazo, mesmo à aboli-

---

([2]) *Tribunal de Contas — Boletim trimestral*, n.º 26, Junho de 1986, pp. 7-32.

([3]) Proposta de Lei n.º 86/V, publicada no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 22, de 4 de Março de 1989. Sobre o processo legislativo, seus antecedentes e consequentes, cf. Tribunal de Contas — Gabinete do Conselheiro Presidente, *Reforma do Tribunal de Contas — Alguns textos (1986-1989)*, policop., Lisboa, 1990, pp. 1-690.

ção do visto prévio — se for caso disso ([4]). O contrário seria introduzir no sistema e no seu funcionamento perigosos factores de descontrolo, que abram a porta ao desperdício, à ilegalidade e até à corrupção. Transferir poderes, sim; extinguir formas necessárias de controlo, não. Algumas experiências localizadas no domínio da gestão do funcionalismo, após a entrada em vigor da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, que fortemente reduziu o âmbito do visto na gestão da carreira dos funcionários públicos, justificam e confirmam esta preocupação.

Não se fazem mais comentários, mas explica-se apenas nestes termos qual a origem e o sentido do texto ora divulgado. Lido ainda hoje, ele demonstra claramente um sentido de realismo e moderação que não aponta para mais longe do que o que era possível com os recursos do tempo, e portanto configura apenas uma primeira etapa da reforma; mas contém ao mesmo tempo uma visão integral dos problemas essenciais, que poderá questionar-se tenha sido acolhida de modo satisfatório na instância política de decisão.

Aqui fica, pois, esse anteprojecto, para documentar e para, porventura, inspirar. Em muitos domínios ele era, ainda, mais modernizador do que as opções do legislador de 1989: sem teimosia, o mero confronto com as tendências dominantes no Mundo — tão bem ilustradas pelas reformas dos países ex-comunistas na sua transição para a democracia — confirma que as opções então propostas quanto ao âmbito e aos critérios de controlo eram correctas, modernas e viáveis.

Lisboa, 17 de Dezembro de 1993

([4]) É matéria de opção política: no plano de uma fiscalização integrada, selectiva e global o signatário defende há muito tal ideia, mas só se ela não gerar vazios de controlo financeiro, sempre abertos à irregularidade, à ilegalidade e ao desperdício de dinheiros públicos.

NOTA

SESSÃO EXTRAORDINÁRIA ESPECIAL DE 29 DE JULHO DE 1986

No seguimento da discussão e votação feitas em anteriores sessões extraordinárias especiais foi concluída a aprovação do Anteprojecto de Lei Orgânica do Tribunal de Contas, que será enviado a Suas Excelências o Primeiro-Ministro, o Ministro das Finanças e o Secretário de Estado do Orçamento.

O CONSELHEIRO PRESIDENTE

António de Sousa Franco

ANTEPROJECTO DE LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS

CAPÍTULO I

ESTATUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Artigo 1.º
(Natureza e jurisdição)

1. O Tribunal de Contas é o órgão de soberania que fiscaliza e garante a legalidade financeira e controla a correcção económica da gestão financeira do Estado e das demais entidades públicas a que se refere a presente lei.

2. O Tribunal de Contas tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica portuguesa, tanto em território nacional como no estrangeiro.

Artigo 2.º
(Entidades fiscalizadas)

Estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas:

a) O Estado e seus serviços, autónomos ou não;
b) As Regiões Autónomas;
c) Os institutos e associações públicas;
d) As instituições de Segurança Social;
e) As autarquias locais;
f) As empresas públicas, sociedades de capitais públicas e empresas com participação pública maioritária.

Artigo 3.º
(Sede e regionalização)

1. O Tribunal de Contas tem sede em Lisboa.

2. Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, funcionam Secções Regionais, com sede respectivamente em Ponta Delgada e no Funchal, que continuam a reger-se pela Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto, em tudo quanto não contrarie o disposto no presente diploma.

3. Lei especial poderá regionalizar a organização e funcionamento do Tribunal de Contas, no que respeita ao Continente.

Artigo 4.º
(Categoria)

O Tribunal de Contas tem a mesma categoria do Supremo Tribunal de Justiça.

Artigo 5.º
(Independência)

1. O Tribunal de Contas é independente.

2. São garantias da independência do Tribunal de Contas o autogoverno, a inamovibilidade e a irresponsabilidade dos seus Juízes.

3. O autogoverno exerce-se de acordo com o disposto na presente lei.

4. A inamovibilidade traduz-se em os Juízes do Tribunal de Contas serem nomeados vitaliciamente, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados, demitidos ou, por qualquer outra forma, mudados de situação salvo em circunstâncias iguais às dos magistrados judiciais.

5. Os Juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões.

6. Só nos casos especialmente previstos na lei, os Juízes podem ser sujeitos, em razão do exercício das suas funções, a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar.

7. Fora dos casos em que o facto constitua crime, a responsabilidade só pode ser efectivada mediante acção de regresso do Estado contra o respectivo Juiz.

Artigo 6.º
(Obediência à lei)

1. Os Juízes do Tribunal de Contas julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções de outros órgãos de soberania.

2. O dever de obediência à lei compreende o de respeitar os juízos de valor legais, mesmo quando se trate de resolver hipóteses não especialmente previstas.

Artigo 7.º
(Das decisões)

As decisões do Tribunal de Contas são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.

CAPÍTULO II

ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Artigo 8.º
(Composição)

1. O Tribunal de Contas é composto:

a) Na sede, pelo Presidente e por dezasseis Juízes;
b) Em cada Secção Regional, por um Juíz, assessorado pelo funcionário mais categorizado da Secção e pelo director regional de contabilidade.

2. O Tribunal dispõe dos serviços de apoio indispensáveis ao desempenho das suas funções.

Artigo 9.º
(Secções especializadas)

1. O Tribunal de Contas tem duas Secções especializadas:

a) A 1.ª Secção, de fiscalização preventiva, constituída por seis Juízes;
b) A 2.ª Secção, de controlo *a posteriori*, constituída por dez Juízes.

2. A 2.ª Secção pode funcionar apenas com seis Juízes quando os demais se encontrem adstritos a tarefas específicas que exijam empenhamento prolongado.

CAPÍTULO III

COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Artigo 10.º
(Reuniões na sede)

1. O Tribunal de Contas reúne em plenário geral, em plenário de Secção, em Subsecções e em sessões de visto.

2. Do plenário geral, fazem parte todos os Juízes, incluindo os das Secções Regionais.

3. O plenário de cada Secção compreende todos os Juízes que lhe forem afectos.

4. As Subsecções integram-se no funcionamento normal das Secções e são constituídas por três Juízes, sendo um o relator e os adjuntos os dois Juízes que, dentro da ordem anual de precedências, se sentam à sua direita.

5. Para efeitos de fiscalização preventiva, reunem dois Juízes em sessão de visto.

Artigo 11.º
(Competência)

No âmbito de acção referido nos artigos 1.º e 2.º, compete nomeadamente ao Tribunal de Contas:

a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social;
b) Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas;
c) Fiscalizar as despesas realizadas pelos serviços simples dos Ministérios e apreciar o modo de funcionamento desses serviços;
d) Fiscalizar preventivamente a legalidade e o cabimento orçamental dos documentos geradores de despesa para o Estado, bem como dos subsí-

dios, créditos, avales ou outras formas de apoio por ele concedidos, dentro dos limites estabelecidos no presente diploma;

e) Efectuar o controlo *a posteriori* da gestão e das contas dos responsáveis pelos organismos, serviços e entidades que a lei determinar;

f) Fiscalizar os organismos, serviços e demais entidades em regimes de instalação;

g) Apreciar a gestão das empresas públicas, das sociedades de capitais públicos e, ainda, daquelas em que o Estado ou outras pessoas colectivas de direito público detenham participação maioritária no capital, nos termos da presente lei;

h) Assegurar, no âmbito nacional, a fiscalização externa independente da actividade financeira das Comunidades Europeias, de acordo com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes;

i) Dar parecer, a pedido da Assembleia da República ou do Governo, sobre os projectos de diplomas legislativos referentes a matéria que directamente lhe respeitam ou relativos aos princípios informadores da acção financeira do Estado ou da contabilidade pública.

Artigo 12.º
(Competência complementar)

1. Para correcta execução da sua actividade, compete ainda ao Tribunal de Contas:

a) Aprovar os regulamentos internos, necessários ao seu funcionamento;

b) Emitir as instruções indispensáveis ao exercício das suas competências, nomeadamente no que respeita ao modo como as contas e os processos devem ser submetidos à sua apreciação;

c) Ordenar reposições de verbas e aplicar multas;

d) Relevar a responsabilidade em que os infractores incorram, ou reduzi-la, nos termos da lei;

e) Abonar, nas contas submetidas a julgamento, diferenças de montante não superior a 20 000$00, quando provenham de erro involuntário;

f) Propor à Assembleia da República e ao Governo a adopção das medidas legislativas e administrativas que tiver por convenientes.

2. O Tribunal elabora ainda um relatório anual da sua actividade.

Artigo 13.°
(Conta Geral do Estado)

No parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, o Tribunal de Contas deverá apreciar a sua legalidade e regularidade, bem como a boa gestão financeira, focando designadamente os seguintes aspectos:

a) A actividade económico-financeira do Estado, no ano a que a Conta se reporta, designadamente nos domínios do património, das receitas, das despesas, da tesouraria e do crédito público;
b) A execução das grandes opções do Plano;
c) O cumprimento da lei de enquadramento do orçamento do Estado e legislação complementar;
d) A situação do balanço e do inventário do património do Estado e a gestão patrimonial;
e) A execução dos programas plurianuais do Orçamento do Estado, com referência especial à respectiva parcela anual;
f) O modo como foi gerida a dívida pública, bem como a forma como foram assumidas as demais responsabilidades, directas ou indirectas, do Estado, designadamente a concessão de avales;
g) A movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações;
h) A eficácia, eficiência e pertinência da actividade dos órgãos da Administração, incluindo a Segurança Social, nomeadamente no que respeita à execução do Orçamento.
i) As «despesas fiscais» decorrentes da concessão de benefícios fiscais de carácter temporário;
j) As subvenções, subsídios, créditos, avales e outras formas de apoio concedidos pelo Estado, directa ou indirectamente, bem como a sua utilização pelos respectivos beneficiários.

Artigo 14.°
(Contas das Regiões Autónomas)

O parecer sobre as contas das Regiões Autónomas orienta-se pelo disposto no artigo anterior, na parte aplicável, é preparado pela respectiva Secção Regional e, seguidamente, aprovado pelo plenário geral.

Artigo 15.°
(Serviços simples)

1. A fiscalização dos serviços simples dos Ministérios envolve a fiscalização das despesas realizadas e o modo de funcionamento dos mesmos serviços.

2. A fiscalização das despesas consiste na verificação da sua conformidade com a lei e na apreciação da sua justificação económica.

3. A apreciação do modo de funcionamento dos serviços dirige-se à avaliação da eficácia e eficiência com que trabalham.

4. A fiscalização a que se refere o presente artigo pode ser realizada casuisticamente, por serviços ou por sectores, conforme o Tribunal determinar, e traduz-se, como regra, num relatório, sem prejuízo de serem sujeitas a julgamento as irregularidades verificadas.

Artigo 16.°
(Fiscalização preventiva: conteúdo)

1. A fiscalização preventiva é exercida através do visto e da declaração de conformidade.

2. A fiscalização preventiva tem por fim verificar se os diplomas, despachos e documentos a ela sujeitos, nos termos do artigo 18.°, estão conformes com as leis em vigor, se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria e, ainda, tratando-se de contratos, se a sua economicidade se afigura vantajosa para o Estado.

Artigo 17.°
(Fiscalização preventiva: apreciação)

1. Os diplomas, despachos e documentos sujeitos a fiscalização preventiva são objecto de verificação preliminar, por parte da Direcção-Geral do Tribunal, tendo em atenção o disposto no artigo anterior e as instruções e jurisprudência do Tribunal.

2. Na sede, sempre que não se suscitem dúvidas quanto aos aspectos referidos no número anterior, a Direcção-Geral do Tribunal de Contas emitirá, nos

respectivos processos, declaração de conformidade, devolvendo-os seguidamente, podendo também pedir esclarecimentos complementares para apreciação.

3. Quando à Direcção-Geral se suscitem dúvidas, são os processos apresentados aos Juízes a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º, que lhes concederão o visto, solicitarão esclarecimentos complementares, se necessário, ou os apresentarão a apreciação do Tribunal em Subsecção.

4. O Presidente e os Juízes, bem como o Ministério Público, podem, dentro de um ano, determinar ou promover, respectivamente, a intervenção do Tribunal em qualquer processo, nos casos previstos no n.º 2.

5. Pela declaração de conformidade são devidos emolumentos em termos idênticos aos estabelecidos para o visto, competindo a sua fixação à Direcção-Geral, com recurso para a Secção respectiva.

Artigo 18.º
(Fiscalização preventiva: âmbito)

1. Devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva:

a) As obrigações gerais da dívida fundada;
b) As ordens e autorizações relativas a operações de tesouraria;
c) Os contratos de qualquer natureza, incluindo os de empréstimo, seja qual for a entidade pública que os haja celebrado;
d) As minutas dos contratos de valor igual ou superior a 200 000 000$00 e as dos contratos de importância inferior quando, sendo mais do que um e dentro do prazo de noventa dias, se destinem ao mesmo fim e, no seu conjunto, atinjam ou excedam aquela importância;
e) As minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração;
f) Os diplomas e despachos relativos a subsídios concedidos pelo Estado, ou a créditos, avales ou outras formas de apoio por este concedidas, directa o indirectamente, quando o respectivo montante ultrapasse os 30 000 000$00;
g) Os diplomas e despachos que envolvam abonos de qualquer espécie.

2. O Tribunal de Contas pode conceder um visto genérico à movimentação de fundos públicos por operações de Tesouraria sempre que se trate de verbas que, de modo habitual e manifesto, se situem à margem da execução do orçamento.

Artigo 19.º
(Fiscalização preventiva: isenções)

Excluem-se do disposto no artigo anterior:

a) Os diplomas ou despachos sobre a concessão de vencimentos certos ou eventuais, inerentes ao exercício de qualquer cargo por disposição legal expressa, com excepção dos que atribuírem gratificações de carácter permanente cujo limite não esteja fixado na lei;
b) Os diplomas de nomeação dos membros do Governo e do pessoal dos respectivos gabinetes;
c) Os diplomas de promoção ou passagem à reserva dos militares dos três ramos das Forças Armadas, bem como os diplomas de colocação e transferência de oficiais das mesmas Forças Armadas, nos serviços privativos das suas armas;
d) Os diplomas sobre abonos a pagar por verbas globais e referentes a prés, soldadas ou férias e salários ao pessoal operário;
e) Os títulos definitivos dos contratos precedidos de minutas visadas;
f) Os contratos celebrados por empresas públicas e os despachos e deliberações referentes à nomeação dos respectivos gestores ou relativos ao seu pessoal;
g) Os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás, electricidade ou celebrados com empresas de limpeza e de assistência técnica e outros considerados semelhantes pelo Tribunal de Contas;
h) Os diplomas de permuta, transferência, destacamento e requisição de que não resulte aumento de despesa;
i) Os despachos relativos a fases ou diuturnidades, bem como os respeitantes à progressão em carreiras horizontais;
j) Outros diplomas, despachos ou contratos especialmente previsto em Lei da Assembleia da República, ou em Decreto-Lei do Governo resultante de proposta do Tribunal de Contas devidamente fundamentada.

Artigo 20.º
(Autarquias e Associações de Municípios)

As autarquias locais e as associações de municípios apenas remeterão ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva, em termos idênti-

cos aos definidos no artigo 18.°, os contratos de empreitada, de fornecimento e de concessão por elas celebrados.

Artigo 21.°
(Controlo *a posteriori*)

1. Como órgão de auditoria externa, o Tribunal elabora, por si ou pelos seus serviços, relatórios de apreciação da legalidade, regularidade e boa gestão financeira das entidades sujeitas a fiscalização, relatórios de inquérito e, ainda, relatórios especiais sobre questões importantes da administração financeira e da gestão do sector público.

2. O Tribunal julga também as contas que lhe devam ser submetidas, com vista a apreciar a legalidade da arrecadação das receitas próprias dos serviços, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas, o modo como se deu execução ao orçamento e se geriu o património, a tesouraria e a dívida; e ainda a eficácia, eficiência e pertinência da gestão.

3. A apreciação da gestão pode constar de acórdão de julgamento ou ser objecto de relatório autónomo.

4. As contas de montante inferior a 200 000 000$00, quanto forem consideradas em termos, poderão ser devolvidas pela Direcção-Geral, com certificação do serviço verificador, nos casos que o Tribunal de Contas determinar.

5. A verificação das contas pode ser feita por amostragem e utilizar os métodos adequados de auditoria.

Artigo 22.°
(Entidades sujeitas a prestação de contas)

1. Ficam sujeitas a prestação de contas as seguintes entidades:

a) Exactores da Fazenda Pública;
b) Estabelecimentos com funções de tesouraria;
c) Serviços do Estado, personalizados ou não, incluindo os fundos autónomos e os organismos e serviços dotados de autonomia administrativa e financeira;
d) Cofres de qualquer natureza de todos os organismos e serviços públicos, seja qual for a origem e o destino das suas receitas;

e) Estabelecimentos fabris militares;
f) Serviços portugueses no estrangeiro;
g) Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e seus departamentos da Lotaria Nacional e das Apostas Mútuas;
h) Banco de Portugal, enquanto Caixa Geral do Tesouro, Junta de Crédito Público e Caixa Geral dos Depósitos, Crédito e Previdência e Instituições anexas;
i) Câmaras Municipais;
j) Juntas de Freguesia que registem receitas ou despesas globais iguais ou superiores a 5000 contos.

2. Estão igualmente sujeitas a julgamento do Tribunal as contas das seguintes entidades, desde que o montante anual da sua receita ou despesa ultrapasse os 10 000 contos, sem prejuízo de outras formas de controlo que o Tribunal entender determinar:

a) Conselhos administrativos ou de gestão, comissões administrativas ou de gestão, juntas de carácter permanente, transitório ou eventual, outros administradores ou responsáveis, civis ou militares, por dinheiros ou outros activos do Estado, ou de estabelecimentos que ao Estado pertençam, embora disponham de receitas próprias;
b) Assembleias distritais, associações de municípios, freguesias e, ainda, regiões administrativas, quando instituídas;
c) Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, por dinheiros ou outros activos do Estado, com ressalva das instituições privadas de solidariedade social;
d) Juntas e regiões de turismo.

3. As contas das entidades referidas no número anterior, cujo montante anual de receita ou de despesa não ultrapasse o montante ali fixado, podem ser objecto de julgamento, durante o período de três anos, e os respectivos serviços sujeitos a inquérito ou averiguações, mediante decisão do Tribunal, por iniciativa própria ou sob proposta do Presidente.

Artigo 23.º
(Organismos e serviços em regime de instalação)

Aos organismos e serviços em regime de instalação que não prestem contas, por se encontrarem em regime de balancete, é aplicável o disposto nos artigos 16.º a 18.º e 21.º.

Artigo 24.°
(Subsídios, avales e outras situações de interesse privado)

1. A fiscalização dos subsídios, subvenções, créditos, avales e outras formas de apoio concedidos pelo Estado, directamente ou indirectamente, tem por objecto apreciar a sua legalidade e verificar se os mesmos foram aplicados, de acordo com os condicionalismos fixados, aos fins a que se destinavam.

2. O disposto no n.° 1 aplica-se, com as devidas adaptações, às demais entidades públicas sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas.

3. Em todas as outras situações nas quais entidades privadas, de qualquer natureza, utilizem fundos ou recursos públicos ou bens do domínio ou do património público, ficam sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas na medida necessária ao controlo da utilização daqueles recursos públicos.

Artigo 25.°
(Empresas públicas, de capitais públicos e participadas)

1. As empresas públicas, sociedades de capitais públicos e empresas com participação pública maioritária ficam sujeitas à apreciação, pelo Tribunal de Contas, da regularidade e correcção da respectiva gestão económica, financeira e patrimonial, por um dos seguintes modos, segundo determinação do Tribunal:

a) Inspecções ou auditorias pontuais o globais;
b) Análise das contas, do relatório dos órgãos de gestão e dos pareceres dos órgãos de fiscalização interna, privativos das empresas ou inseridos na Administração tutelar, bem como de quaisquer relatórios de auditoria, interna ou externa, caso existam.

2. A apreciação a que se refere o número anterior não reveste natureza jurisdicional devendo o Tribunal elaborar apenas um relatório a enviar à entidade tutelar e, se o julgar necessário, à Assembleia da República, acompanhado das respostas dos responsáveis.

Artigo 26.°
(Inquéritos e relatórios)

1. Além dos inquéritos que deva elaborar, por iniciativa própria ou por imposição da lei, o Tribunal pode realizar inquéritos a aspectos determinados

da gestão financeira do Estado ou de outras entidades públicas, por solicitação da Assembleia da República ou do Conselho de Ministros, dentro dos meios de acção ao seu dispor.

2. Em tais casos, o Tribunal elaborará um relatório com as conclusões do inquérito, a apresentar ao órgão de soberania que o houver solicitado.

Artigo 27.º
(Instruções)

1. As instruções do Tribunal de Contas a que se refere a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 12.º, vinculam todas as entidades sujeitas à sua fiscalização logo que sejam publicadas no *Diário da República*.

2. Exceptuam-se do disposto no número anterior as instruções a que se reporta o n.º 1 do artigo 17.º, que apenas vinculam os serviços do Tribunal e não são publicadas no *Diário da República*.

CAPÍTULO IV

DO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Artigo 28.º
(Relatório anual)

1. O Tribunal de Contas elabora um relatório anual da sua actividade, no qual dará conta dos resultados mais relevantes ocorridos no ano transacto.

2. O relatório será elaborado pelo Presidente e apresentado ao Presidente da República, Presidente da Assembleia da República e ao Primeiro Ministro até ao dia 30 de Junho.

Artigo 29.º
(Programação)

Antes do final de cada ano judicial, o Tribunal de Contas aprova o programa de acção para o ano judicial seguinte, o qual pode incluir a atribuição de áreas particulares de actuação a todos ou a alguns Juízes.

Artigo 30.º
(Sessões)

1. O Tribunal de Contas reúne em plenário geral sempre que seja necessário decidir sobre assuntos da sua competência.

2. As Secções especializadas reunem em plenário pelo menos uma vez por semana e sempre que o Presidente as convoque ou os respectivos Juízes o solicitem.

3. O funcionamento das Subsecções integra-se nas reuniões das Secções especializadas, nos termos do n.º 4 do artigo 10.º.

4. As Sessões de visto têm lugar em todos os dias úteis, mesmo durante férias.

Artigo 31.º
(Quorum)

1. O plenário geral só pode funcionar com a presença de, pelo menos, catorze dos seus Juízes, incluindo os das Secções Regionais.

2. O plenário das Secções especializadas só pode funcionar com a presença de, pelo menos, quatro Juízes.

3. As Subsecções funcionam sempre com três Juízes.

4. As decisões são tomadas à pluralidade de votos dos membros presentes.

5. Salvaguardadas as excepções previstas na lei, o Presidente só vota em caso de empate.

6. O Juízes podem fazer declarações de voto.

Artigo 32.º
(Competência do plenário geral)

Compete ao plenário geral do Tribunal:

a) Emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado;
b) Emitir parecer sobre as contas das Regiões Autónomas;

c) Aprovar os relatórios sobre a actividade dos serviços simples dos Ministérios;
d) Apreciar o relatório anual do Tribunal;
e) Aprovar os planos de acção anuais;
f) Aprovar os regulamentos internos do Tribunal;
g) Distribuir os Juízes pelas Secções especializadas;
h) Exercer o poder disciplinar sobre os Juízes;
i) Fixar jurisprudência mediante assento;
j) Apreciar quaisquer outros assuntos que, pela sua importância ou generalidade, o justifiquem.

Artigo 33.º
(Competência da 1.ª Secção)

1. Compete à 1.ª Secção, em sessão diária de visto, apreciar todos os processos sujeitos a fiscalização prévia acerca dos quais existam dúvidas.

2. Compete à 1.ª Secção, em Subsecção:

a) Julgar os processos que lhe forem remetidos pelos Juízes em sessão de visto, nos termos do n.º 3 do artigo 17.º;
b) Mandar realizar inquéritos e averiguações relacionados com o exercício da fiscalização preventiva;
c) Aplicar multas quando for caso disso.

3. Compete à 1.ª Secção, em plenário:

a) Julgar os pedidos de reapreciação nos termos da lei;
b) Julgar os recursos das decisões proferidas nas Secções Regionais dos Açores e da Madeira, em matéria de fiscalização preventiva;
c) Julgar os recurso das decisões das Subsecções, em matéria de emolumentos e de multas;
d) Julgar os recursos interpostos nos termos do artigo 66.º do Estatuto Orgânico de Macau, aprovado pela Lei n.º 1/76, de 1 de Fevereiro;
e) Emitir as instruções a que se refere a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 12.º, no campo da fiscalização preventiva.

Artigo 34.º
(Competência da 2.ª Secção)

1. Compete à 2.ª Secção, em Subsecção:

a) Elaborar os relatórios a que se referem os artigos 21.º e 26.º, n.º 2;

b) Julgar as contas dos serviços, organismos e entidades que a lei determine a apreciar a respectiva gestão;
c) Apreciar a gestão e julgar as infracções dos serviços em regime de instalação;
d) Apreciar a gestão das empresas públicas e participadas;
e) Julgar os processos de fixação de débitos dos responsáveis, quando haja omissão de contas;
f) Mandar realizar inquéritos e averiguações em matéria da sua competência;
g) Aplicar multas, quando for caso disso.

2. Compete à 2.ª Secção, em plenário:

a) Julgar os recursos das decisões das Subsecções;
b) Julgar os recursos das decisões proferidas pelas Secções Regionais dos Açores e da Madeira, em matéria de controlo *a posteriori*;
c) Decidir os pedidos de anulação de decisões transitadas em julgado, em matéria da sua competência;
d) Declarar a impossibilidade de julgamento;
e) Emitir as instruções a que se refere a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 12.º no campo da fiscalização *a posteriori*.

Artigo 35.º
(Competência do Presidente do Tribunal de Contas)

1. Compete ao Presidente do Tribunal de Contas:

a) Representar o Tribunal e assegurar as suas relações com os demais órgãos de soberania e autoridades públicas;
b) Presidir às sessões do Tribunal, dirigindo e orientando os trabalhos;
c) Marcar as sessões ordinárias e convocar as sessões extraordinárias, ouvidos os Juízes;
d) Mandar organizar a agenda dos trabalhos de cada sessão tendo em consideração as indicações fornecidas pelos Juízes;
e) Votar os pareceres sobre a Conta Geral do Estado e as contas das Regiões Autónomas, os acórdãos de fixação de jurisprudência, os regulamentos internos do Tribunal e dos Serviços de Apoio, e, ainda, sempre que se verifique situação de empate entre os Juízes;
f) Proceder à nomeação dos Juízes e do Director-Geral;
g) Distribuir as férias dos Juízes, após a sua audição;
h) Exercer quanto ao pessoal dos Serviços de Apoio a competência ministerial comum.

2. O Presidente é substituído, nas suas faltas e impedimento, pelo Vice-Presidente do Tribunal ou, na falta deste, pelo Juíz mais antigo.

Artigo 36.º
(Selecção das entidades fiscalizadas)

Em cada ano, o Tribunal pode seleccionar os serviços, entidades ou empresas, a que se referem os artigos 15.º, 21.º, 22.º, 23.º e 25.º sujeitos a efectiva fiscalização.

Artigo 37.º
(Audição dos responsáveis)

1. Sempre que ao Tribunal de Contas se suscitem dúvidas, nos casos sujeitos à sua apreciação, pode proceder à audição dos responsáveis.

2. Esta audição far-se-á antes de o Tribunal formular críticas ou censuras públicas ao seu comportamento ou à respectiva gestão, excepto nos casos da Conta Geral do Estado e das contas das Regiões Autónomas, cujos relatórios podem ser preparados sem tal audição.

3. As alegações, respostas ou observações dos responsáveis devem ser referidas nos documentos em que sejam criticados ou nos actos que os julguem ou sancionem.

Artigo 38.º
(Coadjuvação)

1. No exercício das suas funções, o Tribunal de Contas tem direito à coadjuvação das outras autoridades, organismos e serviços públicos, bem como dos seus agentes.

2. Todas as entidades referidas no número anterior prestarão ao Tribunal informação sobre as irregularidades que este deva apreciar e das quais tomem conhecimento no exercício das suas funções.

3. O Tribunal pode solicitar a todas as entidades públicas e privadas a prestação de informações ou a remessa de documentos que se mostrem necessários ao exercício das suas funções.

4. O Tribunal pode, nomeadamente, solicitar a quaisquer serviços de inspecção, fiscalização, controlo ou auditoria a realização de inquéritos, averiguações ou peritagens, sempre que os meios de que dispõe sejam insuficientes ou inadequados para prossecução da competência que lhe é atribuída por este diploma.

5. Os relatórios dos diversos serviços de inspecção deverão ser sempre remetidos ao Tribunal quando contenham matéria de interesse para a sua acção, concretizando as situações de facto e de direito integradoras e eventuais infracções financeiras.

Artigo 39.º
(Recurso a entidades externas)

1. Sempre que necessário o Tribunal de Contas pode recorrer a entidades externas para a realização de tarefas indispensáveis ao exercício das sua funções quando estas não possam ser desempenhadas pelos serviços de apoio permanente do Tribunal.

2. As respectivas entidades, quando devidamente credenciados, gozam das mesmas prerrogativas dos funcionários da Direcção-Geral no desempenho das suas missões.

3. A lei poderá dispor que o pagamento a estas entidades seja suportado pelos serviços ou entidades sujeitos à fiscalização ou auditoria.

CAPÍTULO V

DOS JUÍZES DO TRIBUNAL DE CONTAS

Artigo 40.º
(Nomeação do Presidente)

O Presidente do Tribunal de Contas é nomeado e exonerado nos termos da Constituição da República Portuguesa.

Artigo 41.º
(Eleição do Vice-Presidente)

1. Os Juízes que compõem o Tribunal de Contas elegem, entre si e por escrutínio secreto, em plenário geral, o Vice-Presidente do Tribunal.

2. É eleito o Juiz que obtiver mais de metade dos votos validamente expressos.

3. Se nenhum Juiz obtiver esse número de votos, procede-se a segundo sufrágio, a que concorrem apenas os dois Juízes mais votados.

4. No caso de empate, considera-se eleito o mais antigo.

Artigo 42.º
(Recrutamento dos Juízes)

1. O recrutamento dos Juízes faz-se mediante concurso curricular, realizado perante um júri constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas que presidirá, dois Juízes do mesmo Tribunal, dois Professores universitários, de direito ou de economia, finanças ou organização e gestão de empresas, escolhidos pelo Tribunal, dois elementos escolhidos pela Assembleia da República e dois elementos designados pelo Governo.

2. O concurso é válido durante dois anos, podendo todavia ser aberto novo concurso se ocorrerem vagas que já não possam ser preenchidas.

3. Podem ser abertos concursos especiais para selecção dos Juízes das Secções Regionais.

Artigo 43.º
(Requisitos de provimento)

Só podem apresentar-se ao concurso curricular os indivíduos com idade superior a 35 anos que, para além dos requisitos gerais estabelecidos na lei para a nomeação dos funcionários do Estado, se encontrem nas seguintes condições:

a) Doutores em direito, economia, finanças ou organização e gestão de empresas;
b) Magistrados Judiciais, dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ou do Ministério Público, com pelo menos dez anos na respectiva magistratura e classificação superior a *BOM*;
c) Mestres e licenciados em direito, economia, finanças ou organização e gestão de empresas, com pelo menos dez anos de serviço na Administração Pública central e classificação de *MUITO BOM*, sendo três daqueles anos no exercício de funções dirigentes ao nível do cargo de director-geral ou equiparado;

d) Mestres e licenciados em economia, finanças ou organização e gestão de empresas, de reconhecido mérito, com pelo menos dez anos de serviço em cargos de direcção de empresas e três em funções de gestor;
e) Mestres e licenciados em direito, de reconhecido mérito no domínio do contencioso administrativo, com 20 anos no exercício da advocacia.

Artigo 44.º
(Concurso curricular)

1. O Júri gradua os candidatos em mérito relativo.

2. No concurso curricular, a ponderação é feita de acordo com as informações universitárias e pós-universitárias, incluindo:

a) Classificações académicas e de serviço,
b) Graduações obtidas em concurso;
c) Trabalhos científicos e profissionais;
d) Actividade profissional;
e) Quaisquer outros factores que respeitem à idoneidade e à capacidade de adaptação, relativamente ao cargo a prover.

3. Dos actos definitivos relativos ao concurso e à nomeação dos Juízes recorre-se para o plenário geral do Tribunal, aplicando-se subsidiariamente o regime de recurso das deliberações do Conselho Superior de Magistratura.

Artigo 45.º
(Forma de provimento)

1. Os Juízes do Tribunal de Contas que tenham vinculação à função pública podem ser providos a título definitivo ou exercer o cargo em comissão permanente de serviço.

2. O tempo de serviço em comissão no Tribunal considera-se para todos os efeitos como prestado nos lugares de origem.

Artigo 46.º
(Posse)

1. O Presidente do Tribunal de Contas toma posse e presta compromisso de honra perante o Presidente da República.

2. O Vice-Presidente e os Juízes tomam posse e prestam compromisso de honra perante o Presidente.

Artigo 47.º
(Prerrogativas)

1. O Presidente e os Juízes do Tribunal de Contas têm honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas iguais, respectivamente, ao Presidente e Juízes do Supremo Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, em tudo quanto não for incompatível com a natureza do Tribunal, o disposto no Estatuto dos Magistrados Judiciais.

2. O Presidente do Tribunal de Contas tem direito a um subsídio idêntico ao percebido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, a título de despesas de representação, bem como ao uso de viatura oficial.

3. As férias dos Juízes são fixadas de modo a garantir que o visto, nos processos de fiscalização preventiva, seja permanentemente assegurado.

Artigo 48.º
(Regime disciplinar)

1. Compete exclusivamente ao Tribunal de Contas o exercício do poder disciplinar sobre os seus Juízes, ainda que a acção disciplinar respeite a actos praticados no exercício de outras funções, pertencendo-lhe, designadamente, instaurar o processo disciplinar, nomear o respectivo instrutor de entre os seus membros, deliberar sobre a eventual suspensão preventiva e julgar definitivamente.

2. Das decisões do plenário geral em matéria disciplinar cabe recurso para o mesmo plenário.

3. Salvo o disposto nos números anteriores, aplica-se aos Juízes do Tribunal de Contas o regime disciplinar estabelecido na lei para os magistrados judiciais.

Artigo 49.º
(Responsabilidade civil e criminal)

São aplicáveis aos Juízes do Tribunal de Contas, com as necessárias adaptações, as normas que regulam a efectivação da responsabilidade civil e crimi-

nal dos Juízes do Supremo Tribunal de Justiça, bem como as normas relativas à respectiva prisão preventiva.

Artigo 50.º
(Incompatibilidades)

1. É incompatível com o desempenho do cargo de Juiz do Tribunal de Contas o exercício de funções em órgãos de Soberania, das Regiões Autónomas ou do poder local, bem como o exercício de qualquer outro cargo de natureza pública ou privada.

2. Exceptua-se ao disposto na parte final do número anterior o exercício não remunerado de funções docentes ou de investigação científica.

Artigo 51.º
(Proibição de actividades políticas)

1. Os Juízes do Tribunal de Contas não podem exercer quaisquer funções em órgãos de partidos, de associações políticas ou de associações com eles conexas, nem desenvolver actividades político-partidárias de carácter público.

2. Durante o período de desempenho do cargo, fica suspenso o estatuto decorrente de filiação em partidos ou associações políticas.

Artigo 52.º
(Impedimentos e suspeições)

1. É aplicável aos Juízes do Tribunal de Contas o regime de impedimentos e suspeições dos Juízes dos Tribunais Judiciais.

2. A verificação do impedimento e a apreciação da suspeição compete ao Tribunal.

Artigo 53.º
(Passaportes)

O Presidente do Tribunal de Contas tem direito a passaporte diplomático e os Juízes a passaporte especial, nos termos da respectiva legislação.

Artigo 54.°
(Distribuição de publicações oficiais)

Os Juízes do Tribunal de Contas têm direito a receber gratuitamente o *Diário da República*, 1.ª e 2.ª séries e apêndices, e o *Diário da Assembleia da República*.

CAPÍTULO VI
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Artigo 55.°
(Intervenção do Ministério Público)

1. O Ministério Público junto da sede do Tribunal de Contas é representado pelo Procurador-Geral da República que poderá delegar as suas funções num Procurador-Geral Adjunto.

2. Nas Secções Regionais, o Ministério Público é representado pelo magistrado para o efeito designado pelo Procurador-Geral da República, o qual será substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo seu substituto legal.

3. O Ministério Público actua oficiosamente e goza dos poderes e faculdades estabelecidos nas leis do processo.

CAPÍTULO VII
INFRACÇÕES

Artigo 56.°
(Multas)

1. O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

a) Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;
b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas;
c) Pela não efectivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios, a efectuar ao pessoal;

d) Pela não apresentação de contas nos prazos legalmente fixados;
e) Pela não prestação de informações pedidas, não remessa de documentos solicitados ou não comparência para a prestação de declarações;
f) Pela introdução, nos processos ou nas contas, de elementos susceptíveis de induzir o Tribunal em erro;
g) Pela não apresentação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter;
h) Pela não prestação da colaboração devida nos termos do artigo 38.º, da qual resultem dificuldades ao exercício das funções do Tribunal.

2. As multas têm como limite máximo metade do vencimento líquido anual dos responsáveis, incluindo todas as suas remunerações acessórias; ou, quando os responsáveis não percebam vencimentos, metade do vencimento de base de um director-geral.

3. As multas são graduadas de acordo com a gravidade da falta e o grau hierárquico dos responsáveis.

Artigo 57.º
(Reposições)

1. No caso de alcance ou de desvio de dinheiros ou outros valores, ou de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar os responsáveis a repor nos cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de efectivação da responsabilidade criminal e disciplinar a que eventualmente houver lugar.

2. A aplicação de multa não impede que se efectivem, em simultaneidade, as reposições devidas.

Artigo 58.º
(Relevação de responsabilidades)

O Tribunal de Contas pode relevar ou reduzir a responsabilidade em que houver incorrido o infractor, quando se verifique ausência de culpa, devendo fazer constar do acórdão as razões justificativas da relevação ou redução.

Artigo 59.º
(Princípio do contraditório)

A condenação dos responsáveis, nos termos dos artigos anteriores, fica sujeita à sua prévia audição.

Artigo 60.°
(Sanções criminais)

1. São punidos com a pena correspondente ao crime de falsificação e uso de documentos aqueles que, dolosamente, introduzirem nos processos ou nas contas elementos destinados a induzir o Tribunal em erro.

2. Nos casos indicados no artigo 56.°, quando, condenado em multa os responsáveis se mantiverem na posição de não cumprimento das determinações do Tribunal, são-lhes aplicáveis as penas correspondentes ao crime de desobediência.

3. São punidos com a pena correspondente ao crime de peculato os responsáveis pelos factos abaixo indicados, quando hajam procedido dolosamente:

a) Na liquidação, cobrança ou entrega, nos cofres do Estado, das receitas devidas;
b) Na aplicação de dinheiros públicos, em finalidade não prevista no orçamento, ou fora da afectação que neste lhe seja dada, nomeadamente quando se verifique a saída de dinheiros ou outros valores dos cofres públicos por operações de tesouraria sem a competente autorização visada pelo Tribunal de Contas, com a excepção das simples transferências e dos pagamentos dos saques dos navios da Armada em serviço em portos do estrangeiro, ordenados pelo Director-Geral do Tesouro.

4. As penas referidas nos n.^{os} 1 a 3 são aplicadas pelos tribunais competentes, cabendo a participação ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

Artigo 61.°
(Dos responsáveis)

A responsabilidade referida no artigo anterior recai sobre:

a) Os membros do Governo, quando não tenham ouvido as instâncias competentes ou quando, esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente;
b) Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas relativamente às decisões que tomarem em circunstâncias idênticas às indicadas na alínea anterior;

c) Os funcionários que, nas suas informações para os Ministros ou superiores hierárquicos, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

Artigo 62.º
(Alcances)

1. Em caso de alcance ou desvio de dinheiros ou valores do Estado ou de outras entidades sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, a responsabilidade civil e financeira recairá sobre o agente ou agentes de facto.

2. Essa responsabilidade recairá também sobre os gerentes ou membros dos conselhos administrativos, ou equiparados, estranhos ao facto, quando:

a) Por ordem sua, a guarda e arrecadação dos valores ou dinheiros tiverem sido entregues à pessoa que se alcançou ou praticou o desvio, sem ter ocorrido a falta ou impedimento daqueles a quem, por lei, pertenciam tais atribuições;
b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;
c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno.

3. O Tribunal de Contas avalia, em seu prudente arbítrio, o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo ainda em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos, o volume dos valores e fundos movimentados e os meios humanos e materiais existentes no serviço.

CAPÍTULO VIII

ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Artigo 63.º
(Autonomia administrativa)

1. O Tribunal de Contas é dotado de autonomia administrativa.

2. As despesas de instalação e funcionamento do Tribunal constituem encargo do Estado, através do respectivo orçamento.

3. O Tribunal elaborará um projecto de orçamento, apresentando-o directamente à Assembleia da República no prazo legalmente fixado para a proposta de Orçamento do Estado.

4. As Secções Regionais continuam a reger-se pelo disposto na Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto.

Artigo 64.º
(Poderes administrativos e financeiros do Tribunal)

Compete ao Tribunal:

a) Aprovar a proposta do seu orçamento anual;
b) Aprovar as propostas de alteração orçamental que se mostrem necessárias, enviando-as à Assembleia da República, quando carecerem da deliberação desta;
c) Autorizar as despesas de investimento e funcionamento do Tribunal cujo valor, no âmbito da lei geral, integre o âmbito da competência do Conselho de Ministros;
d) Apresentar à Assembleia da República e ao Governo sugestões de providências legislativas necessárias ao funcionamento do Tribunal ou dos seus Serviços de Apoio;
e) Definir as linhas gerais de organização e funcionamento dos seus Serviços de Apoio.

Artigo 65.º
(Poderes administrativos e financeiros do Presidente)

Compete ao Presidente do Tribunal:

a) Superintender e orientar os serviços administrativos e a gestão financeira do Tribunal, exercendo em tais domínios, incluindo a nomeação e gestão do pessoal, poderes idênticos aos que integram a competência ministerial;
b) Orientar a elaboração do projecto de orçamento e das propostas de alteração orçamental;

c) Dar aos Serviços de Apoio as ordens e instruções que, para melhor execução das orientações definidas pelo Tribunal e seu eficaz funcionamento, se revelem necessárias.

Artigo 66.º
(Conselho administrativo)

1. O Conselho Administrativo do Tribunal é presidido pelo Director-Geral e integram-no dois responsáveis que exerçam cargos dirigentes na Direcção-Geral, dos quais um será o responsável pelos serviços administrativos.

2. Os dois vogais do Conselho Administrativo são designados pelo Presidente, ouvido o Tribunal, sob proposta do Director-Geral, devendo igualmente ser designados os respectivos substitutos.

3. O Conselho Administrativo exerce a competência de administração financeira que integra a gestão normal dos Serviços de Apoio, competindo-lhe designadamente:

a) Decidir sobre a realização das despesas que não devam ser autorizadas pelo Tribunal ou pelo Presidente;
b) Preparar o projecto de orçamento do Tribunal e o Orçamento do Cofre, bem como as propostas de alteração orçamental que se revelem necessárias;
c) Gerir o Cofre do Tribunal.

Artigo 67.º
(Cofre do Tribunal de Contas)

1. O Cofre do Tribunal de Contas, criado pelo Decreto-Lei n.º 356/73, de 14 de Julho, goza de autonomia administrativa e financeira e é gerido pelo Conselho Administrativo, a que se refere o artigo anterior.

2. Constituem receitas do Cofre:

a) As receitas emolumentares, cobradas pelos serviços do Tribunal;
b) O produto da venda de livros ou revistas editados pelo Tribunal;

3. Constituem encargos do Cofre:

a) As despesas correntes e de capital que, em cada ano, não possam ser suportadas pelas verbas inscritas no Orçamento do Estado;

b) As despesas resultantes do pagamento de participações emolumentares, subsídios, abonos ou quaisquer outras remunerações por lei devidas aos Juízes e pessoal dos Serviços de Apoio ao Tribunal;
c) As despesas resultantes da edição de livros ou revistas;
d) As despesas derivadas da realização de estudos, auditorias, peritagens e outros trabalhos ordenados pelo Tribunal, quando não possam ser levados a cabo pelo pessoal do quadro dos Serviços de Apoio do Tribunal.

4. A aprovação do orçamento privativo do Cofre compete ao Tribunal, em sessão plenária, aplicando-se em tudo mais o disposto na lei geral.

5. Os saldos anuais do Cofre transitam para as gerências seguintes.

CAPÍTULO IX

SERVIÇOS DE APOIO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Artigo 68.º
(Princípios orientadores)

1. O Tribunal de Contas disporá de Serviços de Apoio técnico e administrativo integrados no Gabinete do Presidente, no Gabinete dos Juízes e na Direcção-Geral.

2. A estrutura, natureza e atribuições dos Serviços de Apoio, bem como o quadro e o regime do respectivo pessoal, constarão de decreto-lei.

3. Neste diploma, atender-se-á aos seguintes princípios orientadores:

a) A estrutura dos serviços e o quadro do seu pessoal devem permitir o eficaz exercício das competências cometidas ao Tribunal;
b) As regras de primeiro provimento do pessoal dirigente, técnico superior, de auditoria e com funções inspectivas devem possibilitar a constituição imediata de núcleos altamente qualificados;
c) O estatuto remuneratório do pessoal referido na alínea anterior não deve ser inferior ao praticado nos demais serviços da Administração Pública, nomeadamente nos incumbidos de inspecção, fiscalização e auditoria.

CAPÍTULO X
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Artigo 69.º
(Execução dos acórdãos condenatórios)

A execução dos acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas e a cobrança coersiva dos emolumentos do mesmo Tribunal são da competência dos tribunais tributários da 1.ª instância.

Artigo 70.º
(Emolumentos)

Pelos serviços do Tribunal de Contas e da sua Direcção-Geral são devidos emolumentos a aprovar em decreto-lei.

Artigo 71.º
(Actualização de valores)

Os valores a que se referem os artigos 12.º, 18.º, 21.º e 22.º serão periodicamente actualizados por Resolução do Conselho de Ministros, de harmonia com a evolução do nível geral de preços e sob proposta do Tribunal de Contas.

Artigo 72.º
(Processo)

1. O processo do Tribunal será regulado por decreto-lei.

2. Os Serviços de Apoio do Tribunal, em tudo quanto não seja regulado pelo diploma a que se refere o número anterior, regem-se pelas normas aplicáveis ao processo administrativo gracioso, excepto nos casos em que dêem execução a actos judiciais.

Artigo 73.º
(Publicação das decisões)

1. São publicadas na 1.ª série do *Diário da República* as seguintes decisões do Tribunal de Contas:

a) Os acórdãos que fixam jurisprudência;

b) As instruções relativas ao modo como os processos de contas e de visto devem ser submetidos à sua apreciação;
c) Quaisquer outras decisões a que a lei confira força obrigatória geral.

2. São publicados na 2.ª série do *Diário da República*:

a) O Parecer sobre a Conta Geral do Estado;
b) Os Pareceres sobre as Contas das Regiões Autónomas;
c) O relatório anual de actividades;
d) Os relatórios relativos à fiscalização de serviços simples;
e) Os relatórios a que se refere o artigo 26.º, salvo se o Tribunal ou a entidade que os houver solicitado dispensarem a publicação;
f) Os acórdãos proferidos em processos de reapreciação do visto que o Tribunal de Contas entenda deverem ser publicados;
g) Os acórdãos de anulação do visto;
h) Outros acórdãos que o Tribunal de Contas entenda deverem ser publicados;
i) As listas das entidades abrangidas pelas selecções a que se refere o artigo 36.º.

Artigo 74.º
(Recebimento de publicações)

A Imprensa Nacional — Casa da Moeda remeterá ao Tribunal de Contas duas colecções completas do *Diário da República* e do *Diário da Assembleia da República*.

Artigo 75.º
(Serviços Sociais)

Os Juízes e o pessoal do Tribunal de Contas podem inscrever-se nos Serviços Sociais do Ministério da Justiça.

Artigo 76.º
(Regime de transição)

1. O alargamento do campo de acção do Tribunal efectivar-se-á gradualmente, à medida que para tanto se encontrem reunidas as pertinentes condições, nas datas e nos termos que forem declarados pelo mesmo Tribunal.

2. O Governo providenciará, com a maior urgência, para que sejam preenchidos os requisitos indispensáveis ao funcionamento do Tribunal nos termos previstos na presente lei, nomeadamente no que se refere à disponibilidade de novas instalações, à reestruturação dos Serviços de Apoio do Tribunal e à publicação dos diplomas complementares da presente lei.

3. Enquanto não for possível dar integral execução ao novo regime, continuarão a aplicar-se, com as necessárias e progressivas adaptações, as normas actualmente vigentes.

Artigo 77.º
(Sector empresarial do Estado)

1. O Tribunal fixará, por deliberação publicada no *Diário da República*, 1.ª série, o ano a partir do qual começará a exercer a competência fiscalizadora relativamente às empresas públicas, sociedades de capitais públicos ou empresas com participação pública maioritária, em virtude de para isso dispor de meios técnicos, materiais e humanos adequados.

2. Ficam ou continuam desde já sujeitas, para os respectivos fins, à fiscalização do Tribunal as empresas públicas que se encontrem nas situações referidas no artigo 24.º da presente lei, aquelas que já se encontrem sujeitas à fiscalização do Tribunal e as que participem na execução do Orçamento das Comunidades Europeias.

Artigo 78.º
(Juízes)

Os Juízes que se encontrem em exercício de funções à data da publicação da presente lei mantêm-se vitaliciamente nesses cargos, excepto se optarem pela comissão de serviço.

Artigo 79.º
(Representações)

1. O regime de representações previsto no artigo 10.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, e legislação avulsa posterior, deve ficar extinto no prazo de cinco anos.

2. Não é permitido, a partir da data da entrada em vigor da presente lei, fazer novas designações ao abrigo daquele regime.

Artigo 80.º
(Recrutamento de magistrados)

Após a publicação do presente estatuto e enquanto não for aberto o concurso a que se refere o n.º 1 do artigo 42.º, poderá um conselho de selecção, constituído pelo Presidente e dois Juízes, proceder ao recrutamento de Juízes até ao máximo de três, desde que reúnam os requisitos estabelecidos no artigo 43.º.

Artigo 81.º
(Das contas em atraso)

1. Das contas de gerência actualmente pendentes na Direcção-Geral do Tribunal de Contas e ainda não entradas na fase jurisdicional, por distribuição, apenas serão submetidas a julgamento aquelas em que tenham sido detectados ou haja fortes suspeitas de alcances ou de irregularidades graves.

2. Para este efeito, o Director-Geral apresentará ao Tribunal relação das contas pendentes, ordenada segundo a respectiva antiguidade, com indicação de condicionalismos referentes a cada uma.

3. As demais contas serão devolvidas aos serviços responsáveis podendo, no entanto, ser chamadas a julgamento no prazo de dez anos quando tal seja ordenado pelo Tribunal, por iniciativa própria ou a requerimento do Ministério Público ou de qualquer interessado que demonstre para o efeito legitimidade.

Aprovado em Sessão de 29 de Julho de 1986

O Conselheiro Presidente

(Prof. Doutor António Sousa Franco)

DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS DR. ANDRÉ J. MIDDELHOEK, POR OCASIÃO DA REUNIÃO DO COMITÉ DE CONTACTO DOS PRESIDENTES DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO NA COMUNIDADE EUROPEIA

28-30 SETEMBRO 1993

[Excelências] Caros colegas, minhas Senhoras e meus Senhores,

Foi-me solicitado que vos falasse esta noite sobre a Europa e o seu lugar num mundo em constante mudança. Estou consciente do facto de que há pouco tempo atrás a vossa reacção à palavra «Europa» seria talvez um pouco mais entusiástica que aquela que tendes hoje.

Contudo, sinto-me confiante e considero uma grande honra poder dirigir-me a vós esta noite como um europeu.

Sim, é verdade que o Tratado de Maastricht ainda não se encontra em vigor. É verdade que, a estabilidade económica e monetária ainda não foi alcançada e é também verdade que, a manutenção da paz no nosso continente se reconhece cada vez mais difícil ao longo destes últimos cinquenta anos da história europeia.

«Sim, *mas* ....! também não é menos verdade, que já não existe o muro de Berlim; que desapareceram as ditaduras e que os cidadãos se podem pronunciar, em toda a parte, sem restrições sobre o *tipo* de Europa que sonham para si e para os seus filhos.

A tragédia do Tratado de Maastricht é que precisamente elementos que este mesmo tratado procura promover são estabilidade monetária, a luta contra o desemprego e manutenção da paz. Assim os que se têm oposto à sua entrada em vigor ao longo dos dois últimos anos deveriam estar condições de propôr medidas mais eficazes do que preconizadas no Tratado.

A realidade foi bem diferente:

> A única coisa que retiveram do Tratado de Maastricht foi a de que a realização da «subsidariedade» deverá ser o principal objectivo da Comunidade Europeia para os últimos anos deste milénio.

Infelizmente, trata-se somente de uma interpretação do princípio da subsidariedade que não visa colocar o poder mais próximo dos cidadãos, mas sim mantê-lo o mais próximo possível dos governos centrais. Trata-se, pois, unica-

mente de uma operação «Bruxelles go home», que silencia o facto de que «Bruxelas», não é na realidade muito mais do que as administrações nacionais, como aliás é do conhecimento dos cidadãos que estão bem informados sobre a legislação comunitária! (o famoso COREPER, as comissões de gestão etc.)

Eis a tragédia: por um lado os remédios, preconizados pelo Tratado, não seriam suficientemente eficazes, e por outro lado, avançam com a alternativa da «renacionalização» da Europa. Nacionalismo, que no passado já constatamos não ser a via correcta!

No entanto, parece-me que compete igualmente às Instituições Supremas de Controlo dos Estados Membros reflectirem, elas também, no âmbito da sua missão, sobre os méritos das diferentes medidas propostas. Ou seja, «fazerem os seus cálculos» e informarem todos aqueles a quem possa interessar:

— Sem mercado único, não existe livre troca comercial, nem crescimento económico, nem tão pouco aumento do emprego.
— Sem o sistema monetário único, não existe mercado único e consequentemente a continuação do comportamento especulativo dos gestores financeiros em detrimento do emprego.
— Sem emprego não existe uma democracia efectiva.

As nossas Instituições Supremas de Controlo não podem desempenhar eficazmente o seu papel senão no âmbito de uma conjuntura democrática. O tempo em que trabalhávamos somente para «príncipe» já ficou para trás.

Esta é a razão pela qual, apesar de toda a inquietude que possamos sentir, nomeadamente face ao desenvolvimento da situação nos países da europa central, possamos e devamos permanecer optimistas. As últimas reuniões em Bruxelas sobre o GATT demonstraram-no, assim como os acontecimentos bastante encorajantes no Médio Oriente.

Tentemos pois, a todo o custo na Europa, mantermo-nos unidos, tal como aqui nos encontramos, e de reforçarmos mutuamente os nossos mercados em proveito dos cidadãos, de todos os cidadãos da Europa de hoje e de amanhã. No espírito da boa colegialidade, que sempre caracterizou a nossas relações, e do qual não poderemos senão lucrar no futuro.

DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, POR OCASIÃO DA REUNIÃO DO COMITÉ DE CONTACTO DOS PRESIDENTES DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO NA COMUNIDADE EUROPEIA

28 DE SETEMBRO DE 1993

Senhores Presidentes do Tribunal de Contas Europeu, dos Tribunais de Contas e Auditores-Gerais dos Estados membros da Comunidade Europeia
Senhores Conselheiros Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo e Senhor Almirante Presidente do Supremo Tribunal Militar
Senhor Conselheiro Procurador-Geral da República
Senhor Provedor de Justiça
Senhores Conselheiros, Procuradores-Gerais Adjuntos, Membros do Tribunal de Contas Europeu e dos Tribunais de Contas dos Estados membros

Minhas Senhoras e meus Senhores

1. Pela primeira vez reúne em Lisboa o Comité de Contacto do Tribunal de Contas Europeu e das Instituições Supremas de Controlo Financeiro dos Estados-Membros da Comunidade, alternadamente realizado na Sede da Instituição no Luxemburgo e num dos Estados-Membros, em execução do princípio da colaboração entre estas Instituições Supremas de Controlo Financeiro na Comunidade Europeia.

Aproveito para reiterar a honra e a satisfação do Tribunal de Contas de Portugal perante a decisão das Instituições Congéneres da Comunidade Europeia que nos deu o grato prazer de organizar esta Conferência e de acolher VV. Ex.as em Lisboa. Esperamos que tudo corresponda às expectativas e que durante estes dias os ilustres participantes e os acompanhantes possam ter a oportunidade de conhecer um pouco de Lisboa e de Portugal, das nossas gentes e do nosso modo de viver. Esforçar-nos-emos para que tal aconteça.

Estou certo de que, a par do contacto com o Povo deste extremo ocidental da Europa, as sessões de trabalho que tivemos e as que teremos darão frutos para a vida das nossas Instituições, cada vez mais chamadas, neste tempo de grandes desafios para toda a Europa, de crise económica e escassez de recursos, a um papel de importância.

Tal só se consegue com rigor, trabalho e exigência, ao serviço daquilo que verdadeiramente conta no controlo financeiro, que é mais a cultura do que a técnica, que são mais os valores do que os bens materiais. O nosso trabalho, na sua preparação e no seu seguimento, julgo que representa disso exemplar concretização.

2. Aquela parte da Europa que nós, os da Comunidade, somos, a Europa inteira, que cada dia nos interpela com os seus problemas, o Mundo em que a Europa mais do que todos se projectou — e no qual tantos Estados falam inglês, espanhol, francês e português, como expressão de ligações que só devemos valorizar — passam por um singular momento de dificuldade e de desafio. As dificuldades são estímulo para os fortes e derrota para os fracos. Estou certo de que para a Europa e, particularmente, para as nossas Instituições, elas permitirão triunfar pela força do carácter, pela firmeza das convicções, pela capacidade de pôr em acção a inteligência e a vontade num trabalho constante, pela busca constante dos valores da Verdade e da Justiça.

Isto é particularmente verdade no campo das nossas Instituições. São elas, no pluralismo dos modelos como na variedade das técnicas, uma contribuição específica da Europa para a democracia e os direitos do homem que hoje cada vez mais se vão afirmando no Mundo. Tribunais com poderes jurisdicionais ou órgãos independentes de auditoria e controlo financeiro — a grande variedade de instituições de controlo financeiro que representamos e que a Europa forneceu ao Mundo representa, sem dúvida, o campo de experiência mais rico que ainda hoje existe no domínio do controlo financeiro e faz impender sobre nós uma responsabilidade acrescida. E é claríssimo que nesta pluralidade existe de comum o essencial — tudo quanto decorre da democracia, do Estado de Direito, da justiça e do desenvolvimento — e de variável o que é instrumental. Basta lembrar que, julgo eu, não existe nenhum Tribunal com jurisdição que não exerça, pelo menos, uma tarefa não jurisdicional — a apresentação do relatório anual ao Parlamento — e que todos os órgãos de auditoria cuidam da regularidade das finanças públicas.

Quando os Estados mais desenvolvidos chamam a si, em actividades de crescente tecnicidade e economicidade, por vezes bem mais de 50% do Produto Nacional, quando cada vez mais, através do orçamento e dos impostos, a democracia representativa consiste num mandato que os próprios contribuintes — exigindo fazê-lo por si e sem imposições, como sucedeu desde a Magna Carta de João Sem Terra — conferem aos políticos, aos administradores e aos gestores, os cidadãos, que em momentos esporádicos se realizam como eleitores, são permanentemente contribuintes.

Ora, se assim é, tenho para mim como seguro que, sem prejuízo das salutares tradições nacionais e da diversidade das suas práticas, o Tratado de Roma contém já um bom núcleo de princípios fundamentais que, directamente aplicáveis às finanças comunitárias, por certo constituem critérios de modernidade dos quais não é desejável afastarmo-nos:

— A *total independência (art.º 188.ºB) e a dignidade de alta instituição do Estado*, que o Tratado da União Europeia, aprovado em Maastricht, aperfeiçoou com a conversão do Tribunal de Contas em Instituição da Comunidade, a par do Parlamento, do Conselho, da Comissão e do Tribunal de Justiça (art.º 4.º § 1).
— Os princípios da universalidade e da unidade de controlo, assim expressos: «o Tribunal de Contas examina as contas da totalidade das receitas e despesas» (art.º 188.ºC § 1).
— O *princípio da cooperação* com o Parlamento e o Conselho, autoridades orçamentais e órgãos de fiscalização política (art.º 188.ºC §§ 1.º, 2.º parte e 4.º), com absoluto respeito pela separação de poderes sem a qual não há democracia.
— A fiscalização segundo os dois critérios de *legalidade* e *regularidade* e da *boa gestão financeira* (art.º 188.ºC § 2, 1 a parte).
— A *multiplicidade dos objectos e critérios de controlo moderno, por razões de adequação prática*: sujeição a fiscalização das autorizações e créditos, e bem assim dos pagamentos feitos ou recolhidos; a fiscalização das contas encerradas e da actividade financeira antes do encerramento das contas; fiscalização com base em documentos no local (art.º 188.ºC §§ 2-3).
— A *publicidade* das decisões e relatórios de verificação (art.º 188.ºC § 4).

Estes são — talvez, desejavelmente, com o acrescento do princípio do *contraditório* — fundamentais pontos de partida, que, falando do caso de Portugal, bem podem e devem inspirar os objectivos da reforma de uma instituição com cerca de sete séculos de existência que busca a modernidade e dela não pode afastar-se mais do que já tem andado, em consequência da experiência ultrapassada de um longo hiato democrático. Quando, à sombra da Constituição da República Portuguesa de 1976, se fala de modernização e do modelo europeu, é por testes concertos como o da aceitação destes princípios que se avaliará onde estas palavras são tomadas a sério e onde, afinal, há apenas palavras sem actos nem vontade real. Na instituição tribunal de Contas de Portugal há vontade real de ser moderna e europeia. Mas só ela não chega para o ser.

3. Na reforma da nossa Instituição neste momento presente, este modelo é importante porque representa a concretização dos princípios fundamentais da democracia que a nossa Constituição consagra e que correspondem também àquilo que, no plano da fiscalização financeira, o Tratado da Comunidade, para o seu órgão próprio de fiscalização, que é o Tribunal de Contas Europeu, também para si define. Neste domínio, não existem certezas fáceis, critérios imutáveis ou verdades oficiais. Mas existem, por força, rumos firmes, e princípios permanentes. Num mundo sujeito a tão aceleradas mudanças — como temos visto, nestes últimos anos de mutação radical — o controlo financeiro constitui uma área em que essas mudanças são particularmente sensíveis e complexas. É imperiosa uma contínua reflexão sobre os caminhos do futuro, que exigem das instituições de controlo financeiro uma atenção permanente às transformações da cultura, do sistema económico-social, da actividade financeira, das próprias técnicas de controlo; em suma, uma permanente reflexão crítica e uma constante mentalidade de reforma, buscando o moderno sem perder o permanente.

Sem tudo isto, haverá mero formalismo processual ou contabilístico; mas não há aquela limitação legítima do poder que se exerce sobre o património das pessoas e sobre os dinheiros públicos — públicos, porque dos cidadãos e não do Estado — que está na origem das modernas democracias representativas e dos Direitos do Homem (melhor: direitos humanos) como contribuinte face ao Estado, nomeadamente:

— pelo consentimento parlamentar ou referendário dos tributos;
— pela votação parlamentar do seu montante anual e dos gastos que suporta;
— pela fiscalização parlamentar e independente — jurisdicional ou de auditoria — da execução do orçamento;
— pela responsabilização financeira de todos os que gerem dinheiros públicos.

A importância destes princípios — que enformam a *democracia financeira* e estão na origem dos *Direitos Financeiros* modernos — é ilustrada pelo facto de terem origem em matéria financeira muitos dos momentos geradores das democracias modernas (a Magna Carta, a Revolução norte-americana, os Estados Gerais que iniciaram a «Revolução Francesa», os actuais movimentos referendários no Ocidente) e algumas das suas crises.

E, se daqui resulta o reforço dos mecanismos parlamentares, resulta também, pela mesma lógica do Estado de Direito democrático, a plena instituição e o reforço do controlo financeiro, entre outras, por estas razões:

— a separação de poderes e funções;

— a efectivação dos direitos e poderes essenciais dos contribuintes;
— a efectivação dos direitos dos contribuintes a só pagarem o que é devido, para um máximo de utilidade e sem desperdícios e com responsabilidade aos mandatários do Estado;
— a complexidade técnica crescente da actividade financeira, que a torna inacessível à mera fiscalização política e exige órgãos técnicos habilitados e dotados de total independência;
— a garantia do exercício independente do princípio da legalidade mesmo e sobretudo sobre os Governos e as Administrações, pois conforme Aristóteles já reflectiu, é essencial ao «Estado moderado» que o poder esteja subordinado à Lei, e não esta àquele;
— a travagem do «crescimento oculto» do Estado, à margem da lei e da decisão orçamental, pelo interesse constante e expansivo das burocracias, que só se consegue com a fiscalização concreta, próxima e permanente e a necessidade de dar efectividade a políticas de rigor e de contenção de um sector público supérfluo, quando sejam politicamente decididas;
— a credibilidade, transparência e responsabilidade dos governantes e administradores perante a Opinião Pública, a imprensa, os outros tribunais, que só são garantida por órgãos dotados de credibilidade e autoridade social e técnica — ou seja, com capacidade técnica para avaliar uma gestão financeira cada vez mais complexa e, com independência de julgamento, para «dizerem de sua justiça» sem subordinação, nem ao Executivo fiscalizado, nem ao Parlamento fiscalizador segundo outro critério.

4. Em Portugal, um pouco à semelhança do que se vem passando em todo o Mundo, também se têm verificado nos anos mais recentes alterações muito importantes, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, no âmbito da actividade da instituição superior de controlo.

Mas estão continuamente a colocar-se novos desafios à actividade do Tribunal que vão impor, de uma maneira ou de outra, um alargamento do seu campo de actuação ou a sua mudança qualitativa.

O aperfeiçoamento do sistema contabilístico da Administração Pública; o desenvolvimento explosivo das novas formas contratuais na vida económica e a progressiva utilização por parte da Administração Pública de instrumentos de direito privado no desenvolvimento da sua actividade; a integração na Comunidade Europeia; o incremento das políticas que visam diminuir o peso da Administração Pública Central e reforçar a descentralização; a diminuição

do peso do Estado na economia com um movimento de privatização em curso que tem originado importantes receitas para o Estado; o desenvolvimento rápido do processo de informatização com as consequências daí resultantes para a organização, funcionamento e actividade do Tribunal — são, entre outros, realidades novas sobre as quais nos temos debruçado com atenção.

Assim, a complexidade e a alta sensibilidade das funções e das instituições de controlo financeiro tornam-nas uma espécie de barómetros da evolução do Estado e das suas relações com a sociedade. Quando assim não suceda, aliás, a rigidez e insensibilidade da instituição significarão que ela está morta e já não realiza a sua função. Se, como é desejável, assim acontecer, então nunca podemos ter, num tempo em que a profundidade e o ritmo das mutações se tornam alucinantes, estruturas ou reformas estáticas, mas processos de adaptação institucional e de permanente incorporação de inovação e adequado ajustamento da resposta, tanto na instituição como nos seus agentes. Num tempo de mutação rápida, ou a instituição de controlo financeiro consegue assegurar a resposta adequada e em tempo próprio às mutações da actividade controlada, que exprimem as mudanças da sociedade e dos seus valores, ou, deixando de exercer as suas funções, tornar-se-á corpo morto ou, até, factor de obstáculo ao desenvolvimento do processo social. Mas, claro, o juízo social objectivo não pode confundir-se com a opinião dos detentores do poder governativo ou burocrático que são fiscalizados: é a opinião profunda da sociedade civil, que paga os impostos e deve comandar o Estado, que numa ordem de valores democrática há-de ter precedência.

5. Para isso, as instituições superiores de controlo financeiro carecem de se propor objectivos muito elevados de actuação e de ajustamento. E, ao definir esses objectivos, têm de perceber que é mais importante entender valores e adaptar mentalidades do que incorporar técnicas ou assumir rotinas e procedimentos meramente mecânicos e tradicionais.

Neste contexto, ou as instituições de controlo financeiro conseguem fazer uma reflexão científica aprofundada sobre a mudança — com o risco da prospectiva, que é sempre o de estar a justificar hoje porque falhou ontem ... — ou deixarão de estar à altura das responsabilidades históricas que tiverem na democracia representativa. Mas, se o aparecimento de novas formas de controlo enriquece a panóplia dos meios de que as pessoas dispõem para controlarem o Estado e se defenderem umas às outras de poderes excessivos, o que é bom, não permitiu até agora descobrir nenhuma alternativa de substituição para as instituições especializadas de controlo financeiro.

A cooperação estreita que as nossas Instituições permanentemente têm desenvolvido revela bem que estamos activos e acreditamos num esforço comum para vencer os desafios do presente e do futuro.

Com harmonização e total respeito pelas identidades e regras nacionais, por vezes buscando a uniformidade, e sempre dialogando, actuando mais e mais de modo concertado, conjunto, coordenado ou complementar; afirmando assim de todas as formas o princípio da cooperação. É disso que temos tratado neste Comité de Contacto, é isso que tem marcado a nossa relação, crescentemente fecunda no domínio das finanças públicas internacionais e comunitárias, cada vez mais transfronteiriças e cada vez mais universalizadas, a cooperação a todos os níveis entre o Tribunal das Comunidades — o Tribunal de Contas europeu — e os Tribunais nacionais, e destes entre si. Essa cooperação estreita, cada vez com mais desafios e cada vez em mais domínios — como nesta sessão temos vindo a verificar — em número crescente de campos concretos e com métodos de actuação comum —, revela bem que estamos activos e que acreditamos num esforço comum para vencer os desafios do presente e do futuro, particularmente fortes na nossa parte da Europa e que nela, embora parte, hão-de ganhar-se ou perder-se.

Os Tribunais de Contas e as Instituições de Controlo, sobretudo em tempo de crise e em épocas de escassez de recursos, são fundamentais forças de progresso. Por isso, cada vez mais, ou se encararão esses caminhos novos de modo concertado, ou se marcará um certo fracasso dos métodos financeiros de controlo rotineiro e formalista, que o passado criou, mas que não são adequados às necessidades do interesse público, da legalidade e da actividade financeira do momento presente.

Estou certo de que esta Conferência — para além de aprofundar as nossas relações pessoais, para além de vos dar uma visão mais directa e imediata do Povo Português, do Estado Português, da Cultura Portuguesa — contribuirá para dar alguma luz nova às matérias que seleccionámos para discussão e que bem ilustram as preocupações que nos envolvem.

Em nome do Tribunal de Contas de Portugal, agradeço a Vossas Excelências, Ilustres Convidados e Membros do Comité de Contacto, a vossa presença. E bebo pelas vossas felicidades pessoais e pelo bom êxito das tarefas que cabem às nossas instituições, das quais depende tanto o futuro da Comunidade e dos nossos Estados, e que neste, como em outros encontros, decerto buscamos fazer avançar.

A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS — ALGUMAS QUESTÕES (*)

LÍDIO DE MAGALHÃES

(*) O presente texto reproduz, com algumas alterações, a comunicação que sob o título "A Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas e as Autarquias Locais — Algumas Questões" foi apresentada no XIII Colóquio da ATAM — Associação dos Técnicos Administrativos Municipais. Introduziram-se também pequenas notas de actualização.

1. A evolução histórica em breve síntese

O sistema de fiscalização prévia das despesas públicas a cargo do Tribunal de Contas leva já em Portugal mais de 100 anos. O seu nascimento ocorre, no seguimento da Lei de 25 de Junho de 1881, que aprovou o Plano de Reforma da Contabilidade Pública, com o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, de 31 de Agosto do mesmo ano, "documento fundamental que vigorará quase até aos nossos dias e no qual constam os princípios fundamentais da organização da Administração financeira portuguesa". (1)

A publicação deste Regulamento vem no seguimento do "esforço de racionalização financeira" iniciado após a Regeneração (1851), esforço cuja persistência não impede, todavia, que possa considerar-se ainda o último quartel do século XIX como caracterizado por défice orçamental crónico, dívida pública patológica, indisciplina orçamental, fiscalização orçamental insuficiente. (2)

O sistema então posto em vigor fazia incidir a fiscalização sobre ordens de pagamento (e não sobre actos ou contratos como hoje) e apenas sobre as referentes às chamadas "despesas variáveis" (art.° 96.°), às despesas "com o serviço das contribuições pertencentes a exercícios futuros" (art.° 98.°), às despesas de exercícios findos (art.° 102.°), às despesas variáveis da Junta de Crédito Público (art.° 136.°) e às despesas com as rendas vitalícias (art.° 168.°).

O visto, no sistema de Regulamento de 1881, pode ser recusado "porque a despesa não está autorizada, ou porque excede a autorização legal, ou finalmente porque está erradamente referida a alguns artigos do orçamento" (art.° 198.°).

Vem a propósito referir que, como sucedeu em outros diplomas posteriores que regularam a matéria, a recusa pode não ser definitiva.

---

(1) Cf. Guilherme de Oliveira Martins, "O Ministério das Finanças — Subsídios para a sua História no Bicentenário da Criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda", Lisboa, 1988, pág. 126.

(2) Autor cit., "Operações de Tesouraria — Caracterização e Controlo" in "Revista do Tribunal de Contas", n.os 11/12.

Dizia já o referido artigo 198.°: "Quando pelo Tribunal de Contas for recusado o visto e o registo a qualquer ordem de pagamento (...) poderá a mesma ordem ser mantida por deliberação do Conselho de Ministros, depois de apreciadas as razões que teve o Tribunal de Contas para assim proceder. Neste caso o Tribunal de Contas não poderá deixar de registar e de pôr o visto, mas com ressalva, e de tudo fará especial menção no relatório que tem de dirigir às Câmaras legislativas".

Este sistema de controlo evolui ([3]) e, logo no regimento do Tribunal de Contas de 30 de Agosto de 1886 ([4]), vai alargar-se em dois sentidos: aumentando o número de operações a submeter a visto (incluindo agora não só a totalidade das ordens de pagamento como os próprios contratos de compra e venda, fornecimento e empreitada) e estendendo o conteúdo da fiscalização, que se torna mais minuciosa, embora ainda exclusivamente em termos estrita legalidade financeira (cf. art.° 116.°).

É a Lei de 30 de Abril de 1898 que, no art.° 8.°, vem trazer duas importantes inovações no regime desta fiscalização: por um lado ao Tribunal passa a competir o exame global da legalidade e não apenas da legalidade estritamente financeira e, por outro, tal fiscalização passa a incidir também sobre actos relativos a pessoal ("despachos de todas as nomeações, colocações, promoções, transferências e comissões de pessoal" e, bem assim, "os processos de aposentação, jubilação ou reforma").

Entretanto, a Lei de 20 de Março de 1907 (art.os 30.° e 31.°) extingue o visto do Tribunal nas ordens de pagamento e fá-lo substituir pelo visto do Director-Geral da Contabilidade Pública.

Mas já o art.° 44.° da Lei de 9 de Setembro de 1908 vem reforçar, em termos particularmente incisivos, a obrigatoriedade do visto em matéria de pessoal.

O referido artigo dizia textualmente:

"Nenhum ordenado, soldo ou vencimento certo de funcionário, empregado ou agente de serviços públicos pode ser abonado por nomeação, eleição, promoção, colocação ou transferência para qualquer cargo ou emprego público, seja de que natureza for, ainda mesmo de carácter provisório, sem que os proventos res-

---

([3]) A evolução da fiscalização prévia das despesas públicas no direito português encontra-se sumarizada em A. Águedo de Oliveira, "A fiscalização financeira preventiva no direito português", Lisboa, 1959, pág. 52 e segs.

([4]) Sobre a história do Tribunal de Contas e das instituições que o antecederam cf. Prof. Sousa Franco, "O Presente e o Futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com Natureza Jurisdicional", Lisboa 1993, pág. 44 e segs.; e do mesmo autor *et al.*, "Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal", Lisboa, 1992.

pectivos, qualquer que seja a sua denominação, tenham sido previamente fixados em lei, ou regulamento fundamentado em lei, e que o Tribunal de Contas tenha posto o seu visto de conformidade, no diploma de nomeação, promoção, eleição, transferência ou colocação".

As reformas do Tribunal no início da República (Decreto de 11 de Abril de 1911 e Regimento de 17 de Agosto de 1915) que, de resto, lhe alteraram o nome para Conselho Superior de Administração Financeira do Estado, vieram introduzir a análise da economicidade no exame dos contratos — verificar "se as condições estipuladas são as mais vantajosas para o Estado" — cf. artigo 13.°, n.° 1, alínea e).

Antes de avançarmos até aos decretos que, integrados nas formas financeiras de Salazar, consolidaram o visto prévio, detenhamo-nos nos preâmbulos de dois diplomas que, ainda durante a 1.ª República, visaram reformar o Tribunal.

Tais preâmbulos fazem o ponto de uma polémica acerca da fiscalização prévia cujos termos podemos considerar actuais.

A anteceder o decreto de 11 de Abril de 1911, a que já aludimos, dizia-se textualmente o seguinte:

"A fiscalização que até agora se exercia era preventiva. Fundava-se na previsão orçamental feita em época muito afastada da realização da despesa. Só dificultava ou demorava os processos administrativos, deixando sem responsabilidade os que exerciam a administração sob o errado princípio de que, uma vez visada a respectiva ordem de pagamento, toda e qualquer despesa era legal, quer fosse bem, quer fosse mal aplicada.

O que é necessário é que, dispondo as administrações das verbas que especialmente lhes forem consignadas no orçamento, verificado o seu cabimento pela repartição competente, sejam obrigadas a prestar contas documentadas do uso que tiverem feito dessas verbas, ficando responsáveis pela má aplicação que lhes tiverem dado e pelo dano causado ao Estado, isto por forma igual, desde o Ministro até o mais modesto administrador de fundos públicos".

Mas o Decreto n.° 5525, de 8 de Maio de 1919, que passou a chamar à instituição Conselho Superior de Finanças, respondia assim àqueles argumentos:

"Foi um erro extinguir um serviço que se fazia com regularidade, já perfeitamente estabelecido, com pessoal experimentado, e ao qual apenas se imputa o inconveniente de demorar ou dificultar os processos administrativos. O que se deveria ter feito era melhorar o serviço de forma que as ordens de pagamento nunca pudessem sofrer demoras em ser visadas quando em termos.

(...)

Em toda a parte se tem a noção que mais vale prevenir do que remediar e que a efectivação de responsabilidades desde o Ministro até o mais modesto administrador de fundos públicos, depois dos factos consumados, é ineficaz".

Passemos adiante.

O quadro estabelecido primeiramente pelo Decreto n.° 18 962, de 25 de Outubro de 1930, e completado pelo Decreto n.° 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, que se manteve inalterado praticamente até aos nossos dias, podia caracterizar-se em três vectores fundamentais:

— controlo sistemático de todos os actos e contratos de que resultasse despesa pública;
— proibição quase generalizada da produção de efeitos dos actos e contratos sem o visto;
— possibilidade de o Conselho de Ministros, mediante decreto, sustentar o acto cujo visto houvesse sido recusado.

O Decreto-Lei n.° 146-C/80, verdadeiramente, não vem alterar substancialmente este quadro, clarificando, no entanto, alguns aspectos da legislação anterior, nomeadamente do ponto de vista processual.

Enfatiza-se, quer em matéria de pessoal, quer em matéria de contratos, o princípio da impossibilidade da produção de efeitos do visto (ou após a sua recusa) — cf. artigo 3.° n.° 1, 4.° n.° 1 e 20.° — com as importantíssimas excepções dos contratos de arrendamento e empreitada de obras públicas em que apenas fica vedada a produção de efeitos financeiros — artigo 4.° n.° 2 — e, sobretudo com a institucionalização da figura da *"urgente conveniência de serviço"*, permitindo que a generalidade dos actos referentes a pessoal possa ser praticada e produzir efeitos antes da concessão do visto (cf. n.os 2 e seguintes do artigo 3.° e artigos 15.°, 16.° e 17.°).

Mais tarde, através da Lei n.° 8/82, de 26 de Maio, estabelece-se a possibilidade de suscitar a *reapreciação* das decisões de recusa de visto (artigos 1.° a 5.°), do mesmo passo que veio possibilitar-se à Administração que suscite no Tribunal pedidos de uniformização de jurisprudência eventualmente contraditória (artigos 6.° e 12.°) (5).

Procurou, assim, obviar-se a uma das críticas mais pertinentes que a Administração sempre formulara em relação ao Tribunal — a existência de decisões contraditórias com todas as consequências daí resultantes.

Por outro lado, o artigo 16.° da Lei n.° 8/82 veio revogar expressamente a 2.ª parte do artigo 26.° do Decreto n.° 22 257, que previa a possibilidade de o Conselho de Ministros ultrapassar a recusa de visto por decreto, havendo, no entanto, quem entendesse que tal preceito estaria já inconstitucionalizado com a entrada em vigor da Constituição de 1976 que fazia incluir expressamente o Tribunal de Contas entre os Tribunais.

---

(5) De acordo com as alterações introduzidas na alínea g) do artigo 24.° da Lei n.° 86/89, pela Lei n.° 7/94, de 7 de Abril, o acórdão que uniformiza a jurisprudência deixou de chamar-se *"assento"*.

É ainda no mesmo ano de 1982 que, no diploma que aplicou a fiscalização prévia, de forma limitada, às autarquias (Decreto-Lei n.° 390/82, de 17 de Setembro) se estabelece, pela primeira vez, o sistema do chamado *"visto tácito"*, (cfr. artigo 16.°, n.° 1, *in fine*) com o qual o legislador visava precaver-se perante as eventuais demoras na decisão do Tribunal.

O *"visto tácito"* encontra-se, hoje, regulado no artigo 15.°, n.os 4 e seguintes, da Lei n.° 86/89, com as alterações decorrentes da Lei n.° 7/94 de 7 de Abril.

O sistema actualmente em vigor, decorrente da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, caracteriza-se por um controlo sistemático das admissões de pessoal não vinculado (seja qual for a modalidade, nomeadamente os contratos) e dos ingressos em carreira diferente para os já vinculados, bem como da generalidade dos contratos que não sejam de pessoal.

A indicação dos actos submetidos à fiscalização prévia constantes do artigo 13.° é taxativa, como tem sido entendido pelo Tribunal, não existindo qualquer norma residual semelhante à que constava da alínea *g*) do n.° 1 do art.° 1.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, a qual mandava submeter a visto *"os diplomas ou despachos que envolvam abonos de qualquer espécie"*.

A jurisprudência do Tribunal tem vindo a considerar, por outro lado, que os contratos que não originam despesa — nomeadamente contratos de concessão — não estão sujeitos a visto.

É com o Decreto-Lei n.° 390/82, como já dissemos, que a nova realidade autárquica, emergente das transformações ocorridas na sequência do 25 de Abril, vai determinar o legislador a submeter um número limitado de actos das autarquias à fiscalização prévia do Tribunal de Contas — contratos de empreitada, de fornecimento e de concessão (artigo 10.°).

A entrada das autarquias no mundo da fiscalização prévia, em condições de quase perfeita igualdade com a Administração Central, virá a acontecer com a Lei n.° 86/89 mas, ainda assim, com uma diferença de relevo inscrita no n.° 3 do artigo 13.° da referida lei — a de que para as autarquias locais a submissão à fiscalização prévia apenas incide sobre contratos de *"um valor superior a um montante a definir por lei"*. (6)

---

(6) O valor que foi, pela primeira vez, fixado no artigo 27.° do Decreto-Lei n.° 105-A/90, de 23 de Março (diploma de execução orçamental para 1990) era de 7 100 000$00. De salientar, no entanto, que o n.° 3 do mesmo artigo estabelecia que tal limite não se aplicava aos contratos cujo objecto fosse o exercício de funções ou prestação de serviços por parte de entidades individuais, que estavam sempre sujeitos a fiscalização prévia, qualquer que fosse o seu valor.

A Lei n.° 7/94 veio aditar um n.° 4 a este artigo 13.° com redacção idêntica à que constara do citado n.° 3 do artigo 27.° do Decreto-Lei n.° 105-A/90.

2. A fiscalização prévia em outros países europeus

Vejamos, agora, algo do que se passa no estrangeiro através de um breve relance por dois países europeus onde vigora o controlo preventivo das despesas públicas que, de resto, não existe para as autarquias locais.

Na Bélgica, o princípio básico na matéria encontra-se formulado num preceito da Lei de 29 de Outubro de 1846, ainda em vigor, nos termos do qual nenhuma ordem de pagamento pode ser executada pelo Tesouro se não tiver o *visto* do Tribunal de Contas.

A fiscalização preventiva incide, assim, sobre as ordens de pagamento da Administração Central, das Regiões e das Comunidades e não sobre os actos ou contratos, que lhes dão origem.

Daí que o *visto* apenas condicione a execução da *despesa* podendo todos os outros efeitos produzir-se livremente antes da respectiva concessão.

No sistema belga, no entanto, não existem verdadeiras recusas de visto a não ser nos casos em que o Conselho de Ministros (ou o órgão executivo da Região ou da Comunidade) decida conformar-se com as objecções formuladas pelo Tribunal.

Mas se o Executivo entender que a despesa deve ser efectuada, o Tribunal aporá o visto *com reserva* dando imediato conhecimento de tal facto ao Parlamento ou ao órgão homólogo da Região ou da Comunidade.

O sistema não permite, portanto, que o Tribunal possa obstar à actividade da Administração. O órgão parlamentar, porém, é alertado para que faça funcionar, querendo, os mecanismos da responsabilidade política.

Na Itália o universo da fiscalização prévia do Tribunal de Contas (que existe na Administração Central e em quatro das Regiões) é muito mais vasto do que na Bélgica, pois, além de abranger a generalidade das ordens de pagamento, abrange também um elevado número de actos (nomeadamente em matéria de gestão de pessoal) e contratos a partir de determinados valores.

Assim, um mesmo acto pode dar origem a mais do que um "visto" bastando para tal, por exemplo, que o pagamento da contrapartida financeira se efectue em mais do que uma prestação: além do visto inicial, cada uma das ordens de pagamento é também objecto de fiscalização prévia.

À semelhança do que sucede na Bélgica, deparamos igualmente com a figura do "visto com reserva" quando o Conselho de Ministros entende ultrapassar a recusa do visto que, assim, não é, normalmente, definitiva. A recusa apenas é incontornável em casos de invalidade estritamente orçamental: por exemplo em actos relativos a pessoal sem dotação prevista no orçamento ou em despesas com insuficiente dotação ou cabimentadas em rubrica inadequada.

Os casos de visto com reserva são comunicados ao Parlamento quinzenalmente, para que este possa eventualmente exercitar a responsabilidade política.

3. Questões em debate

Exposta assim, com brevidade, a história do instituto em Portugal e tendo dado uma rápida vista de olhos sobre dois países comunitários em que o controlo preventivo das despesas públicas também existe é agora a altura de chamar algumas questões para o debate.

A primeira delas é para tratar da própria natureza do órgão que exerce a actividade de fiscalização prévia — o Tribunal de Contas.

Trata-se de um órgão de controlo das finanças públicas externo e independente — à semelhança dos que existem na maioria dos países, com esta ou outra estrutura (7).

Externo, porque exterior à Administração; e independente porque exerce a sua actividade com exclusiva subordinação à lei.

Do conteúdo das disposições constitucionais que aludem ao Tribunal de Contas e respectiva inserção sistemática, bem como das disposições da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, resulta, sem sombra de dúvida estarmos perante um verdadeiro Tribunal — o que anteriormente não era absolutamente claro para certos autores, pelo menos no que dizia respeito a alguma da sua competência.

E justamente a propósito de *fiscalização prévia* havia uma forte corrente na doutrina que considerava que o Tribunal de Contas, sendo embora um órgão de natureza judicial, em matéria de visto não exercitava a função jurisdicional.

Sem querermos aqui, desenvolver os termos da polémica (8) parece não poder duvidar-se de que, nos casos de *"recusa de visto"* estamos perante o exercício da função jurisdicional.

Transitada em julgado a decisão de *"recusa"* (e desaparecida que está a possibilidade de o Conselho de Ministros poder sustentar o acto recusado, o respectivo comando, que é fundamentado, impede definitivamente a produção de todos ou alguns dos efeitos de um acto, ou de um contrato, não havendo qualquer possibilidade de a Administração — a quem se dirige, em primeira linha, a decisão

---

(7) Sobre a caracterização dois principais sistemas vigentes no mundo em matéria de instituições de controlo externo e independente (sistema de "Tribunal de Contas" e sistema de "Auditor-Geral"), cf. A. L. Sousa Franco e José Tavares na Introdução a "Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países", pág. 13.

(8) Cf. entre outros, Sousa Franco, desde o "Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro", vol. I, Lisboa, 1974, pág. 906 até, mais recentemente, a "Finanças Públicas e Direito Financeiro", vol. I, 4.ª edição, 1992, pág. 459 e seg.; E. Trindade Pereira, "O Tribunal de Contas", Lisboa, 1962, pág. 100 e segs.; A. Águedo de Oliveira, "A Fiscalização Preventiva no Direito Português", Lisboa, 1959, pág. 71 e segs.; J. J. Teixeira Ribeiro, "Lições de Finanças Públicas", Coimbra, 1977, pág. 108; A. Braz Teixeira, "Finanças Públicas e Direito Financeiro"; Pareceres da P.G.R. n.os 101/77 (BMJ, n.° 277) e 245/78 (DR, II, 17 de Maio de 1979).

— contornar tal proibição (cf. artigo 208.° da Constituição, artigo 5.°, n.° 1 da Lei n.° 86/89 e artigos já citados do Decreto-Lei n.° 146-C/80).

Tal resultado é também irremovível mesmo em face da decisão de qualquer outro Tribunal (9).

A configuração do Tribunal de Contas como um tribunal que exercita a função jurisdicional quando recusa o *visto* a actos administrativos, ou contratos, reforça a importância da questão de saber quais são os limites da proibição que resulta de tal decisão (10).

O Tribunal de Contas vem seguindo, de maneira uniforme, uma jurisprudência que vai no sentido de associar à inexistência de visto a impossibilidade da produção de quaisquer efeitos salvo nos contratos de empreitada em que apenas ficava proibida a produção de efeitos financeiros, considerando assim, plenamente em vigor, o artigo 4.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22 de Maio (11).

Cremos que seria concebível, ao menos *de jure constituendo,* um outro sistema, porventura mais consentâneo com um conceito de legalidade financeira — qual seria o de apenas considerar impedida a produção de efeitos financeiros.

Esse sistema seria porventura mais harmónico com a jurisprudência que veio a afirmar-se — arrimada ao artigo 8.°, alínea *c*) da Lei n.° 86/89 de que apenas os contratos que envolvem despesa pública estão sujeitos a visto.

Na verdade, poderia dizer-se: se apenas os contratos que originam despesa estão sujeitos a visto, então o que o legislador devia querer era que apenas os pagamentos — os efeitos financeiros — fossem impedidos.

E é aqui que são chamados à liça argumentos de outra ordem. Contrapõe-se que, se apenas os efeitos financeiros fossem interditos, os interesses das finanças públicas não ficariam realmente acautelados: realizada a prestação por parte da entidade que contrata com o Estado a pessoa colectiva pública, obviamente que de muito pouco vale impedir, pela recusa do visto, a contraprestação porque ela

---

(9) Já se não afigura possível sustentar o carácter jurisdicional das decisões através dos quais se concede o visto, sobretudo nos casos a que alude o n.° 4 do artigo 28.°, do Regulamento do Tribunal de Contas (Resolução 1/TC-I/90, Diário da República, I Série, n.° 21, de 25 de Janeiro de 1990).

E, mesmo nos casos em que a decisão de conceder o visto seja proferida de acordo com o n.° 1 do artigo 29.° do mesmo Regulamento, é muito problemático o seu carácter jurisdicional, se tivermos em conta que a "avaliação positiva" de um acto, feita através da concessão do "visto", pode ser destruída através de uma sentença de anulação proferida por um tribunal administrativo.

(10) Cf. José Tavares e Lídio de Magalhães, "Tribunal de Contas, Legislação Anotada", pág. 73, nota 3.

(11) Não referimos os contratos de arrendamento, igualmente mencionados neste artigo, por tais contratos terem deixado de estar sujeitos a fiscalização prévia, por força da alínea f) do art.° 14.° da Lei n.° 86/89.

fatalmente há-de realizar-se, mais não seja, em último recurso, pelos mecanismos do enriquecimento sem causa.

A verdade porém é que, não obstante o peso deste argumento tem-se dado como vigente o já referido artigo 4.°, n.° 2, do Decreto-Lei n.° 146-C/80, que permite a produção de efeitos não financeiros dos contratos de empreitada de obras públicas que são justamente aqueles em que, pelas suas características e pelos montantes eventualmente envolvidos, maiores riscos correm daquele ponto de vista, os dinheiros públicos.

Por outro lado, a limitação dos efeitos apenas ao aspecto financeiro traria um pouco mais de corência a uma concepção do Tribunal de Contas como tribunal de competência especializada, esbatendo a sobreposição de competência que actualmente se verifica com os tribunais administrativos.

Matéria conexa com esta é a do conteúdo do controlo de legalidade exercido através da fiscalização prévia.

Como é sabido a Lei n.° 86/89 assinala à fiscalização prévia o objectivo de fiscalizar a legalidade e a cobertura orçamental — artigo 8.° alínea *c*) — ou, como diz o artigo 12.°, n.° 1, o de verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos "(...) estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria ([12]).

Se os limites do que é controlo do cabimento são possíveis traçar sem grande esforço, pois "o cabimento orçamental é forma específica de legalidade, resultante da conformidade do acto, nos seus efeitos quantificados financeiros, quando for gerador de despesa, com o orçamento vigente que dá cobertura a esses efeitos" ([13]), já o mesmo não sucede quando a fixar o elenco das questões relativas à legalidade de um acto que deve ser objecto de análise por parte do Tribunal de Contas.

Como diz o Prof. Sousa Franco, "não teria sentido que o conceito de legalidade, contraposto a cabimento, implicasse uma indagação completa de todas as questões controvertíveis quanto à legalidade do acto, pois nem seria prático nem seria compatível com natureza da tarefa (...)". ([14])

Mas a verdade é que o Tribunal de Contas como órgão judicial que é, e partindo do princípio de que exerce a função jurisdicional, se defronta com o intrincado problema de não ter, aparentemente, um critério *legal* que lhe permita

---

([12]) O controlo da economicidade dos contratos deixou de estar cometido à fiscalização prévia para passar para o âmbito da fiscalização sucessiva (cf. art.° 16, n.° 1).

([13]) Sousa Franco, in "O Tribunal de Contas na Encruzilhada Legislativa", prefácio a "Tribunal de Contas, Legislação Anotada", cit. pág. 34.

([14]) *Op. cit.*, loc. cit.

seleccionar as questões de legalidade que deve apreciar de entre todas as questões potencialmente controvertíveis.

Isto significa, do nosso ponto de vista, e sem embargo do esforço feito pela jurisprudência do Tribunal ([15]), que o legislador deverá fornecer indicações mais precisas sobre os aspectos da legalidade que devem ser objecto da fiscalização do Tribunal de Contas em sede preventiva, deixando os restantes para outros meios de controlo.

No que todos estarão de acordo — salvo, ao que parece, o legislador — é em considerar que o elenco de actos a submeter a visto é demasiado extenso, empolando o número de processos remetidos ao Tribunal e obstruindo a actividade da Administração (e do Tribunal) em medida muito maior do que uma rudimentar análise de custo-benefício aconselharia.

Não pode compreender-se, por exemplo, que um simples contrato de trabalho a termo certo de carácter sazonal, de um trabalhador indiferenciado tenha de ser submetido a fiscalização prévia do mesmo órgão de controlo que é também competente para visar um empréstimo público de vários milhões de contos ([16]).

E isto por muito importante que seja acautelar a transparência dos meios pelos quais a Administração Pública recruta pessoal e por muito que pesem na óptica do legislador as debilidades do controlo interno.

De resto, não podemos deixar sem reparo o facto de estarem sujeitas a fiscalização prévia despesas de montante tão pouco significativo e, do mesmo passo, continuarem isentos dele por exemplo os subsídios e as subvenções por mais avultados que sejam.

Outra questão que se afigura susceptível de gerar alguma reflexão é a da própria existência da fiscalização prévia.

Os argumentos, como já se disse, não são novos.

De um lado diz-se que, quem administra deve fazê-lo usando, sem entraves paternalistas, os seus poderes e respondendo posteriormente pela sua actuação.

Do outro lado responde-se que, cometidos os erros e malbaratados ilegalmente os fundos públicos, é muito duvidosa a eficácia da sua reparação, muito tempo depois.

Seria obviamente deslocado embrenharmo-nos nesta polémica de resultado incerto. Mas não se afigura realista, por mais poderosos que se apresentem os argumentos contrários à existência da fiscalização prévia, a cessação abrupta e

---

([15]) Como refere Sousa Franco, *op. cit.*, pág. 35.

([16]) Cf. o artigo "Tribunal de Contas, *quisto* da democracia?", da autoria do Conselheiro Alfredo José de Sousa, in "Expresso" de 3 de Outubro de 1992.

radical desta forma de fiscalização, sem a progressiva institucionalização de meios de controlo interno minimamente eficazes.

O que já se pode seguramente afirmar é que a fiscalização preventiva, para não correr riscos de ser apenas mais um formalismo a que a Administração deve submeter-se, tem de se articular com formas de controlo concomitante e de controlo sucessivo da actividade financeira.

Há que verificar naturalmente se o que se submeteu a visto corresponde à realidade das coisas, sem nunca se perder de vista, para além disso, que uma administração aparentemente muito escrupulosa no cumprimento de todas as formalidades, pode ocultar uma gestão menos correcta dos fundos públicos.

O futuro trará inevitavelmente um sistema equilibrado que, sem tolher a justa liberdade de acção de quem gere e administra, há-de encontrar as formas adequadas de fiscalizar a utilização dos dinheiros públicos que são, convém não esquecê-lo, dinheiros dos contribuintes.

JURISPRUDÊNCIA

PLENÁRIO GERAL

(1.ª SECÇÃO)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.° 36/91,
QUE NÃO VEIO A PRODUZIR EFEITOS

CONTRADIÇÃO DE JULGADOS — ASSENTOS

SUMÁRIO:

1. O instituto dos assentos visa eliminar divergências na interpretação da lei e firmar o sentido com que ela deve ser aplicada para o futuro. Donde resulta que não basta que as decisões finais sejam objectivamente contraditórias ou desencontradas, antes se impõe que a razão da contraditoriedade ou do desencontro radique em divergente interpretação da lei aplicável.
2. É necessário que o Tribunal decida diferentemente idêntica questão base jurídica. O que implica que de decisão só possa falar-se, para este efeito, relativamente a questões jurídicas que ao Tribunal concretamente se tenham posto e relativamente às quais este tenha tomado posição, expressa ou tacitamente.
3. Por isso não basta que duas situações iguais tenham tido resultado final diferente: há que averiguar da razão da diferença — que pode radicar, por exemplo, em deficiente análise dos factos. E só se se puder concluir-se que na das decisões em confronto se encontra um diferente julgamento do Tribunal sobre uma mesma questão, é lícito concluir pela admissibilidade do assento.
4. Daqui uma nova dedução: só pode falar-se em contradição de julgados, com o sentido que ficou exposto, relativamente a processos que tenham sido objecto de apreciação individualizada; e nestes, ainda e só, relativamente às questões em que o Tribunal tomou posição expressa ou que necessariamente se lhe puseram para chegar à decisão tomada.
   Simplesmente todos os processos visados, à excepção de um, foram postos em termos; e no único que foi apresentado duvidado não se mostra que o concreto fundamento que levou à recusa de visto no processo ora sob recurso tivesse sido considerado.

(Publicado no D.R., II Série, n.° 167, de 22 de Julho de 1992)

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Recurso Extraordinário n.° 16/91
Sessão de 1992.05.22

1. Em sessão diária de 18 de Julho de 1991 o Tribunal de Contas examinou os contratos administrativos de provimento celebrados entre a Universidade do

Porto e Mário Ramalho de Vasconcelos, João Joaquim Martins Pimenta e Cristina Clara Ribeiro Parente para o desempenho de funções de assistentes estagiários, ao abrigo do disposto nos artigos 13.°, 29.°, 34.°, n.os 1 a 4 e 68 do Estatuto da Carreira Docente Universitária, mas recusou-lhes o visto por haverem sido celebrados com utilização da quota de descongelamento respeitante ao ano lectivo de 1986/87.

Inconformado com a decisão recorreu atempadamente o senhor Secretário de Estado do Ensino Superior com o fundamento de que este Tribunal já visara trinta e dois contratos referentes à mesma quota de descongelamento, ao longo de 1988 a 1991, conforme relação que apresenta. E considerando ainda que estão reunidos no caso, todos os requisitos do artigo 763.° do Código de Processo Civil, requer que o Tribunal fixe jurisprudência por meio de Assento, nos termos do artigo 6.° da Lei n.° 8/82, de 26 de Maio.

Oportunamente notificado nos termos e para os efeitos do artigo 9.° da Lei acabada de citar, o senhor Secretário de Estado do Orçamento não tomou posição quanto à decisão a proferir. Mas o Excelentíssimo Procurador Geral Adjunto, em remate de desenvolvido parecer, propôs que se confirme a decisão recorrida e se fixe jurisprudência no sentido de que "os despachos normativos proferidos por força do Decreto-Lei n.° 192/85, de 24 de Junho, que fixam as quotas anuais do descongelamento do pessoal docente dos estabelecimentos de ensino superior, têm o seu limite temporal de validade fixado pelo ano lectivo a que respeitam.

Colhidos que foram os vistos legais, cumpre decidir.

2. Antes de mais para conferir se estão presentes todos os pressupostos de admissibilidade do recurso, tal como o artigo da Lei 8/82 os define.

Diz esta disposição que, se no domínio da mesma legislação o Tribunal de Contas proferir duas decisões que, relativamente à mesma questão fundamental de direito, sejam postas, pode a Administração, pelo membro do Governo competente, ou o Ministério Público, requerer que o Tribunal fixe jurisprudência por meio de Assento.

Como da transcrição feita logo resulta, é evidente o paralelismo entre esta norma e a do artigo 763.° do Código de Processo Civil — nos seus pressupostos e na sua finalidade — e por isso importa ter-se em conta a doutrina e a jurisprudência que no quadro desta última se foram desenvolvendo.

Ora, no âmbito desta disposição, doutrina e jurisprudência aceitam hoje como requisitos indispensáveis à prolação dos assentos a existência de oposição entre dois acórdãos sobre a mesma questão fundamental de Direito; que tais acórdãos tenham sido proferidos em processos diferentes ou em incidentes dife-

rentes do mesmo processo; no domínio da mesma legislação; e ainda que o acórdão invocado como fundamento do recurso tenha transitado em julgado.

A estes requisitos, que ressaltam logo de uma leitura directa da lei, tem a jurisprudência largamente dominante acrescentado mais dois: o de que as soluções em conflito tenham sido proferidas a respeito de idênticas situações de facto; e o de que se trate de decisões expressas — conforme a título exemplificativo e por ser dos mais recentemente publicados o acórdão do S.T.J., de 29/5/91, in Acórdãos Doutrinais, 358-1168.

Trata-se, porém, de evolução jurisprudencial que ocorreu, de certo modo, à revelia das intenções do legislador histórico e que ainda hoje não colhe a concordância da doutrina dominante.

Recorde-se, então, que o actual artigo 763.° do Código de Processo Civil teve como antecedente imediato o artigo 763 do Código de Processo Civil de 1939, de formulação verbal semelhante no seu essencial, mas com uma diferença que importa assinalar: é que o diploma de 39 falava em oposição de acórdão "sobre a mesma questão de direito" enquanto que o actual fala em soluções opostas sobre a mesma questão fundamental de direito.

Trata-se de alteração introduzida de caso pensado. Não tanto com intenção de inovar — o que se fez foi consagrar "expressis verbis" a formulação de José Alberto dos Reis na caracterização da oposição (no Código de Processo Civil Anotado Vol. VI, pág. 250) — mas de clarificar; e combater a interpretação tida por demasiado restritiva, que o Supremo vinha fazendo, para deixar bem claro o entendimento de que o que importa é que os acórdãos em confronto sustentem posições diferentes em relação à mesma questão fundamental desprezando o que, num e noutro, é acidente de pormenor sem relevo nas soluções firmadas — conf. Observações Ministeriais, no Boletim do Ministério da Justiça n.° 123, pág. 192.

E o Ministro da Justiça de então, Prof. Antunes Varela, foi porventura ainda mais explícito a este respeito quando, em conferência efectuada no Palácio da Justiça do Porto, afirmou em 30 de Outubro de 1961: "O número restritíssimo de assentos fixados pelo Supremo em confronto com número de recursos interpostos para o Pleno, no que fundamentalmente se apoia a tese da Comissão, não convence grandemente visto todos saberem como o Supremo tem restringido excessivamente a admissão do recurso.

Por isso se procurou agora definir com mais precisão os termos de admissibilidade do recurso para afastar, dentro de certos limites, a orientação restritiva do Supremo..." — No mesmo Boletim, n.° 110, pág. 18 e 19.

Este entendimento mais amplo continua a colher apoio na doutrina — vejam-se os pareceres concordantes do Dr. Armindo Ribeiro Mendes e do Prof. Antunes Varela, em colaboração com a Dra. Maria dos Prazeres Pizarro Beleza, publicados na Colectânea Jurisprudência, Ano XV, Tomo I, pág. 57 e seguintes e

71 e seguintes, respectivamente, mas não tem sido acompanhado pela jurisprudência dominante. Esta continua a exigir a identidade de situações de facto, como um dos pressupostos do assento, sem embargo de se lhe detectarem algumas diferenças de sensibilidade na caracterização de tal identidade: de critério mais linearmente naturalístico umas vezes, mais normativista noutras, até chegar ao ponto de, ao sintetizar os requisitos de admissibilidade do recurso, omitir a identidade da situação de facto como um deles — conforme o acórdão do S.T.J. de 2 de Fevereiro de 1988, ainda no Boletim do Ministério da Justiça n.° 374, pág. 79.

O outro ponto em que a jurisprudência foi fazendo o seu próprio caminho culminou na exigência de que a contradição de julgados seja expressa — conf., por todos, o acórdão do S.T.J. de 8 de Março de 1984, no Boletim n.° 335, pág. 248.

E fê-lo soltando-se da doutrina firmada no domínio do Código de 39 — o Professor Alberto dos Reis, na obra e volume citados, a pág. 247, contentava-se com uma oposição implícita entre decisões — porventura determinada pela supressão, na reforma processual de 61, do parágrafo único do artigo 66.° do Código de 39 e pela aproximação da ideia de contradições de julgados à do âmbito do caso julgado.

3. Seja, porém, como for, se quanto àquele primeiro ponto não há motivo para nos afastarmos da corrente traçada pelo Supremo, já o mesmo não acontece relativamente ao segundo, porquanto aqui a Lei 8/82 perfilhou soluções próprias, conforme resulta, nomeadamente, dos seus artigos 6 e 8.

Efectivamente estas disposições estabelecem que a contradição pode ocorrer tanto entre decisões que concedam como as que neguem o visto, ainda que proferidas em sessão diária, e a verdade é que o legislador da 82 não ignorava que, então, as decisões de concessão não eram, de facto, fundamentadas nem tinham que o ser, designadamente as proferidas em sessão diária — conforme os artigos 54 e seguintes, maxime o artigo 57, do Regimento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Decreto n.° 1831, de 17 de Agosto de 1915.

Por isso não pode deixar de entender-se que releva a mera contradição implícita.

Só que parece que não pode deixar de introduzir-se aqui um facto de correcção para evitar desenvolvimentos inadequados.

Na verdade, o instituto dos assentos visa eliminar divergências na interpretação da lei e afirmar o sentido com que ela deve ser aplicada para futuro. Por isso as divergências relevantes são apenas as que se reportam a questões de Direito — Professor Castro Mendes in Direito Processual Civil Recursos,

1980, pág. 111. Donde resulta que não basta que as decisões finais sejam objectivamente contraditórias ou desencontradas, antes se impõe que a razão da contraditoriedade ou do desencontro radique em divergente interpretação da lei aplicável.

Em suma, é necessário que o Tribunal decida diferentemente idêntica questão jurídica. O que implica que de decisão só possa falar-se, para este efeito, relativamente a questões jurídicas que ao Tribunal concretamente se tenham posto e relativamente às quais este tenha tomado posição, expressa ou tacitamente.

Por isso não basta que duas situações iguais tenham tido resultado final diferente: há que averiguar da razão da diferença — que pode radicar, por exemplo, em deficiente análise dos factos. E só se se puder concluir que na base das decisões em confronto se encontra um diferente julgamento do Tribunal sobre uma mesma questão, é lícito concluir pela admissibilidade do assento.

Daqui uma nova dedução: só pode falar-se em contradição de julgados, com o sentido que ficou exposto, relativamente a processos que tenham sido objecto de apreciação individualizada; e nestes, ainda e só, relativamente às questões em que o Tribunal tomou posição expressa ou que necessariamente se lhe puseram chegar à decisão tomada.

Ora, nas sessões diárias de Visto, tal condicionalismo só pode acontecer nos processos duvidados — relativamente às questões levantadas pelas contadorias, ou às que o próprio Tribunal suscite oficiosamente — pois só então há julgamento concreto de questões.

"In casu" estão em confronto situações idênticas mas a que foi dado tratamento jurídico diferente. Simplesmente todos os processos visados, à excepção de um, foram postos em termos; e no único que foi apresentado duvidado não se mostra que o concreto fundamento que levou à recusa de visto no processo ora sob recurso tivesse sido considerado.

O que aconteceu nesse processo foi que na primeira informação nenhuma questão foi posta relativamente a quotas de descongelamento, por os serviços terem pretendido fazer o provimento nos termos de uma disposição legal que, em seu entender, os libertaria de tal constrangimento.

O processo foi devolvido por não ter sido aceite tal entendimento e voltou depois a ser concluso com a informação de que os serviços indicavam, agora, o número da quota de descongelamento atribuída ao interessado, pelo que o processo parecia encontrar-se "em termos".

Após o que foi lançado o seguinte despacho: "Uma vez que se mostra provado ter havido quota de descongelamento para o provimento do interessado, o processo encontra-se agora em termos, pelo que vai visado."

Do exposto resulta que, ao conceder o visto ao processo que se vem referindo, o Tribunal não tomou posição sobre a questão que nos ocupa, nem expressamente como parece óbvio, nem, tão pouco, implicitamente.

A questão, pura e simplesmente, não foi presente ao Tribunal e nada indicia que este a tivesse considerado. Logo falta um dos pressupostos legais da prolação do assento.

A circunstância de o pedido do asssento ter sido liminarmente admitido não impede que o plenário decida agora em sentido contrário, por aplicação analógica da regra do artigo 766, n.º 3, do Código de Processo Civil.

Por isso acordam em indeferir o pedido de assento e confirmam a decisão impugnada.

Diligências necessárias.

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

Lisboa, 22 de Maio de 1992

(aa) *Prof. Doutor António L. P. Sousa Franco*
Manuel António Maduro
Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
José Alves Cardoso (vencido nos termos da declaração anexa)
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Alfredo José de Sousa
José Faustino de Sousa
João Pinto Ribeiro
Maria Adelina de Sá Carvalho
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida (vencido segundo voto que anexo, em separado)
João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
Manuel Raminhos Alves de Melo
José Manuel Peixe Pelica
José António Mesquita (vencido nos termos da declaração de voto, anexa)
Júlio Carlos Lacerda de Castro Lopo
António Joaquim Carvalho
Fernando José de Carvalho Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXM.° CONSELHEIRO ARLINDO FERREIRA LOPES DE ALMEIDA (RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.° 36/91)

Não obstante o mérito da douta opinião que fez vencimento, respeitosamente dela discordamos.

Ao tempo da publicação da Lei n.° 8/82 de 26 de Maio (diploma que regula a reapreciação dos actos de recusa de vistos proferidos pelo Tribunal de Contas e onde também se estabeleceu o regime de recurso extraordinário para fixação de jurisprudência) o processo de fiscalização preventiva do Tribunal de Contas encontrava-se consagrado no Dec.-Lei 146-C/80 de 22 de Maio, alcançando-se do disposto no seu artigo 18.° que a concessão de visto, mesmo que a prolacção resultasse de decisão em sessão do Tribunal, não tinha que ser fundamentada.

Este regime era conhecido do legislador do diploma que regulou os recursos referidos e, todavia, nele consagrou a possibilidade de na individualização das decisões em contradição se incluirem as proferidas "em sessão ordinária de visto ou pelo plenário do Tribunal".

Sendo assim é manifesto que o legislador mencionado quis que o Tribunal pudesse apreciar, no recurso extraordinário, decisões, em contradição, em que não constava, expressamente, a fundamentação, ponto sobre que não existe controvérsia e é aceite pela tese que fez vencimento.

A nossa divergência resulta, porém, do que no acórdão se afirma quanto à necessidade de a apreciação individualizada dos casos em apreciação e, ainda mais, ser apenas de considerar relativamente às questões, de entre estas, as que o Tribunal tomou posição expressa ou que necessariamente se lhe puseram para alcançar a decisão tomada — o que só poderia acontecer nos processos duvidados.

Pensamos que se restringe, assim, a faculdade de usar o recurso extraordinário em moldes não desejados pelo mesmo legislador.

A "ratio" da Lei n.° 8/86 não deixou (nem podia deixar) de ter em consideração que o "visto"—mesmo quando proferido em processos julgados em "termos", não dispensa que o Tribunal verifique se o acto visado respeita a despesa que obedece aos requisitos da lei anterior permissiva, descrição orçamental e cabimento de verba, o que tem sempre de ser averiguado no exame preparatório efectuado pela Contadoria do Visto e a que o tribunal adere quando aceita visar.

Termos em que, a nosso ver, existe — no caso concreto — contradição de julgados com fundamentação relevante para o desencadear da tramitação do recurso extraordinário previsto nos artigos 6.° e seguintes da Lei 8/86.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXM.° CONSELHEIRO JOSÉ ANTÓNIO MESQUITA (RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 36/91)

Vencido, por entender verificada a oposição de julgados entre a decisão de recusa e aquele único caso em que o visto foi concedido sobre informação da Contadoria no sentido de que o Serviço indicara, na resposta complementar, a quota de descongelamento utilizada, fundamentando nela a concessão do visto.

Certo que, a decisão não entrou na análise e discussão da questão que agora se pôs, mas sempre resulta seguro que o Tribunal foi confrontado aí com o problema da quota de descongelamento. E não o esclarecendo, nem aprofundando, como podia e devia, aceitou tacitamente a validade de qualquer quota.

Acresce, em reforço desta posição, que tudo indicia ser esse, ao tempo, o entendimento do Tribunal, como vem alegado e se alcança dos restantes vistos então concedidos.

O Tribunal fez expressa referência à quota de descongelamento no texto da decisão, fundando nela a concessão do visto e, pelas considerações anteriores, não pode deixar de entender-se, *quantum minus* que lhe foi indiferente o ano a que a mesma respeitava, na sequência, aliás, da sua linha, jurisprudência.

Tanto me basta para estar verificado aquele mínimo de fundamentação que suporta a oposição de julgados.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXM.° CONSELHEIRO JÚLIO CARLOS DE LACERDA CASTRO LOPO (RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.° 36/91)

Vencido, concordando com as razões constantes dos votos que me antecederam, dos Conselheiros Alves Cardoso, Lopes de Almeida e J. A. Mesquita. Entendo todavia expor, sinteticamente, a forma simples como abordo o assunto, com uma solução cuja amplitude abrange até casos menos nítidos do que o do processo.

O visto é um acto jurisdicional, e por isso fundamentado; de forma não expressa, na quase totalidade dos casos. O fundamento implícito é a aceitação de uma das soluções descritas nos processos duvidados, e, nos que estão em conformidade, os elementos de facto e de direito apresentados para o visto.

Pensando-se que o legislador prevê a generalidade das situações, recusa-se que tivesse em mente, para os recursos extraordinários, apenas os casos excepcionais, os vistos com fundamento expresso. Claro, não estou a pensar em todos os fundamentos implícitos mas nos que são necessariamente causais do acto jurisdicional, os "implícitos necessários". Só desta forma se garante aos interessados a fixação de jurisprudência tendente a acabar com decisões diferentes para casos iguais, no domínio da mesma lei.

É que o instituto dos assentos não prossegue, em primeira linha, a disciplina do próprio Tribunal (por isso não cabe aos juízes: a iniciativa processual) mas antes acabar com as divergências resultantes da liberdade de interpretação dos julgadores, que se traduzem, na prática, pelo não acatamento da regra constitucional da igualdade de tratamento perante a lei, expressa genericamente no artigo 13.°, n.° 1, da Constituição. Ou, como disse Alberto dos Reis "a máxima constitucional — a lei é igual para todos — fica reduzida a fórmula vã, se, em consequência da liberdade de interpretação jurisdicional, a casos concretos rigorosa-

mente iguais corespondessem soluções jurídicas antagónicas ou divergentes" (Código de Processo Civil Anotado, volume VI, pág. 234).

Não recuso que a solução adoptada no acórdão elimina o elevado número de recursos extraordinários que as divergências de julgados proporcionariam, divergências justificadas pelo grande universo de intervenção, aspecto muito referido na discussão mas que, note-se, não influenciou o ilustre relator, que outros argumentos apresentou, brilhantemente. Só que, o efeito útil citado tem o elevado custo de o Tribunal invocar um privilégio, discutível e não invejável, de poder proferir decisões jurisdicionais não fundamentadas.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXM.° CONSELHEIRO JOSÉ ALVES CARDOSO (RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 36/91)

No texto do acordão entendeu-se — e bem — que, para efeitos de admissibilidade do recurso extraordinário, "releva a mera contradição implícita".

Só que, em seguida, introduziu-se um "factor de correcção" (e a este outros se sucederam) que, quer pelo que mais adiante se lê no mesmo texto, quer pela aplicação da teoria ao caso concreto, acabou por excluir a possibilidade prática de tal tipo de contradição.

Com efeito, refere-se mais adiante, que "só pode falar-se em contradição de julgados... relativamente a processos que tenham sido objecto de apreciação individualizada". "E nestes acrescenta-se mais — "ainda e só, relativamente às questões em que o Tribunal tomou posição expressa ou que necessariamente se lhe puseram para chegar à decisão tomada".

E as restrições continuam a suceder-se: "Nas sessões diárias de visto, tal condicionalismo só pode acontecer nos processos duvidados — relativamente às questões levantadas pelas contadorias ou às que o próprio Tribunal suscita oficiosamente — pois só então há julgamento concreto de questões". Ora, só há processos duvidados por escrito. Não há processos "duvidados" verbalmente. E mesmo que a decisão do Tribunal, num processo duvidado, se limite ao simples "visado", é evidente que esta decisão adere a uma das soluções, e respectivos fundamentos ainda que sumários, postas em confronto na dúvida exposta necessariamente por escrito ou suscitada pelo Tribunal igualmente por escrito. Logo, já não estamos no domínio da mera contradição implícita.

Quer isto dizer que, se só as dúvidas levantadas ou suscitadas por escrito, pudessem conduzir a uma decisão susceptível de constituir um dos polos da contradição, tal contradição já não seria implícita mas resultaria directamente do escrito. Toda a dúvida encerra, pelo menos, a possibilidade de duas soluções. Ao

adoptar uma delas, a decisão está a opor-se directamente à outra, não sendo mais necessário deduzir passos intermédios, para se verificar onde está a contradição.

Por outro lado, a afirmação de que só neste caso há "julgamento concreto de questões" parece encerrar a negação da natureza jurisdicional do "visto" não fundamentado, o que, por certo, não estará na mente dos Exm.os Subscritores do acórdão e afrontaria o disposto no n.º 3 do art.º 25.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro.

E, se dúvidas houvesse quanto à exclusão final da contradição implícita, a aplicação que o acórdão dela faz ao caso concreto elimina-as completamente.

Os autos revelam inequivocamente que, durante 1989 e 1990, a Contadoria tinha por pacífico que as quotas de descongelamento relativas a um ano, designadamente ao de 1987, continua a poder ser utilizadas nos anos seguintes, independentemente de se demonstrar que os concursos tivessem sido abertos até 31 de Dezembro desse ano.

Com efeito, na quase totalidade dos processos visados em cuja contradição se funda o recurso extraordinário, está junta a declaração exigida pelo n.º 3 do Despacho Normativo n.º 9/97 publicado no D.R., I Série, de 4 de Fevereiro, na qual se refere expressamente:

> "Para efeitos do disposto no Despacho Normativo n.º 9/87, de 4 de Fevereiro (que fixou as quotas de descongelamento para esse ano) declara-se que a admissão de F... se verifica depois de esgotadas todas as possibilidades de preenchimento do cargo, por qualquer das formas de substituição previstas no n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 192/85, de 24 de Junho".

Dos termos de tal declaração resulta sem qualquer dúvida que os números das quotas mencionados nos diplomas de provimento respeitam ao descongelamento efectuado pelo Despacho Normativo de 1987.

E acontece até que, quando os Serviços não enviavam a mencionada declaração, era a própria Contadoria que devolvia os processos para que lhes fosse junta — ver Proc.os Anexos n.os 773/88 e 56 359/89. Neste último, o ofício de devolução mencionava até, expressamente, que a declaração a juntar era a exigida pelo Despacho Normativo n.º 9/87, de 4 de Fevereiro.

Acresce que, no processo n.º 136 121/89, "o único que foi apresentado duvidado", contrariamente ao que se alcança do texto do Acórdão, a questão da quota de descongelamento foi, salvo o devido respeito, presente ao Tribunal e por ele considerada.

Na verdade, na primeira informação da Contadoria (datada de 23/11/89) aposta no processo, refere-se que os Serviços pretendem admitir um *assistente*

estagiário em substituição de um *professor auxiliar* ao abrigo do disposto no art.º 2.º do Decreto-Lei 192/85, de 24 de Junho, na redacção dada pelo art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 392/86, de 22 de Novembro, o que suscita dúvidas, uma vez que, como se verifica pelo Despacho Normativo n.º 9/87 de 4/2, os lugares descongelados são apresentados por categorias e não em número global.

A dúvida da Contadoria é, pois, a seguinte: Não parece possível substituir um *professor auxiliar* por um *assistente estagiário sem utilização da quota de descongelamento,* porque o substituto não tem a mesma categoria do substituído, e, por isso, a substituição necessita de quota de descongelamento. E a quota de descongelamento que a Contadoria sugere que seja utilizada é a prevista no Despacho Normativo n.º 9/87, pois que o cita expressamente.

E, no despacho, de 27/11/89, que recaiu sobre tal informação, o Juiz Conselheiro de Turno revela ter compreendido inteiramente a dúvida da Contadoria, pois que começa logo por notar que "o interessado não se encontra vinculado à administração central não tendo o seu provimento sido feito ao abrigo de qualquer quota de descongelamento".

E, do mesmo modo, a dúvida foi bem compreendida pelos Serviços, aos quais foi enviado o teor do despacho judicial, pois que, em resposta, enviaram, em 29/2/90, o diploma de provimento já com o número da quota de descongelamento aposto e remeteram a Declaração datada de 1990/02/09, de teor idêntico à declaração acima transcrita e na qual se refere expressamente que a quota de descongelamento é a do Despacho Normativo n.º 9/87.

Assim, não podem restar quaisquer dúvidas de que os Juízes Conselheiros que subscreveram a decisão, de 28/2/90, transcrita no texto do acórdão, tinham perfeita consciência de que estavam a aceitar uma quota de descongelamento fixada no Despacho 9/87.

Mais tarde, no Acórdão 169/91, de 23/4/91, junto ao Processo Anexo n.º 67 945/91, entre outros, é que o Tribunal "reponderou" a questão e decidiu, contra o entendimento anterior que as quotas de descongelamento têm de ser as fixadas para o ano em que é feita a admissão ou, pelo menos, para o ano em que o concurso foi publicitado. E, note-se, o termo "reponderar" não é da nossa lavra, mas antes consta da alínea *g*) do ponto mencionado acórdão n.º 169/91, pois que o Tribunal foi confrontado pelos Serviços com a interpretação anteriormente adoptada. Ora, a reponderação pressupõe uma ponderação anterior.

Perante os elementos do processo que acabam de ser apontados, a contradição afigura-se-nos tão imediata que quase a poderíamos considerar expressa. Não se admitir a existência de contradição num caso tão evidente é negar de todo a relevação da contradição implícita.

A Jurisprudência do Tribunal de Contas é uniforme no sentido de que as decisões em oposição podem ter sido tomadas em sessão diária de visto e sem

qualquer fundamentação ou dúvida expressa, bastando que assentem sobre soluções opostas e digam respeito à mesma questão fundamental de direito (cfr., os assentos que publicamos com M. Simas Santos, em Legislação das Finanças Públicas Anotada, pags. 69 a 170).

Não vemos razões para alterar tal jurisprudência. E, a alterar-se, devia ao menos mencionar-se isso expressamente no acórdão.

A Lei 8/82, de 26 de Maio, em cujos art.os 6.º a 12.º regulam os pressupostos e os trâmites do recurso extraordinário não permite, em nosso entender, tal alteração.

Com efeito, essa Lei foi promulgada no domínio da vigência integral do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, segundo o qual, nas sessões diárias de visto, só eram concedidos vistos no caso de haver acordo dos dois Juízes Conselheiros.

As recusas de visto e o visto nos processos em que não houvesse acordo, eram da competência do plenário do Tribunal (art.º 18.º, n.º 5).

Por outro lado, a decisão de concessão do visto não tinha de ser fundamentada, nem no plenário e muito menos em sessão diária de visto. Só as recusas do visto o tinham de ser (art.º 59.º do Regimento aprovado pelo Decreto n.º 1831, de 17 de Agosto de 1915).

Ora, se "o legislador não ignorava que, então, as decisões de concessão (de visto) não eram, de facto, fundamentadas, nem tinham de o ser, designadamente as proferidas em sessão diária", como bem se refere no texto do acórdão, e admitindo os art.os 7.º e 8.º da Lei n.º 8/82 que uma das decisões opostas seja de concessão de visto e ainda que possa ser proferida em sessão ordinária de visto, tem de concluir-se que o legislador previu que uma das decisões não fosse fundamentada e, consequentemente, que a contradição pudesse ser implícita.

Mas mais. Não podendo também o legislador ignorar que a quase totalidade das decisões de concessão de visto proferidas em sessão ordinária — por acordo dos dois juízes — o eram em processos não duvidados, se quisesse restringir aos duvidados a possibilidade de recurso extraordinário, di-lo-ia necessariamente, não podendo o Tribunal distinguir onde o legislador o não fez.

De resto, seria ilógico e injusto restringir um recurso ainda que extraordinário, aos processos onde a possibilidade de acerto da decisão fosse menos provável e menos evidenciada.

Acresce que seria absurdo fazer derivar a possibilidade ou impossibilidade desse recurso de uma decisão que está na disponibilidade do Tribunal: a explicitação ou não das questões implicitamente resolvidas na concessão do visto.

A concessão de um visto implica, a nosso ver, que o Tribunal resolveu positivamente todas as questões incluídas nos seus poderes de cognição que, no caso de resolvidas negativamente, conduziriam necessariamente à recusa: legalidade

(dentro dos parâmetros revelados pelos documentos cuja apresentação é obrigatória) e cabimento de verba. Se, em dois casos fundados em factos idênticos e submetidos ao mesmo direito, o Tribunal visa num e recusa no outro por determinada razão (e esta é sempre expressa), esta razão é implicitamente a medida e o limite da contradição. O Tribunal só não pode é ir além disso.

No processo em apreço, tratando-se dos mesmos factos relevantes e do mesmo direito, ainda que a contradição não resultasse directamente dos autos, como resulta, a recusa do visto num deles, por virtude de não ter sido aceite uma quota de descongelamento relativa a 1987, teria, desde logo, implícito que, nos restantes, foi aceite essa mesma quota.

Daí a contradição, pelo que admitiria o recurso.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.° 1-IL/92,
DE INDEFERIMENTO LIMINAR,
QUE NÃO VEIO A SER PROFERIDO POR NÃO SER CASO DISSO

CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA DO CASTELO
DELEGAÇÃO DE PODERES — COMPETÊNCIA — VEREADOR

SUMÁRIO:

1. O Tribunal de Contas vem aceitando que, à luz do disposto no artigo 1.º da Lei 8/82 de 26/5 e por analogia para com o membro do Governo como órgão superior da Administração, o Presidente da Câmara, como órgão superior da Administração Autárquica, possa solicitar ao Tribunal a reapreciação da questão em caso de recusa de visto.
2. Sendo a competência de ordem pública não é possível uma delegação de poderes sem uma lei habilitadora. A lei que se entende conferir ao Presidente da Câmara a faculdade de solicitar a reapreciação da questão em caso de recusa de visto não prevê qualquer forma de delegação de poderes — Cfr. referido artigo 1.º da Lei 8/82 de 26/5. A lei não admite portanto que este poder seja delegado.
3. Em caso de solicitação de reapreciação em caso de recusa de visto praticada por órgão relativamente incompetente é admissível que se comunique ao órgão competente para que o vício seja sanado por ratificação ou renovação pelo órgão competente.

Conselheiro Relator:
José Manuel Peixe Pelica

Recurso n.º 1-IL/92
Sessão de 1992.07.07

1.

a) A Câmara Municipal de Viana do Castelo, reclamou duma decisão de recusa de visto proferida no Proc.º 101 605/91.

Autuada tal reclamação sob o n.º 165/91 foi o pedido indeferido liminarmente pelo Juiz a quem foi distribuído o processo, com base na circunstância da petição se encontrar subscrita por um vereador e não pelo Presidente daquela Câmara.

Vem agora o Presidente da Câmara de Viana do Castelo recorrer desse despacho de indeferimento, sustentando em síntese:

a) A reapreciação de recusa do visto é uma faculdade atribuída à Administração por força do estatuído no art.º 1.º — 1 da Lei 8/82, de 26.5.

No caso concreto foi a Câmara que apresentou a reclamação.

O facto do pedido ter sido subscrito por um vereador não altera aquela realidade e tem apenas a ver com a estrutura da Câmara e com a delegação de competências nela existente.

O vereador em causa é, e era, substituto do Presidente da Câmara, gerindo a Direcção de pessoal do Município de acordo com a delegação de competências garantida pelo despacho de 17 de Junho de 1991, invocado no pedido de reapreciação.

Daí que o mesmo vereador tivesse poder bastante para representar a Câmara em tal acto; daí, a sem razão do indeferimento e a violação evidente dos art.os 1.º, 2.º e 4.º da Lei 8/82, de 26.5.

De qualquer modo, mesmo a entender-se que seria necessária a subscrição do Presidente da Câmara deveria sempre ter-se notificado este para ratificar o processado ultrapassando-se assim a respectiva irregularidade.

b) Admitido o recurso emitiu sequencialmente o Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal o seguinte parecer.

A lei directamente refere que a Administração através do membro do Governo competente pode reclamar.

A jurisprudência deste Tribunal vem aceitando que os interesses públicos dum órgão podem ser defendidos pelos seus responsáveis nos termos da Lei 8/82.

Não é curial restringir os poderes dos Presidentes das Câmaras no sentido de possibilitar a outrem o estar em juízo em nome destas câmaras.

Donde não merecer, o recurso, provimento.

c) Procedeu-se depois à devida tramitação encontrando-se o processo apto a ser decidido.

2.

a) Entre as pessoas colectivas de Direito Público admitidas no nosso ordenamento jurídico contam-se as Autarquias Locais.

De acordo com o disposto no art.º 1.º-3 do Decreto-Lei 100/84, de 29/3 entre as autarquias locais admitidas pela lei, conta-se o Município.

Um dos órgãos representativos do Município, de acordo com o art.° 30.° daquele Decreto-Lei, é a Câmara Municipal.

Proclama o art.° 43.° do dito Decreto-Lei que a Câmara Municipal é um órgão constituído por um presidente e vereadores.

É da competência do Presidente da Câmara representar o município em juízo e fora dele (art.° 53.°-1 al. *a*) na redacção dada pela Lei 18/91 de 12.6).

Tem, portanto, o Presidente da Câmara poder de representação do município em juízo.

Poderá delegar tais poderes?

É requisito fundamental duma delegação que a própria Lei a contemple e a possibilite.

Mas qual lei?

Desde logo a lei que directa e especialmente tratar da questão do exercício desses poderes.

Decorre, daí, que, se existir um dispositivo legal a impor a intervenção dum órgão apenas através dum seu agente específico será só nesses condicionalismos que o órgão pode agir.

E se assim não suceder? Se um órgão não se apresentar a praticar um acto, pelo agente que a lei impuser?

Nessa altura ocorre uma clara falta de poderes do agente (v.g. Marcelo Caetano, Manual 1.°/225 e segs.) tradutor dum vício de incompetência.

b) Conforme se lê claramente no art.° 1.° da Lei 8/82, de 26.5, no caso de recusa de visto a "Administração pelo membro do Governo competente" pode solicitar a reapreciação da questão.

Significa isto que o legislador dando embora a legitimidade reclamatória à Administração, impôs que esta exercesse o respectivo direito através do membro do Governo competente.

Razões?

Desde logo a letra da lei que de todo em todo, parece impossível de ultrapassar; depois a aceitação de que tratando-se de um Tribunal de cúpula, se justifica, em nome da dignidade das instituições, a exigência de ser um membro do Governo a intervir pela Administração.

Ora, todo este raciocínio tem pleno cabimento quanto às Câmaras Municipais.

Na verdade, aceitando-se, como vem sendo prática deste Tribunal, a possibilidade do mencionado normativo garantir os pedidos de reapreciação de recusas de visto referentes a situações dos Municípios; e reconhecendo-se que estes podem agir através das Câmaras, terá sempre de se concluir dever a intervenção destas, nestes casos, processam-se através dos seus Presidentes.

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

Mas se assim não suceder?

Então situar-nos-emos perante um caso de evidente incompetência por inexistência de poderes bastantes do agente.

Todavia — e este será o problema final — numa hipótese dessas, não seria mais cordato notificar o órgão para realizar o acto através do agente competente?

Tendo em atenção uma reclamação consubstanciadora dum pedido de reapreciação, parece que tudo terá de assentar no seguinte.

Inexistindo regra processual específica, nem regra de direito processual administrativo que contemple a situação, haverá de ter em conta o disposto no art.º 477.º do Cód. Proc. Civil que, na realidade numa hipótese como a que vem a tratar-se possibilita a comunicação tendente a ultrapassar o vício.

3.

Resta agora aplicar os princípios atrás escalonados à hipótese a tratar.

Após uma recusa, veio a Câmara Municipal de Viana do Castelo, pedir a reapreciação da questão.

O petitório porém foi subscrito por um vereador dessa Câmara, gestor da Divisão de Pessoal e substituto legal do Presidente da Câmara.

Que dizer?

Que a lei não possibilitando a delegação do poder do Presidente da Câmara de subscrever a petição de reclamação, tornou impossível essa delegação e determinou, para o acto praticado, um claro vício de incompetência.

E porque até, cumulativamente, através da Direcção-Geral deste Tribunal o Vereador responsável pela Secção de Pessoal da Câmara de Viana do Castelo, recebeu um ofício (de 91.11.26) comunicando-lhe que a reclamação devia ser formulada pelo Presidente, ofício aliás a que não foi dada qualquer satisfação, uma conclusão final se impõe:

O indeferimento determinado nada tem de censurável.

4.

Por todo o exposto acordam os Juízes da 1.ª Sessão deste Tribunal em negar provimento ao recurso mantendo a decisão recorrida.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 7 de Julho de 1992

(aa) *José Manuel Peixe Pelica*
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro

Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Alfredo José de Sousa (Vencido. Julgava precedente o recurso e admitia a reclamação pelas seguintes razões:

(a) o "vereador responsável pela gestão de pessoal" da Câmara, que subscreve o pedido de reapreciação da recusa de visto, invocou delegação de poderes do *Presidente* da Câmara para tal efeito;

(b) tal delegação de poderes tem suporte legal no artigo 54.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março e contemplou os poderes do artigo 53.º, n.º 2, alínea a) — gestão de pessoal — do mesmo diploma, na redacção da Lei n.º 18/91, de 12 de Junho (fls. 13);

(c) assim como o Presidente da Câmara pode pedir a reapreciação das recusas de visto das nomeações, ao abrigo da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, conforme jurisprudência unânime e pacífica deste Tribunal, também o vereador, com delegação de poderes, o pode fazer, uma vez que nem o artigo 54.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84 — norma habilitante — o restringe, nem a Lei n.º 8/82 distingue;

(d) aliás, ao abrigo do artigo 54.º, n.º 1, do citado Decreto-Lei n.º 100/84, àquele vereador haviam sido distribuídas, pelo presidente da Câmara, as funções que a este competiam na área de gestão de pessoal (pelo que ao subscrever o pedido de reapreciação o mesmo agiu também nas vestes próprias do presidente);

(e) acresce que nos Autos de Reclamação n.º 111/91, 112/91 e 71/92 o Tribunal aceitou pedidos de reapreciação subscritos por vereadores da área de gestão de pessoal.)

Adelina de Sá Carvalho (Vencida. Com efeito teria julgado procedente o recurso e admitido a reclamação, porquanto:

— o vereador que subscreveu o pedido de reapreciação é o substituto legal do presidente da câmara;

— conforme previsto no n.º 2 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, — disposição esta habilitadora da delegação em apreço — o presidente da câmara, em seu critério, pode delegar nos vereadores o exercício das suas competências próprias entre as quais as previstas na Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, conforme Jurisprudência constante deste Tribunal.

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

(1.ª SECÇÃO)

AUTOS DE RECLAMAÇÃO

ALTERAÇÃO DO AVISO DE CONCURSO — CONCURSO DE PESSOAL PRAZO DE VALIDADE DE CONCURSO — AUTARQUIAS LOCAIS

SUMÁRIO:

1. Art.º 21.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17/6, prevê a consulta ao Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) como prévia realização de concurso para lugares de ingresso nas autarquias.
2. O art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 68/80, de 4/11, elenca todas as características do concurso que têm de ser conhecidas pelo universo dos possíveis interessados. Encerrado o prazo de abertura, não podem aqueles parâmetros ser alterados, sob o pretexto de uma rectificação quando essa notificação consubstancia uma alteração no conteúdo da vontade do órgão administrativo em causa.

Conselheiro Relator:
Fernando José de Carvalho Sousa

Autos de Reclamação n.º 17/92*
Sessão de 1992.05.26

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas da 1.ª Secção.

Em sessão diária de visto foi recusado o visto à nomeação de MARIA ISABEL MARQUES MACHADO para o lugar de 3.º oficial do Quadro da Câmara Municipal da Batalha.

A recusa fundamentou-se na circunstância da nomeação ter assentado num concurso cuja validade já se esgotara mau grado ter havido uma prorrogação de prazo considerada manifestamente ilegal.

Dessa decisão veio a Câmara pedir a presente reapreciação alegando em síntese.

---

* Reapreciação do processo n.º 96 835/91.

Abriu concurso público para 2 vagas de terceiro oficial através dum aviso publicado no Diário da República III Série de 16.07.80.

Desses dois lugares um foi preenchido, desde logo, após consulta à CEFA.

Perante o facto de apenas restar para preencher um lugar a Câmara Municipal, deliberou rectificar o teor do Aviso no sentido deste referir, que o concurso se destinava ao preenchimento dum lugar e não de 2; que o supracitado concurso valia por 2 anos.

Essas rectificações foram publicadas no Diário da República, III Série, em 18.12.90.

Após a conclusão do concurso e do preenchimento de uma vaga ocorreram mais 3 vagas para aquela categoria profissional.

E como o concurso referido, face às alterações introduzidas, se encontrava válido, e se entendeu desnecessária nova consulta ao CEFA, procedeu-se à nomeação dos 2.º, 3.º e 4.º classificados, nomeações essas visadas pelo Tribunal de Contas.

Após outros sucedâneos, mas ainda sobre validade do dito concurso, tendo em conta a lista e graduação feita acabou, por ocorrência de outra vaga, ser nomeada a concorrente Maria Isabel Marques Machado.

Todos os actos praticados são e foram legais inclusivé a rectificação do aviso de abertura.

Daí que a reclamação deva ser julgada procedente.

Juntou, a Câmara, vários documentos.

Prossecutivamente o Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu o seu parecer no sentido de que:

A posição da reclamante ofende o estatuído no art.º 21.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 247/87 que prevê a consulta ao CEFA como prévia realização do concurso, e o estatuído no art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 68/80 que não permite a rectificação realizada.

Corridos os restantes vistos legais, cumpre agora decidir.

Conforme consta do processo onde o visto foi recusado, por aviso publicado na III Série do Diário da República de 16 de Julho de 1990, foi aberto concurso público, pelo prazo de 15 dias, para o preenchimento, no quadro de pessoal da Câmara Municipal da Batalha, de duas vagas existentes, de terceiro oficial, uma das quais foi reservada para o CEFA.

No Diário da República III Série, de 18 de Dezembro, do mesmo ano, foi publicado um novo aviso do mesmo organismo onde se consigna que a Câmara, em sessão de 22 de Novembro, deliberou rectificar o aviso anterior, passando a ler-se que o concurso "é válido para a vaga existente e para as que vierem a dar-se no prazo de dois anos, de harmonia com o previsto no art.º 4.º, n.º 3 do Decreto Regulamentar n.º 68/80.

É ao abrigo dessa designada rectificação que o concurso passa a abranger a ora interessada Maria Isabel, pois os candidatos abrangidos pelo âmbito do concurso, nos termos fixados no primeiro aviso, já se encontram nomeados.

Tendo este concurso sido aberto em momento anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 52/91, de 25/1, que aplicou às autarquias o regime do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30/12, a sua disciplina rege-se ainda pelo Decreto Regulamentar n.º 68/80, de 4/11.

Este diploma refere no seu art.º 4.º, n.º 3, aliás citado no aviso de concurso, 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 prazo de validade.

Portanto, desde logo se separam com nitidez duas possíveis modalidades de concurso, quanto ao problema em referência.

Depois, disciplinando o regime de publicitação, o art.º 14.º do mesmo diploma dispõe, no seu n.º 1 alínea *b*), que do anúncio, a publicar no Diário da República, deve constar:

— 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, não superior a dois anos.

Assim, resulta imperativamente da lei que é no momento em que o concurso é publicado, que o Serviço, obrigatoriamente, tem de pronunciar-se sobre qual das duas modalidades é a adoptada.

Compreende-se que assim seja.

Se o art.º 14.º em referência se destina a elencar todas as características do concurso que têm de ser conhecidas pelo universo dos possíveis interessados, para que, no prazo de abertura possam determinar-se à respectiva candidatura, não pode, encerrado esse prazo, permitir-se que tais parâmetros sejam alterados, com a consequente defraudação dos interesses que a lei quis acautelar.

Não pode aceitar-se a caracterização dada pelos Serviços ao segundo aviso, como destinado a uma rectificação.

Rectificação é a emenda "de um lapso de escrita facilmente verificável pelo contexto ou em face dos documentos em que o despacho haja sido lançado"— cfr. Prof. Marcelo Caetano, Manual, fls. 561 (10.ª ed.).

Esta definição, que pode considerar-se de aceitação genérica, na doutrina e na jurisprudência, passa agora a ter consagração expressa no novo Código do Procedimento Administrativo.

Dispõe, com efeito, o seu art.º 148.º, n.º 1, que os erros de cálculo e os erros materiais na expressão da vontade do órgão administrativo, quando manifestos, podem ser rectificados, a todo o tempo.

Conforme o douto reclamante expressamente explícita — e aliás nem tal seria necessário — não se tratou de nenhum erro, nem de nenhuma inexactidão, pois cada um dos dois anúncios publicados expressou a vontade que, em cada um desses momentos quis tornar conhecida dos destinatários.

No primeiro momento os Serviços queriam um concurso para preenchimento, tão somente, de vagas existentes; no segundo, os Serviços alteraram o seu querer, no sentido de que o concurso abrangesse, também, as vagas que viessem a ocorrer no prazo de dois anos.

Tratou-se, pois, não duma simples rectificação de um erro, mas de uma modificação, de uma alteração no conteúdo da vontade do órgão administrativo em causa.

Como também ensina o Mestre acima referido na sua obra citada, a fls. 531, sucede com frequência que o órgão administrativo altera o conteúdo de um acto administrativo anterior, modificando o seu objecto, ou algum dos requisitos deste.

Alteração essa que se distingue, além do mais, da ractificação, da reforma ou da conversão dum acto administrativo, na medida em que estes últimos pressupõem uma ilegalidade, um vício.

O fundamento destes últimos é que "se o decurso do prazo de impugnação contenciosa pode, por lei, sanar a invalidade, com mais forte razão deve admitir-se que, dentro desse prazo, os órgãos competentes transformem o acto ilegal noutro legal mediante o apagamento do vício existente — in. fls. 560 e Prof. Sérvulo Correia, Noções, fls. 509 e segs.".

Não assim com a alteração que, como acima se refere, manifesta antes uma modificação da vontade do órgão, quanto a qualquer aspecto do acto, tal como, inicialmente fora querido.

É, também pelo que acabou de referir-se, que, enquanto a ratificação, a reforma, ou a conversão operam retroactivamente, à data dos actos sujeitos a esses processos de ulterior aproveitamento, a alteração opera, tão somente, ex-novo.

Esse tem sido já, também, o entendimento da nossa doutrina e da nossa jurisprudência e reprodu-lo legislativamente o novo Código do Procedimento Administrativo.

Dispõe, com efeito, o seu art.º 147.º que "na falta de disposição especial, são aplicáveis à alteração e substituição dos actos administrativos as normas reguladoras da revogação".

E, quanto a esta, resulta do art.º 145.º, n.º 1, o princípio geral de que só produz efeitos para o futuro — as excepções que os números subsequentes enunciam não seriam aplicáveis para a "alteração", sobre a qual nos vimos debruçando.

Ora se a alteração só tem efeitos para o futuro, logo se vê que os destinatários para quem o primeiro aviso publicado se dirigiu e cuja resolução de concorrer ou

não concorrer se determinou pelo âmbito e pelas características restantes do concurso aberto, não teriam qualquer possibilidade de alterar essa sua decisão perante a alteração agora introduzida.

A menos que tivesse havido uma prorrogação, ou uma renovação do prazo para concorrer, o que, no caso vertente, não sucedeu.

Por todo o exposto, acordam por maioria os Juízes da 1.ª Secção deste Tribunal, reunidos em plenário, em julgar improcedente a aliás douta reclamação apresentada, assim confirmando a recusa de visto ao acto de nomeação inicialmente identificado.

Sem emolumentos.

Lisboa, 26 de Maio de 1992

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica (vencido, conforme teor de voto, em anexo)
Alfredo José de Sousa (vencido, conforme declaração junta)

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXM.° CONSELHEIRO ALFREDO JOSÉ DE SOUSA (AUTOS DE RECLAMAÇÃO N.° 17/92)

Voto a procedência da reclamação e concessão de visto pelas seguintes razões — aliás idênticas às da minha declaração de voto no Acórdão n.° 116/91 (Processo n.° 19 754/91):

> o despacho de abertura de concurso, e consequentemente o respectivo aviso, é *um acto interno* com que se inicia um processo administrativo que culmina com o acto final — *provimento* de vagas.
> É um acto não constitutivo de direito enquanto acto não destacável, dirigido a destinatários não individualizados (embora constitutivo de direitos quanto aos interessados admitidos ao concurso).
> Como tal não está sujeito a recurso contencioso de anulação (Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo); retroactivos são juridicamente admitidos *quando favoráveis aos interessados,* como decorre do n.° 2, alínea *a*), deste normativo.
> Ora, no caso vertente, a alteração de aviso do concurso visou alargar o número de vagas a prover e, por conseguinte, foi favorável aos interessados que são *apenas os candidatos já admitidos ao concurso.* Os candidatos potenciais não são portadores de interesse juridicamente tutelados enquanto não formalizarem as candidaturas.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXM.° CONSELHEIRO JOSÉ MANUEL PEIXE PELICA (AUTOS DE RECLAMAÇÃO N.° 17/92)

Concederia o visto pelas razões que sucintamente passo a adiantar.

Dos elementos recolhidos nos autos, parece-me ter existido, por parte da Câmara Municipal da Batalha, um acto de alteração do teor do concurso.

Ora, essa alteração, face aos ensinamentos da doutrina, e da jurisprudência, tem de se reconhecer como plenamente válida.

Porquê?

Porque o concurso se mantinha na época, em vigor, dado ainda — restava um dos lugares vagos por preencher — não ter completamente atingido os seus fins; e, porque quer o aviso originário, quer o aviso alterador do número de vagas e de tempo de validade do concurso, satisfizeram, na íntegra, os requisitos legais.

Não existiu, portanto, no caso em apreço — segundo penso — nem violação da lei nem prevericação de formalidades legais.

Logo, parece-me acertada a referida conclusão.

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS — AUTARQUIAS LOCAIS

SUMÁRIO:

Face ao disposto no art.º 29.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 248/85, de 25 de Julho, aplicável às autarquias por força do disposto no Decreto-Lei n.º 247/87, de 17 de Junho, a detenção de apenas quatro anos de escolaridade é insuficiente para o ingresso nos quadros da função pública, por força do disposto no artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 538/79, de 31 de Dezembro.

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação n.º 6/92
Sessão de 1992.05.26

Em sessão diária de 30 de Outubro de 1991 este Tribunal recusou o visto ao despacho de nomeação de Rosalina Maria Marques Piteira, como operária viveirista do Município de Almada por entender insuficiente a escolaridade da interessada — apenas quatro anos — face ao disposto no artigo 29.°, n.° 3, do Dec.-Lei n.° 248/85, de 25 de Julho, aplicável às autarquias por força do disposto no Dec.-Lei n.° 247/87, de 17 de Junho.

A Senhora Presidente da Câmara Municipal de Almada, pediu atempadamente, a reapreciação da decisão, por entender que a interessada beneficia da regra do artigo 12.º n.º 4 do Dec.-Lei n.º 538/79, de 31 de Dezembro.

Após a junção de novos documentos, já no decurso deste processo, as instâncias do Exm.º Procurador-Geral Adjunto, aquele Digno Magistrado emitiu parecer no sentido da procedência da reclamação.

Cumpre decidir, colhidos que estão os vistos legais.

Como se referiu a recusa de visto ficou a dever-se à circunstância de a interessada, nascida já depois de 1 de Janeiro de 1967, possuir apenas o quarto ano de escolaridade, o que a inibiria de ingressar nos quadros da função pública, por força do disposto no artigo 12.°, n.° 1, do Dec.-Lei n.° 538/79, de 31 de Dezembro.

Acontece, porém, que já em sede de reclamação foi junta ao processo certidão passada pela Directora Regional de Educação de Lisboa, nos termos e para os efeitos do artigo 12,º n.º 2, do Dec.-Lei n.º 243/87, de 15 de Junho, comprovativa de que a interessada frequentou o ensino durante a idade da escolaridade obrigatória mas não alcançou aproveitamento até ao 6.º ano.

Configura-se, por isso, a excepção consignada nos n.os 2 daqueles artigos 12.º dos Dec.-Lei n.º 538/79 e 243/87; e insubsistente o fundamento de recusa.

Por isso, sem necessidade de maiores desenvolvimentos, acorda-se em julgar a reclamação procedente e conceder o visto ao despacho em causa.

Diligências necessárias.

Lisboa, 26 de Maio de 1992

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

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CONCURSOS — ESTAGIÁRIOS

SUMÁRIO:

1. Se, após adequada deliberação duma Câmara e despacbo do seu Presidente, for dada publicidade, nos termos legais, à abertura dum concurso, destinado a admitir estagiários para ingresso em carreiras técnicas superiores; se, nessa sequência e entendimento, sem ter ocorrido qualquer reforma, conversão ou rectificação dos actos antecedentes, se proceder à nomeação dum dos candidatos, como estagiário, é vedado, posteriormente, à Administração proceder a uma nomeação do mencionado candidato como titular definitivo dum lugar, mesmo que para tanto — nesta perspectiva entenda-se — exista um normativo legal garante dessa nomeação.
2. De facto, com este último proceder, sai-se totalmente fora da regra da tipicidade de comportamento, e, tudo se passa, na prática, como se a pretendida nomeação definitiva carecesse de despacho autorizador ou de concurso, factos geradores, indiscutíveis de nulidade. (Art.os 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88 de 30.12 e do Decreto-Lei n.º 44/84 de 3.2, entre outros).

Conselheiro Relator:
José Manuel Peixe Pelica

Autos de Reclamação n.º 41/92*
Sessão de 1992.05.26

1. Acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas.

Em sessão diária de visto de 92.01.09, foi recusado o visto à nomeação, em comissão de serviço, de RUI MANUEL PACHECO FERREIRA DE CARVALHO, como arquitecto de 2.ª classe da Câmara Municipal de Almada, com base em síntese, no seguinte:

---

* Reapreciação do Processo n.º 94 850/91.

O concurso, ao abrigo do qual se fez a nomeação, foi aberto para estagiário, tendo sido admitidos e graduados 6 candidatos.

O interessado, como candidato, só no final do estágio, e em função da classificação obtida, é que deveria ter sido provido a título definitivo antes ou depois dos demais candidatos.

O facto do mesmo interessado ser funcionário da base da carreira na administração central não altera o problema podendo, por isso, e na sequência do estágio, permitir, no máximo, ou uma nomeação definitiva ou em comissão de serviço.

A nomeação ocorrida foi, por isso, ilegal.

Dessa decisão reclama a Câmara Municipal de Almada invocando.

O candidato em questão era funcionário do Ministério da Educação. Esse facto permite a sua nomeação nos termos do art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17.6, como foi feita.

A abertura do concurso destinado a estágio foi erro que a Câmara assume.

Essa falta, porém, não pode ter as consequências apontadas na decisão, porquanto, tudo se poderá considerar da forma seguinte:

Existiu, com toda essa situação, uma formalidade legal irregularmente praticada. Todavia, porque apesar disso, o propósito último da Câmara (nomeação dum arquitecto de 2.ª classe) foi obtido, nos parâmetros legais; tal irregularidade de considerar-se sanada.

Tanto mais que os demais candidatos admitidos já nomeados estagiários.

Por tudo isto deve ser dado o visto à nomeação de Rui Manuel Pacheco Ferreira de Carvalho, em regime de comissão de serviço como arquitecto de 2.ª classe da Câmara Municipal de Almada.

Juntou a reclamante vários documentos.

Prossecutivamente, o Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, admitiu adequado parecer onde refere em síntese.

Ao submeter-se ao concurso para estagiário — concurso aberto pela Câmara no uso dos seus poderes — o Rui Manuel sabia e procedia na expectativa de futura classificação, graduação e nomeação na óptica desse concurso, como estagiário.

O Corte ocorrido nesse procedimento, com a sua nomeação directa foi e é ilegal.

Apesar da possibilidade — mas fora evidentemente desse concurso — da sua nomeação poder ter ocorrido nos termos do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17.10.

Donde não deve a reclamação merecer provimento.

Decorridos os devidos trâmites legais encontra-se o processo, por inexistência de obstáculos processuais, apto a ser decidido.

2. Do atrás referido parece certo que o tema central a decidir é este:

Ao proceder, como procedeu, abrindo concurso para estagiário de arquitecto de 2.ª classe; e, aceitando, sem outras alterações subsequentes, a candidatura de várias pessoas, entre as quais o interessado, podia a Câmara nomear este directamente, para o lugar de arquitecto de 2.ª classe?

3.

a) Reconhece-se, pacificamente, que a Administração, mesmo nas hipóteses em que pode optar livremente por um de dois procedimentos para prosseguir certo fim, se encontra obrigada à chamada tipicidade comportamental, ou seja:

Escolhida uma certa maneira de proceder, tem obrigação e o dever de seguir por esta, sem desvios ou atitudes atípicas.

b) Os actos administrativos externos podem ser objecto de alteração, reforma ou conversão. Ponto é que os mesmos se encontrem validamente em vigor, na óptica de que, por exemplo, os ditos actos não tenham ainda alcançado o seu fim (v.g. por todos Marcelo Caetano in Manual 1.º/531).

Todavia, mesmo na hipótese de alterabilidade, reforma ou conversão dos actos uma coisa é certa.

Enquanto os actos não forem alterados, reformados ou convertidos por outros actos praticados nos demais condicionantes legais, valem eles de acordo com o seu conteúdo originário, obrigando, nessa exacta perspectiva, a Administração e os seus destinatários.

Por isso é de aceitar como incontroverso o seguinte raciocínio:

Se, após, adequada deliberação duma Câmara, e despacho do seu Presidente, for publicitado, nos termos legais, a abertura dum concurso, destinado a admitir estagiários para ingresso em carreiras técnicas superiores; se, nessa sequência e entendimento, sem ter ocorrido qualquer reforma, conversão ou rectificação dos actos antecedentes se proceder à nomeação dum dos candidatos, como estagiário, é vedado, posteriormente, à Administração proceder a uma nomeação do mencionado candidato como titular definitivo dum lugar, mesmo que para tanto — nesta perspectiva entenda-se — exista um normativo legal garante dessa nomeação.

De facto, com este último proceder, sai-se totalmente fora da regra da tipicidade de comportamento e, tudo se passa, na prática, como se a pretendida nomeação definitiva carecesse de despacho autorizador ou de concurso, factos geradores, indiscutíveis de nulidade. (Art.os 5.° do Decreto-Lei n.° 498/88 de 30.12 e do Decreto-Lei n.° 44/84 de 3.2, entre outros).

4.

Ter-se-á agora de aplicar as regras e princípios, aos factos apurados.

Como solucionar?

A nível de factos, é fora de dúvida, que ocorreu o seguinte.

A Câmara Municipal de Almada abriu concurso público para arquitecto estagiário. (Diário da República, III Série de 90.06.27).

Concorreram a esse concurso seis candidatos, entre os quais o mencionado interessado que era funcionário provido, definitivamente, do quadro de pessoal do Ministério da Educação.

Sem ter sequer terminado o estágio — embora na condição de admitido a este — a Câmara Municipal de Almada acabou por nomear, em regime de comissão de serviço, como arquitecto de 2.ª classe, o dito interessado.

Que dizer?

Que não se julga legal tal nomeação.

Na realidade, ao optar pelo procedimento de abrir um concurso para estagiário de arquitecto de 2.ª classe, a Câmara tinha de obedecer aos trâmites legais que se traduziam na realização do estágio, com os candidatos admitidos, na graduação destes, e, no final, na sua adequada colocação.

E isto porque, além do mais, não existiu quanto aos actos desse concurso, qualquer alteração, rectificação ou reforma.

Mas qual a influência da circunstância do interessado já ser funcionário definitivo na Administração Central?

Nenhuma, no caso vertente.

Em resumo:

Podendo embora ter procedido à nomeação do interessado por forma directa, *se não tivesse aberto concurso no modo realizado,* o certo é que optando pelo dito concurso era proibido à Câmara usar da metodoria adoptada. Daí que a recusa tenha de se manter.

5.

Pelo exposto negando provimento à reclamação, mantém-se a decisão reclamada.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 26 de Maio de 1992

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

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

DECLARAÇÃO DE VOTO DA EXM.ª CONSELHEIRA ADELINA DE SÁ CARVALHO (REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO N.º 94 850/91)

Teria concedido o visto à nomeação do interessado porquanto ele possui já a categoria de técnico superior de 2.ª classe (arquitecto), sendo funcionário de nomeação definitiva no quadro único do Ministério da Educação.

Os requisitos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, encontravam-se portanto, no caso, preenchidos, afigurando-se ainda que, não sendo invocável prejuízo para os demais concorrentes, o júri — e não a Câmara — poderia dispensar o interessado da realização do estágio, viabilizando a sua imediata nomeação para a categoria que ele de facto possui já.

Acresce que sendo, neste caso, possível o recurso à figura da transferência, dado encontrarem-se preenchidos os requisitos previstos no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, conjugado com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, por maioria de razão se poderia accionar a nomeação do interessado em sede de concurso.

CONCURSO DE PESSOAL — REQUISITOS
EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL — TEMPO DE SERVIÇO

SUMÁRIO:

1. Ressalta claramente do estatuído no art.º 28.º do Decreto-Lei n.º 184/84, de 2/6, que o normativo prevê um recrutamento excepcional para lugares de acesso.
2. Essa excepcionalidade proclamada no preceito, no entanto, não obstará que os respectivos conceitos normativos sejam preenchidos de acordo com as seguintes regras:

   — sempre que os requisitos factuais se encontrarem afirmados pelo legislador em regras jurídicas similares ou análogas, será à base destes que aqueles conceitos serão integrados; só assim não sucederá, se existirem razões de letra ou de espírito do preceito excepcional, a obstacular;
   — no tratado art.º 28.º exige-se como requisito de recrutamento, entre outros, que os candidatos possuam "... qualificação e experiência profissional de duração não inferior à normalmente exigível para acesso à categoria...".
3. Quanto à experiência profissional, parece resultar da letra e da própria excepcionalidade do preceito, conjugados com a expressa menção do acesso se fazer através de concurso externo, que a experiência profissional não deve ser ligada à experiência em serviços públicos, mas apenas, ao exercício da própria profissão.
4. Quer isto dizer que, para a contagem dos 10 anos "normalmente exigíveis para acesso à categoria" (ex vi art.º 6.º do Decreto-Lei 23/91, de 11/1, art.º 5.º do Decreto-Lei 265/88, de 28/7 e art.º 14.º da Portaria 773/91 de 7/8), vale o somatório dos anos de experiência profissional prestados em serviços do Estado com os anos de serviço exercido em empresas particulares, por exemplo.
5. Ora, neste entendimento terá de se dizer:
   Quanto à classificação, apesar de certas dúvidas que o termo suscita afigura-se mais curial acatar que a letra e o espírito do referido art.º 28.º pretende,

no fim e ao cabo, exigir naquela perspectiva aos candidatos, uma formação profissional capaz de lhe atribuir uma aptidão e idoneidade para as funções, de nível superior à média.

Conselheiro Relator:
José Manuel Peixe Pelica

Autos de Reclamação n.º 51/92*
Sessão de 1992.05.26

1. Acordam os juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas.

Em sessão de subsecção da 1.ª Secção de 28.8.92 deste Tribunal foi recusado o visto à nomeação de José Rodrigues da Rocha, como assessor informático do quadro provisório da Universidade de Aveiro.

A recusa fundamentou-se, em síntese, no seguinte.

O interessado não possui, como a lei exige, 10 anos de experiência profissional.

O interessado não apresenta formação complementar exigida para a carreira técnica superior de informática (n.os 3 e 4 do art.º 14.º da Portaria 773/91 de 7.8).

Não foram demonstradas a obediência às alíneas bb) dos n.os 6 e 7 da Resolução do Conselho de Ministros 87/86, nem o respeito pelo plafond fixado na al. *a*) daquele n.º 6.

Dessa decisão reclama o Secretário de Estado do Sistema Educativo, invocando em síntese.

Nada na lei exige que a experiência profissional se circunscreva ao tempo prestado em serviço público do Estado.

O interessado além de 7 anos e 11 meses de serviço público tem ainda 7 anos e 9 meses de serviços na Empresa Multinacional "Dow Portugal".

Logo perfaz um período superior a 10 anos.

Quanto ao 2.º fundamento, haverá que dizer ser inexacto exigir a lei a título de "qualificação" a formação complementar prevista entre outros no art.º 14.º n.os 3 e 4 da Portaria 773/91.

No referente ao 3.º fundamento, haverá a dizer que a Universidade dispendeu tão só com gastos de pessoal cerca de 77,5% do seu orçamento sem levar em linha de conta as receitas próprias.

Por tudo isto deve a reclamação ser julgada procedente.

Juntou o reclamante vários documentos.

---

* Reapreciação do Processo n.º 126 534/91.

Prossecutivamente emitiu o Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal o seu parecer, onde sustenta:

Encontra-se agora demonstrado beneficiar o interessado dos requisitos, de dez anos de exercício profissional, e do limite do plafond de despesas de 80%.

No mais, parece que a al. b) do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto-Lei 23/91, de 11/1 e o art.º 14.º, 3 e 4 da Portaria 773/91, de 7.8, não exige a formação complementar como requisito da nomeação na forma realizada.

Correu o processado a devida tramitação nada existindo a obstacular o conhecimento do mérito da questão.

2. Conforme já se deixou antever do atrás descrito, a hipótese a resolver, insere-se no modo como se realiza a interpretação do disposto no art.º 28.º do Decreto-Lei 184/84, de 2.6, e das demais disposições aplicáveis, face aos dados contidos nos autos.

3. *a*) Ressalta claramente do estatuído no art.º 28.º citado, que o normativo prevê um recrutamento excepcional para lugares de acesso.

Essa excepcionalidade proclamada no preceito, no entanto, não obstará que os respectivos conceitos normativos sejam preenchidos de acordo com as seguintes regras:

sempre que os requisitos factuais se encontrarem afirmados pelo legislador em regras jurídicas similares ou análogas, será à base destes que aqueles conceitos serão integrados; só assim não sucederá, se existirem razões de letra ou de espírito do preceito excepcional, a obstacular.

b) No tratado art.º 28.º exige-se como requisito de recrutamento, entre outros, que os candidatos possuam... "...qualificação e experiência profissional de duração não inferior à normalmente exigível para acesso à categoria...".

Qual o sentido dos conceitos "experiência profissional" e "qualificação"?

Quanto à experiência profissional.

Parece resultar da letra e da própria excepcionalidade do preceito, conjugados com a expressa menção do acesso se fazer através de concurso externo, que a experiência profissional não deve ser ligada à experiência em serviços públicos, mas apenas ao exercício da própria profissão.

Quer isto dizer, que, para a contagem dos 10 anos "normalmente exigíveis para acesso à categoria" (ex vi art.º 6.º do Decreto-Lei 23/91, de 11/1, art.º 5.º do Decreto-Lei 265/88, de 28/7 e art.º 14.º da Portaria 773/91), vale o somatório dos anos de experiência profissional prestados em serviço do Estado com os anos de serviço exercido em empresas particulares, por exemplo.

E a referida "qualificação"?

Não se afigurando plausível, para preenchimento do conceito, o recurso directo ao disposto no art.º 14.º, n.ºs 3 e 4 da Portaria 773/91, de 7/8, por a tanto obstar a diferente filosofia e propósito do citado art.º 28.º, é deste que se arrancará.

Ora neste entendimento terá de se dizer:

Apesar de certas dúvidas que o termo suscita afigura-se mais curial acatar que a letra e o espírito do referido art.º 28.º pretende, no fim e ao cabo, exigir naquela perspectiva aos candidatos, uma formação profissional capaz de lhe atribuir uma aptidão e idoneidade para as funções, de nível superior à média.

Por fim referir-se-á ser de acatar a exigência do respeito pelo plafond de 80% no respeitante aos gastos exigidos pela Resolução do Conselho de Ministros 87/86.

4. Resta agora aplicar os princípios aos factos concretos.

Vem demonstrado o seguinte:

O interessado possui uma licenciatura em Engenharia Informática desde 16.12.77.

O interessado trabalhou na Empresa Dow Portugal, na Secção de Organização e Informática, entre Março de 1983 até Dezembro de 1990 inclusivé;

O interessado trabalhou, como Assistente, em área de presumir análoga, na Faculdade de Ciências de Lisboa, de 2.11.78 a 2.11.83.

Aquando da nomeação do interessado e mesmo com os gastos desta as despesas com pessoal, feitas pela Universidade de Aveiro não ultrapassavam os 77,5%.

Que dizer?

Desde logo que o problema dos 10 anos de experiência profissional e os limites de 80% se encontram ultrapassados no sentido favorável ao reclamante.

E no mais?

Emerge dos elementos probatórios que o interessado é pessoa possuidora de diplomas universitários da Universidade de Paris e diploma de empresas salientes no mundo da intormática.

Acresce que desempenhou actividades bem ligadas a essa especialidade de informática em zonas de reconhecida idoneidade e aptidão formativa.

Pode ser havido como qualificado?

Parece que sim, face à dimensão atrás referida e aos dados alinhados bem como aos restantes que do processado ressaltam.

Tem por isso plena razão o reclamante.

5. Por todo o exposto dá-se provimento à reclamação concedendo-se o visto à nomeação de José Rodrigues da Rocha.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 26 de Maio de 1992

(aa) *José Manuel Peixe Pelica*
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Muduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Adelina de Sá Carvalho (vencida, conforme declaração anexa)

DECLARAÇÃO DE VOTO DA EXM.ª CONSELHEIRA ADELINA DE SÁ CARVALHO (REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO N.º 126'534/91)

Encontro-me vencida porquanto:

O Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, introduziu, como princípio inovador no quadro global do regime de carreiras na função pública, a possibilidade de os Serviços abrirem concurso para lugares de acesso. Com efeito, depois de no artigo 27.º se definir que o acesso se faz por promoção (n.º 2) ou seja por mudança para a categoria seguinte da respectiva carreira (n.º 3), o artigo 28.º daquele diploma enuncia a possibilidade de recrutar, excepcionalmente, e em casos devidamente fundamentados, para lugares de acesso indivíduos que possuam:

— licenciatura adequada e
— qualificação e experiência profissional de duração não inferior à normalmente exigível para acesso à categoria
— ou, em alternativa, mestrado ou doutoramento.

O referido recrutamento deverá ser feito por concurso externo — a abrir desde que preenchidos os requisitos legais para o efeito, ou seja, quando exigido, o necessário descongelamento ou regime sucedâneo — sendo a nomeação subsequente provisória durante seis meses, conforme previsto no n.º 9 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

Do conjunto de princípios enunciados retira-se, pois, com importância para o caso em apreço, que é exigido, aos indivíduos que ingressem na função pública directamente para uma categoria de acesso, que posuam, além da indispensável licenciatura que deverá ser adequada, qualificação e experiência profissional não

inferior à que se exige aos funcionários, inseridos na carreira para a qual é feito o ingresso, para que possam ascender à categoria para o qual o concurso externo é aberto. Ou seja:

Os candidatos não vinculados (como aliás os que, encontrando-se vinculados à função pública, apresentem candidatura) devem possuir as qualificações e experiência/anos de trabalho que a lei reguladora da carreira em referência exige aos funcionários já inseridos nessa carreira, sendo certo que, tratando-se de categoria inserida no topo da carreira — como no caso que nos ocupa, em que está em causa o provimento de uma categoria de assessor da carreira de informática — a experiência profissional na actividade privada, ou cumulativamente na actividade pública e privada, ou ainda e apenas na pública, deve ter tantos anos quantos os que, no mínimo, a lei exige para que quem ingressa na base da carreira possa ser promovido a essa categoria, e deve ainda ter-se desenvolvido em área ou áreas funcionais directamente ligadas às que consubstanciam a carreira para a qual o concurso externo é aberto.

Mas não só: o citado artigo 28.º exige ainda que os candidatos possuam qualificação do tipo que é exigida aos funcionários inseridos na carreira. E, contrariamente à douta opinião expressa no Acórdão, nada na lei aponta para que tal exigência deva ser tratada fora do contexto em que ela se encontra enunciada na lei geral das carreiras e nos diplomas que aprovaram o regime de determinadas carreiras específicas como a de informática. Ora em todos eles a qualificação profissional traduz-se numa formação específica, complementar das habilitações literárias exigidas para o ingresso na carreira, formação essa prévia ao próprio recrutamento (como no caso das carreiras técnico-profissionais) ou adquirida durante o estágio de ingresso e ao longo da carreira (como é o caso da carreira de informática). Certo é que, em todos os casos, essa qualificação é condição de ingresso na carreira e também de acesso nas categorias seguintes (uma vez mais, como acontece na carreira de informática).

Assim, quer nas exigências de habilitação literária adequada e de experiência comparável, quer no caso da qualificação exigida pelo artigo 28.º, a flexibilidade deste último reside, não na diferente interpretação do conteúdo de cada um desses requisitos, mas tão só no maior leque de hipóteses a ponderar dada a diversidade de situações profissionais existentes no sector privado, para o qual aquela disposição claramente se encontra perspectivada.

No caso concreto da experiência profissional — ponderada apenas a adquirida após a licenciatura — ela tenderá a abranger conteúdos funcionais mais amplos do que os que, por lei, integram a carreira técnica superior de informática (v.g. consultadoria e até docência, se ela se tiver desenvolvido na área da ciência da computação) e, no que respeita à formação profissional integradora da qualifi-

cação exigida, ela poderá não ser a enunciada nos vários artigos da Portaria n.º 773/91, de 7 de Agosto, para acesso até à categoria de principal, mas terá de lhe ser equiparável em conteúdo e duração.

É que, se assim não for, ficará frustrado o objectivo, claramente enunciado na lei, de não permitir que, em sede de concurso externo para lugar de acesso, os requisitos exigidos aos candidatos sejam inferiores aos normalmente impostos aos funcionários inseridos nessa carreira.

Aliás, é em função da mencionada paridade que se explica a dispensa dos demais requisitos quando o candidato é titular do grau de mestre ou de doutor, já que, subjacentes a estes graus, se encontra uma qualificação acrescida pela formação científica entretanto adquirida.

Não é sequer defensável, como o defendeu o ilustre reclamante que, não exigindo a lei formação específica para acesso à categoria de assessor, ela não era invocável em caso de concurso externo para lugar de acesso; é que essa não exigência é não só compreensível como também natural tratando-se, como se trata, de categoria a que se ascende depois de se ter sido promovido à 1.ª classe e a principal, ou seja após de, num e noutro caso, se ter adquirido formação acrescida que constituiu condição essencial à promoção. Aliás, o acesso a assessor informático faz-se por concurso de provas públicas (alínea *b*) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 23/91, de 11 de Janeiro) — sendo o único momento da carreira em que o concurso se reveste desta solenidade; acresce que, atento o conteúdo fundamental das funções de assessor informático (n.º 4 do artigo 2.º da Portaria n.º 773/91), os candidatos a esta categoria, inseridos na carreira, já adquiriram toda a formação profissional exigível para o exercício das respectivas competências.

Ora, no caso concreto, não resultava do curriculum apresentado pelo interessado — por não se encontrarem comprovados nos autos — que ele preenchesse requisitos de qualificação e experiência profissional equiparáveis aos que a lei aplicável exige aos funcionários inseridos na carreira; com efeito:

— a formação profissional invocada não corresponde, nem é equiparável em conteúdo e/ou duração, à que a lei exige para progredir na carreira informática até ao nível que dá acesso à categoria de assessor (veja-se, aliás, como a lei é exigente, para os funcionários inseridos na carreira, no que respeita às equivalências de cursos de formação — artigo 18.º da Portaria n.º 773/91);
— o somatório de dez anos de experiência profissional levou em consideração o tempo em que o interessado exerceu funções de assistente, sem que pelo reclamante estivesse invocado e demonstrado que tais funções — integradas em carreira considerada corpo especial pela alínea *d*) do n.º 2

do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 184/89 — tivessem conteúdo equiparável (já que iguais ou conrespondentes não podem ser, por força da natureza da carreira em que se inserem) às funções que integram a carreira de informática.

Termos em que, a confirmarem-se os dados enunciados após devolução aprofundante da informação disponível nos autos, deveria ter sido mantida a recusa do visto.

PRINCÍPIO DO PRECEDENTE – OPOSIÇÃO DE JULGADOS

SUMÁRIO:

1. Não sendo aceite na ordem jurídica o princípio do precedente, nada obriga a que o Tribunal, uma vez proferida uma decisão, tenha de decidir pela mesma forma em casos idênticos que, posteriormente, venham a ser submetidos à sua apreciação.
2. A produção de duas decisões opostas relativamente à mesma questão fundamental de direito apenas poderá dar lugar, eventualmente, à fixação de jurisprudência, por meio de assento, se tal vier a ser requerido (art.° 6.°, Lei n.° 8/82, de 26/5).

Conselheiro Relator:
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Autos de Reclamação n.° 36/92*
Sessão de 1992. 05.26

1. Por decisão tomada em sessão diária de visto da 1.ª Secção de 31 de Dezembro de 1991, o Tribunal de Contas recusou o *visto* ao contrato de trabalho a termo certo celebrado entre a Associação de Municípios do Distrito de Évora e Carlos do Carmo Pinto Roque, em 22 de Outubro do mesmo ano, para o exercício das funções de motorista, estafeta e apoio administrativo, ao abrigo do art.° 44.° do Decreto-Lei n.° 247/87, de 17 de Junho.

Fundamentou-se a recusa na circunstância de, atento o conteúdo funcional das tarefas clausuladas, não se lhe poder atribuir a remuneração mensal da categoria de 3.° oficial administrativo, tal como ficou estabelecido; e ainda por

---

* Reapreciação do Processo n.° 107 490/91.

ter sido enviado para fiscalização outro contrato a termo certo, celebrado entre as mesmas partes e destinado a outras funções, sem que se esclarecesse a possibilidade de compatibilidade entre ambos.

Inconformada com a decisão, veio a Associação de Municípios do Distrito de Évora, atempadamente, por ofício subscrito pelo Presidente do seu Conselho Administrativo, dela reclamar, ao abrigo da Lei n.° 8/82, de 26 de Maio.

Fundamenta, em resumo, o seu pedido na circunstância de, em 4 de Novembro de 1990, o Tribunal ter concedido o visto a um contrato em tudo idêntico a este, quer quanto aos sujeitos, quer quanto ao objecto, quer ainda quanto às funções e respectiva remuneração.

Dos autos teve vista a Exm.ª Representante do Ministério Público junto deste Tribunal, a qual, após ter promovido que se fizesse constar dos autos se o processo referido pelo reclamante havia sido visado "em termos", emitiu parecer no sentido de que a reclamação não merecia provimento.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

2. A situação de facto a que aos autos se referem é a seguinte:

Em 22 de Outubro de 1991, a Associação de Municípios do Distrito de Évora — AMDE — celebrou com Carlos do Carmo Pinto Roque, um contrato de trabalho a termo certo, nos termos do art.° 44.° do Decreto-Lei n.° 247/87, de 17 de Junho, para o exercício de tarefas relacionadas com o serviço de motorista, estafeta e apoio administrativo. Ficou convencionada nesse contrato a remuneração correspondente ao vencimento mensal da categoria de 3.° oficial, inserido na carreira de oficial administrativo da Administração Local.

Remetido o processo a este Tribunal foi decidido, em sessão diária de 31 de Dezembro de 1991, recusar-lhe o visto com o fundamento de que "atento o conteúdo funcional das tarefas clausuladas, face ao mapa I anexo ao Decreto-Lei n.° 248/85, não pode atribuir-se-lhe a remuneração do pessoal administrativo", sendo "inteiramente diferentes as situações de um motorista ou estafeta que também forneça apoio administrativo, e de um oficial administrativo, porventura autorizado a conduzir um veículo no exercício das suas funções".

E também por se ter enviado para fiscalização outro contrato a termo certo, celebrado entre as mesmas partes e destinado a outras funções, sem que se tivesse esclarecido a possibilidade de compatibilidade entre ambos.

3. O reclamante mostrou-se inconformado com essa decisão, e fundamentou o seu pedido unicamente na circunstância de em 6 de Novembro de 1990, o Tribunal ter concedido visto a um contrato em tudo idêntico ao que constitui o objecto do presente processo, sendo certo que relativamente a este

último, os contratantes se limitaram a nele reproduzir as situações de facto e de direito anteriormente visadas por este Tribunal.

4. Na sequência da douta promoção da Exm.ª Representante do Ministério Público verifica-se que dos referidos contratos o celebrado em primeiro lugar foi visado por este Tribunal "em termos", de acordo com o disposto no art.° 28.°, n.° 4 do Regulamento do Tribunal de Contas aprovado nos termos do art.° 24.°, alínea *d*) da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro (Resolução n.° 1/TC-J/90).

5. Em face do que ficou exposto, como decidir?

Nos termos do art. 1.° n.° 1 da Lei n.° 8/82, de 26 de Maio, no caso de recusa de visto, pode a administração solicitar a reapreciação do acto pelo Tribunal de Contas. O pedido de reapreciação será feito mediante reclamação, desde que se verifiquem razões de facto ou de direito suficientemente relevantes (art.° 2.° n.° 1) devendo a reclamação ser feita por ofício donde constem tais razões.

No caso em apreço a única razão apresentada para fundamentar o pedido, conforme ficou referido, foi a circunstância de o Tribunal ter anteriormente visado um contrato em tudo idêntico ao que apenas foi objecto de recurso.

Será, no entanto, tal razão suficiente para fundamentar o pedido e, eventualmente, levar ao seu deferimento?

Entendemos que não.

Com efeito, e antes de mais, não sendo aceite na ordem jurídica o princípio do precedente, nada obriga a que o Tribunal, uma vez proferida uma decisão, tenha de decidir pela mesma forma em casos idênticos que, posteriormente, venham a ser submetidos à sua apreciação. A produção de duas decisões opostas relativamente à mesma questão fundamental de direito apenas poderá dar lugar, eventualmente, à fixação de jurisprudência por meio de assento, se tal vier a ser requerido. É o que resulta do art.° 6.° da Lei n.° 8/82, de 26 de Maio.

Mas mesmo que se entendesse que com a remissão para uma decisão proferida anteriormente ou sentido contrário se pretenderia fundamentar a reclamação nas razões que determinaram essa mesma decisão, tal entendimento, no caso em apreço, não teria qualquer valor, uma vez que, tendo essa decisão sido proferida nos termos em que o foi tal, como acima ficou referido, essas razões não ficaram esclarecidas, nem foram sequer indicadas.

Desta forma, e uma vez que não podem ser questionadas nem discutidas as razões constantes na decisão de recusa em apreço e que determinaram o sentido em que ela foi proferida, carece o presente recurso de fundamento, por serem desconhecidos os motivos em que eventualmente assentaria.

6. Finalmente, refira-se que relativamente ao segundo motivo de recusa indicado na decisão — a celebração de outro contrato entre as mesmas partes e destinado a outras funções — sem que ficasse esclarecida a possibilidade de compatibilidade entre ambos — nada foi alegado pelo reclamante.

Por todas as razões expostas, o Tribunal de Contas decide negar provimento à presente reclamação.

Diligências necessárias.

Lisboa, 26 de Maio de 1992

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

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES — PRAZO

SUMÁRIO:

1. O Decreto-Lei n.° 407/91, de 17/10, não visou permitir a reapreciação de situações já regularizadas, e consolidadas, mas apenas alargar os prazos para sanear situações irregulares que ainda persistissem e introduzir algumas alterações ao Decreto-Lei n.° 427/89, de 17 de Outubro, mas a vigorar apenas para futuro.
2. Compreende-se que assim seja: o legislador foi sensível à circunstância de persistirem situações que não fora possível regularizar por preclusão dos prazos dos artigos 37.° e 38.° do Decreto-Lei n.° 427/89. Mas parece claro que visou apenas situações ainda em aberto.
3. Voltar atrás e retomar situações já perfeitamente consolidadas seria atentar contra a regra do artigo 12.° do Código Civil reafirmada no citado artigo 5.° e lançar a confusão em muito do que já estava feito, com os inconvenientes óbvios.

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação n.° 49/92
Sessão de 1992.05.26

Em sessão de 28 de Janeiro de 1992 este Tribunal recusou o visto aos despachos de nomeação de Hélio João Correia Lopes, Fernando Manuel Aires de Brito, Torcato José Fernandes Duarte, João Daniel Alves Fernandes e Mário Carlos da Silva Baptista, como técnicos adjuntos do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, com os seguintes fundamentos:

À data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.° 427/89 os interessados encontravam-se a exercer funções no âmbito da carreira de ajudante de experimentador, naquele Organismo, mas sem título jurídico adequado. Porém, como o artigo 37.° daquele diploma exigia as habilitações necessárias para a contratação regularizadora de situações desse tipo, que no caso consistiam no 11.°

ano de escolaridade obrigatória, e que os interessados não possuiam, foram eles contratados na categoria de auxiliares técnicos de ensaios (e de operário qualificado o Fernandes) por se tratar de carreiras de conteúdo funcional muito afim.

Posteriormente, na sequência do processo de regularização respectivo, os interessados foram oponentes aos concursos previstos no artigo 38.°, n.° 1 e nomeados nas respectivas carreiras.

Entretanto, em 17 de Outubro de 1991, o artigo 2.° do Decreto-Lei n.° 407/91 veio permitir que os contratos de regularização naquele artigo 37.°, n.° 1 se bastassem, em carreira técnico-profissional, desde que os interessados tivessem sido admitidos antes do Decreto-Lei n.° 248/85, de 15 de Julho, com as habilitações até então exigidas, e que os interessados detêm.

Mas resulta da remissão que o artigo 2.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 407/91 faz para os n.^{os} 1 e 3 do artigo 37.°, que aquela disposição se ocupa apenas do pessoal que tenha permanecido em situação irregular; o que não é o caso dos interessados pois todos eles — embora nos termos do Decreto-Lei n.° 427/89 — não só celebrara contratos administrativos de provimento como vieram, nos termos dos concursos seguintes, a ser nomeados para os lugares do quadro em que se encontram.

Inconformado com a decisão, dela reclamou o Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas, com argumentos que se podem condensar assim:

O Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro, veio criar um mecanismo de regularização de situações juridicamente anómalas para actuar em curto espaço de tempo.

O Decreto-Lei n.° 407/91, de 17 de Outubro, surge quase dois anos após a promulgação daquele, numa altura em que não poderiam já persistir situações de tarefeiros que não tivessem sido contratados administrativamente, se para tanto reunissem os pressupostos exigidos; e por isso, a seguir-se o entendimento do acórdão reclamado, o normativo do artigo 2.° do Decreto-Lei n.° 407/91 não teria qualquer aplicação prática. O que redundaria em situação desnecessária e absurda, por certo não querida pelo legislador.

O artigo 5.° do Decreto-Lei 407/91 refere expressamente que o seu artigo 1.° produz efeitos sem prejuízo de situações desde então legalmente criadas, que foi o que aconteceu no caso.

A recusa de visto, pelos fundamentos em que se baseou, pressupõe o incumprimento do disposto nos artigos 37.° e 38.° do Decreto-Lei n.° 427/89, acaba por penalizar o pessoal abrangido pela recusa do simples facto de se ter cumprido atempadamente a lei, o que tem por inadmissível e contrário ao disposto no artigo 5.° do Decreto-Lei n.° 407/91.

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido da improcedência da reclamação, no entendimento de que, tratando-se de situação

legalmente constituída à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.° 407/91, tal diploma se lhe não aplica.

Foram corridos os vistos legais e cumpre agora decidir.

Os factos a considerar são apenas aqueles que foram tomados em conta na decisão impugnada já que não foram agora impugnados ou acrescentados utilmente pelo Exm.° reclamante. E, relatados que estão atrás em síntese apertada mas completa, não importa reproduzi-los, mas passar adiante e apurar se, o enquadramento jurídico que delas se fez em 1.ª instância, é correcto.

Tudo está em determinar o alcance essencial do Decreto-Lei n.° 407/91 de 17 de Outubro.

Ora parece evidente, desde logo, que o diploma não visou permitir a reapreciação de situações já regularizadas, e consolidadas, mas apenas alargar os prazos para sanear situações irregulares que ainda persistissem e introduzir algumas alterações ao Decreto-Lei n.° 427/89, de 17 de Outubro, mas a vigorar apenas para futuro.

Vê-se do seu preâmbulo, antes de mais, quando afirma, apenas no ponto que ora interessa, que se alonga "o prazo para cumprimento do processo de regularização das situações sem título jurídico adequado"; e do seu artigo 5.° ao ressalvar, ainda no campo de aplicação do novo diploma, as situações já legalmente constituídas.

Compreende-se que assim seja: o legislador foi sensível à circunstância de persistirem situações que não fora possível regularizar por preclusão dos prazos dos artigos 37.° e 38.° do Decreto-Lei n.° 407/91. Mas parece claro que visou apenas situações ainda em aberto.

Voltar atrás e retomar situações já perfeitamente consolidadas seria atentar contra a regra do artigo 12.° do Código Civil (reafirmada no citado artigo 5.°) e lançar a confusão em muito do que já estava feito, com os inconvenientes óbvios.

Persistem, pois, as razões da decisão reclamada. Por isso se nega provimento ao pedido de reapreciação.

Diligências necessárias.

Lisboa, 26 de Maio de 1992

(aa) *Manuel António Maduro*
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Adelina de Sá Carvalho (vencida; voto o acórdão nos termos da declaração junta)
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Bártolo*

DECLARAÇÃO DE VOTO DA EXM.ª CONSELHEIRA ADELINA DE SÁ CARVALHO

Subscrevo o Acórdão face à inexistência de disposição no Decreto-Lei n.° 407/91 que acolha a preocupação e responda à perplexidade manifestada pelo ilustre reclamante e que perfilho. Com efeito, o artigo 2.° daquele diploma introduziu um regime de regularização do pessoal das áreas das carreiras técnico-profissionais menos exigente do que aquele que o n.° 3 do artigo 37.° do Decreto-Lei n.° 427/89 impunha.

Ao fazê-lo contudo sem referência expressa (e indispensável) às situações entretanto constituídas ao abrigo do citado artigo 37.° nos serviços que *cumpriram a lei* e o fizeram *atempadamente* — designadamente definindo o processo de "reclassificação" a operar face àquele artigo 2.°, ou seja, impondo novo processo de contratação e posterior abertura de novo concurso ao abrigo do artigo 38.° do Decreto-Lei n.° 427/89, tão só determinando a reparação da situação de todos os que se encontram agravados na sua situação funcional face ao novo regime do artigo 2.° — o Decreto-Lei n.° 407/91 veio inviabilizar a reparação das situações constituídas ao abrigo do artigo 37.°, penalizando o pessoal dos serviços que cumpriram a lei nos exactos termos em que ela então se lhes impôs e beneficiando o pessoal dos serviços relapsos, aos quais em Outubro de 1991 foi dada nova oportunidade de, por referência às situações existentes à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.° 427/89, proceder às regularizações do pessoal neste previstas.

INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO
ABERTURA DE CONCURSO — ANO LECTIVO
DESCONGELAMENTO DA QUOTA

SUMÁRIO:

1. A anualidade da quota de descongelamento implica que a mesma seja utilizada apenas no período a que respeita. No caso de ser uma quota para um ano lectivo então o período a que respeita é o referente ano lectivo.
2. A sua utilização será tempestiva se existir uma quota operante à data da abertura do concurso. O momento da nomeação é irrelevante para este efeito pois o processo de concurso é de duração incerta e geralmente moroso.

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação n.° 62/92
Sessão de 1992.06.09

1. Em sessão diária de 6 de Fevereiro do ano em curso este Tribunal recusou o visto ao contrato administrativo de provimento celebrado entre a Escola Superior de Música do Instituto Politécnico do Porto e ANTÓNIO MANUEL CORREIA SAIOTE para o exercício de funções de equiparado a professor adjunto considerando para o efeito que:

— o contrato se destinou a ter início em 1 de Outubro de 1991, mas foi celebrado ao abrigo de uma quota de descongelamento atribuída pelo Despacho Normativo n.° 124-A/90, publicado no Diário da República, I Série, de 17 de Outubro de 1990 e destinado ao ano lectivo então em curso;
— não existe quota do descongelamento que abarque o contrato em causa.

Inconformado com a decisão, dela reclamou o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ensino Superior pelas razões que assim sintetizou:

— O facto de outros contratos serem regularmente visados, desde que o aviso do concurso ocorra no decurso do ano lectivo a que o descongelamento respeita, o que, não sendo o caso presente, é legítimo considerar de acrescida analogia; nesses casos o que conta não é o início de funções mas o início do processo de recrutamento;
— No quadro da tardia publicação do despacho de descongelamento, a Escola desencadeou as operações necessárias ao provimento dentro do espaço de tempo aceitável e possível;
— Todas as diligências tendentes à contratação, nomeadamente a aprovação do convite por parte do órgão competente e o despacho autorizador do contrato, ocorreram no ano lectivo de 1990/91, a que se reporta o despacho de descongelamento invocado;
— A Escola Superior de Música encontra-se em regime de instalação o que recomenda que deve ser dotada dos recursos humanos indispensáveis ao normal funcionamento dos seus cursos e actividades.

2. Em seu douto parecer de fls. 19 v. o Exm.° Procurador-Geral Adjunto pronunciou-se no sentido da improcedência da reclamação, no pressuposto de que o momento relevante para aferir da existência da quota de descongelamento é o da produção dos efeitos económicos do contrato.

Corridos que estão os vistos legais cumpre decidir.

Os factos:

O Instituto Politécnico do Porto celebrou contrato administrativo de provimento com António Manuel Correia Saiote para o exercício de funções de equiparado a professor adjunto com início de efeitos reportados a 1 de Outubro de 1991.

Tal contrato foi celebrado ao abrigo de uma quota de descongelamento atribuída pelo Despacho Normativo n.° 124-A/90, publicado no Diário da República, I Série, de 17 de Outubro de 1990, destinado ao ano lectivo então em curso; e foi autorizado, inicialmente, por despacho do Presidente da Comissão Instaladora daquele Instituto de 14 de Junho de 1991.

O parecer do Conselho Científico do Instituto, ao abrigo do disposto no artigo 8.°, n.° 3, do Decreto-Lei n.° 185/81, de 1 de Julho, foi emitido em 11 de Junho do mesmo ano.

3. No quadro da preocupação mais ampla de "tornar mais eficazes e menos burocratizados os mecanismos de controlo, quer de aprovação de diplomas orgânicos e de quadros de pessoal, quer de admissões de pessoal não vinculado" nas palavras do preâmbulo do Decreto-Lei n.° 41/84, de 3 de Fevereiro, os artigos 12.° e 13.° deste diploma vieram criar mecanismos de

contenção de admissão de pessoal na função pública, na sequência, aliás, de preocupações que já vinham bastante detrás.

Efectivamente já o Decreto-Lei n.° 656/74, de 23 de Novembro, visou "provocar o reequilíbrio dos efectivos da função pública mediante o congelamento de novas admissões" e para isso estabeleceu, além do mais, que durante o prazo de um ano, a contar da data da sua publicação, não era permitido contratar ou assalariar pessoal além dos quadros ou admitir em regime de prestação de serviços, com continuidade, salvo tratando-se de pessoal para realizar tarefas de carácter urgente, cuja indispensabilidade fosse reconhecida mediante Despacho do Ministro de que dependesse o serviço interessado — seu artigo 4.°.

E na mesma linha se situaram os Decretos-Leis n.° 294/76, de 24 de Abril (seu artigo 53.° n.° 1), 140/81, de 30 de Maio (seus artigos 5.° e 20.°-A), este na redacção do Decreto-Lei n.° 285/81, de 9 de Outubro) e 166/82, de 10 de Maio (seus artigos 2.° e 5.°).

Diz, com efeito, aquele artigo 12.° do Decreto-Lei n.° 41/84:

1. Os serviços e organismos abrangidos pelo presente Decreto-Lei devem, em cada ano, em função dos planos de actividades e respectivos projectos de orçamento, fazer a previsão da evolução das suas necessidades em pessoal e programar o seu recrutamento para o ano seguinte.

2. .....

3. .....

4. Até 31 de Dezembro, o Ministro das Finanças e do Plano e o Secretário de Estado da Administração Pública proferirão despacho global de descongelamento de admissões, o qual deverá especificar:

a) o número total de admissões autorizadas para o ano seguinte por carreira ou por categoria, quando for caso disso;
b) A quota de admissões que caberá a cada departamento governamental;
c) A área geográfica a que respeita o descongelamento, com relação a cada departamento governamental.

A comparação da disciplina ora fixada com a que fora adoptada nos diplomas precedentes revela diferenças de metodologia.

De facto abandonou-se a via do descongelamento temporária de admissões, puro e simples, por certo prazo ou mesmo sem prazo demarcado previamente (artigos 4.° e 5.° do Decreto-Lei n.° 656/74, e 53.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 294/76; ou a da fixação de quotas de descongelamento sem periodicidade pré-fixada mas também sem prazo de utilização pré-demarcado (artigo 5.° do

Decreto-Lei n.° 140/81 e 2.° e 5.° do Decreto-Lei n.° 166/82); para se passar a uma fórmula mais sensível a preocupações de planificação.

Nesse contexto estabelece-se agora que as quotas devem ser fixadas anualmente e com uma calendarização bem definida não só quanto ao acto final de descongelamento como também quanto ao respectivo procedimento preparatório.

E fica nítido também que houve a preocupação de articular as quotas de admissão de pessoal com exigências de natureza orçamental. Por isso, se compreende a recomendação do artigo 12.° n.° 1 no sentido de articular a sua previsão de necessidades de pessoal, com os respectivos planos de actividade e respectivos projectos de orçamento; o termo do prazo (15 de Setembro) para a comunicação dos Serviços à Direcção-Geral de Emprego e Formação da Administração Pública e à Direcção-Geral da Contabilidade Pública das suas necessidades em matéria de pessoal; e o próprio termo para o despacho final de descongelamento.

Esta preocupação de articular as admissões na função pública com a prévia elaboração dos orçamentos dos serviços e em última análise, do próprio Orçamento Geral do Estado, explica a regra da anualidade das quotas. E confere-lhe uma lógica própria a qual parece levar implícita a ideia de que a quota se esgota pela sua utilização, ou pelo decurso do período de tempo a que respeita.

De resto a lei dá suficientes sinais de que assim é ao nível da sua expressão escrita. Já se citou expressamente o artigo 12.° n.^{os} 1 e 4. Mas poderá citar-se ainda o n.° 5 alínea *a*) desta mesma disposição, particularmente expressivo da embricação que o legislador estabeleceu entre as quotas de descongelamento e o orçamento do ano económico a que elas respeitam; ou o artigo 13.°, n.^{os} 2 e 3, a repetir a mesma ideia da anualidade.

Concluindo: a regra da anualidade da quota implica que a mesma seja utilizada apenas no período a que respeita. É o que resulta da lei; e é o entendimento que pode evitar, porventura, práticas que defraudem o espírito do sistema. Pense-se, por hipótese, em certo serviço que não tendo utilizado total ou parcialmente a quota de descongelamento respeitante a certo ano, tenha decidido, ao apresentar as suas necessidades de pessoal para o ano seguinte, englobar as necessidades não satisfeitas no ano anterior e também as já certas ou previsíveis para o ano imediato. Se tiver obtido assim uma quota mais avantajada pode, depois, utilizar as duas sucessiva ou cumulativamente, a actual e a que lhe restava em saldo do antecedente?

A resposta parece, obviamente, negativa. Mas seria porventura viável se vingasse a tese do Exm.° reclamante.

4. Aqui chegados, importa averiguar qual o momento a considerar para apurar se a quota foi ou não tempestivamente utilizada: o da nomeação ou contratação, o da publicitação do concurso ou qualquer outro?

A lei não o diz expressamente mas contém afloramentos que valem como sinais. E há-de ser a partir deles, na consideração das finalidades específicas da lei interpretada e dos ritmos e modos de actuação a que a Administração está legalmente sujeita que se deve procurar a solução. Sempre no pressuposto ditado pelo artigo 9.° n.° 3 do Código Civil, de que o legislador terá consagrado a mais adequada.

Atente-se, assim, nas disposições dos artigos 13.°, n.os 1 alínea *a*) e 2 do Decreto-Lei n.° 41/84 a condicionar a abertura dos concurso (que não a nomeação ou a contratação) à prévia existência de quota de descongelamento; no artigo 13.° alínea *a*) do Decreto-Lei n.° 498/88, de 30 de Dezembro (repetindo doutrina que já vinha do artigo 11.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 44/84, de 3 de Fevereiro, a fulminar de inexistência jurídica os concursos externos que não aproveitem da quota de descongelamento anterior; ou o artigo 4.°, n.° 3, do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro, a consagrar inequivocamente o direito do concursado à nomeação desde que existam vagas das postas a concurso.

Ora da leitura conjunta destas parece resultar sem grande margem para dúvidas que fundamental é que haja quota operante, pelo menos até à data da abertura do concurso pois com isto se satisfez a lei. A partir daquele momento a Administração com que se auto-responsabilizou perante todos os potenciais candidatos e sem frustrar expectativas legítimas e, a partir do termo do concurso, verdadeiros direitos subjectivos, não pode mais parar o processo por entretanto se ter esgotado o prazo de validade da quota. Logo o momento da nomeação ou da celebração do contrato (ou, por maioria de razão, o do início de funções) deverão ser irrelevantes para este efeito.

5. De resto compreende-se que assim seja.

O processo de concurso é de duração incerta e normalmente longa o que faz que os Serviços, ao iniciá-lo, não possam prever com um mínimo de rigor a data do seu termo. Imaginam-se, por isso, as incertezas que as outras soluções hipotizadas desencadeariam.

E acresce que as normas dos artigos 12.° e 13.° já referidos são normas dirigidas fundamentalmente para o interior da própria Administração. Visam, acima de tudo, constranger a própria Administração e não condicionar condutas de terceiros. Por isso é razoável que o momento relevante para o efeito ora em consideração seja aquele em que a autoridade competente desencadeia o processo de recrutamento e não outro posterior.

6. E dito isto importa concretizar um pouco mais já que há momentos se afirmou que a utilização da quota era correcta se a mesma ainda estivesse operante, pelo menos, à data da abertura do concurso (a que haveria de assimilar-se

a abertura do processo de publicitação previsto no artigo 17.° do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro, se fosse este o aplicável).

Pois bem: como se salientou já a finalidade específica das normas que temos vindo a analisar consiste no controlo de admissões nos quadros da função pública e o seu destinatário imediato é o próprio aparelho administrativo.

Por isso não importará tanto o momento a partir do qual a conduta da Administração se torne eficaz para o exterior (repete-se, não estão directamente em causa direitos de terceiros), mas o próprio momento em que ela se desencadeia.

Donde a conclusão de que, para este efeito, o momento em que a Administração desencadeia o procedimento conducente à nomeação, ou contratação, coincide com o do despacho inicial que o ordena ou autoriza.

7. O regime exposto foi construído sobre as disposições do Decreto-Lei n.° 41/84 mas parece evidente que as conclusões não são substancialmente diferentes no que concerne ao pessoal docente do ensino superior, para o qual o Decreto-Lei n.° 192/85, de 24 de Junho, estabelece soluções próprias.

Só que as diferenças têm a ver apenas com os prazos para a comunicação pelos Serviços para as suas necessidades para o ano seguinte bem como para a produção do despacho de congelamento. Nada mais. Logo nada altera de essencial, no ponto que nos vem ocupando.

"In causu" verifica-se, que o processo de contratação do interessado arrancou, efectivamente, ainda antes do termo do ano lectivo a que se referia a quota utilizada. Por isso, e dadas as razões de direito expostas, impõe-se concluir que não subsistem as razões de recusa.

Termos em que acordam em julgar o pedido de reapreciação procedente e conceder o visto ao contrato.

Diligências necessárias.

Lisboa, 9 de Junho de 1992

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

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUAS E TRANSPORTES DE PORTALEGRE — CONCURSO EXTERNO — AVISO DE ABERTURA — PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA — SUCESSÃO DE LEIS

SUMÁRIO:

O início de um concurso dá-se com a publicação do seu aviso de abertura no Diário da República. Uma alteração legal posterior ao envio para publicação à INCM, mas anterior à publicação do aviso de abertura, já é plenamente aplicável ao processo de concurso.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Autos de Reclamação n.° 37/92*
Sessão de 1992.06.09

1. Pela decisão n.° 364/92, proferida em sessão diária da 1.ª Secção de 23 de Janeiro de 1992, o Tribunal de Contas recusou o visto às nomeações de José Manuel Carvalho Frutuoso e Fernando José Alves Mendes Mourato, respectivamente como motorista de ligeiros e fiel de armazém dos Serviços Municipalizados de Águas e Transportes de Portalegre.

Fundamentou-se a recusa na circunstância de, tendo essas nomeações sido precedidas de concurso externo, não terem os mesmos sido publicitados em Órgãos de Comunicação Social de expansão nacional, tal como o exige o artigo 15.° n.° 2 do Decreto-Lei n.° 498/88, de 30 de Dezembro.

Inconformada com a decisão veio a entidade nomeadora dela reclamar nos termos dos artigos 1.° e seguintes da Lei n.° 8/82, de 26 de Maio, fazendo-o

---

* Reapreciação dos processos n.os 120 234 e 120 235/91.

atempadamente, por ofício do qual constam as razões em que fundamenta o seu pedido.

São, estas, resumidamente, as seguintes:

A deliberação que determinou a abertura dos concursos foi tomada em 7 de Janeiro de 1991, tendo os correspondentes avisos sido remetidos para publicação no Diário da República em 31 e 29 de Janeiro, respectivamente. Uma vez que o Decreto-Lei n.° 52/91, de 25 de Janeiro, só entrou em vigor em 23 de Fevereiro seguinte, e porque não pode ser imputada aos Serviços Municipalizados qualquer responsabilidade no atraso verificado na publicação dos mesmos, que ocorreu apenas em 16 de Março de 1991, não terá havido incumprimento da Lei.

Admitida a reclamação, dos autos teve vista o Exm.° Representante do Ministério Público junto deste Tribunal, que emitiu parecer no sentido de que a reclamação apresentada não merece provimento.

Corridos os restantes vistos legais, cumpre decidir.

2. São os seguintes os factos apurados nos autos:

a) por deliberação de 7 de Janeiro de 1991, o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Águas e Transportes de Portalegre determinou a abertura de concursos externos para provimento de um lugar de motorista de ligeiros e de outro de fiel de armazém;

b) os respectivos avisos de abertura foram remetidos à Imprensa Nacional — Casa da Moeda, para publicação no Diário da República, respectivamente em 31 e 29 do mesmo mês de Janeiro;

c) em 25 de Janeiro de 1991 foi publicado no Diário da República o Decreto-Lei n.° 52/91, que determinou a aplicação do Decreto-Lei n.° 498/88, ao recrutamento e selecção de pessoal para carreiras e categorias da Administração Local.

3. Nos termos do artigo 11.° do citado diploma, o regime de recrutamento nele previsto não se aplica aos concursos abertos antes da sua entrada em vigor.

Por sua vez, o seu artigo 14.° determina que ele entrará em vigor 30 dias após a data da sua publicação.

Por decisão do Tribunal de Contas de 23 de Janeiro de 1992, foi recusado o visto à nomeação dos candidatos operada na sequência dos referidos concursos, com o fundamento de os mesmos não terem sido publicitados em órgão de comunicação social de expansão nacional, tal como o exige a parte final do n.° 2 do artigo 15.° do citado Decreto-Lei n.° 498/88, de 30 de Dezembro.

4. A questão fundamental a decidir nos autos, em face dos factos acima relatados, é apenas a de se saber se aos concursos em causa é, ou não, aplicável a regulamentação estabelecida pelo aludido Decreto-Lei n.° 498/88, uma vez que, conforme ficou acima referido, tal regime não se aplica aos concursos abertos antes da sua entrada em vigor.

Importa, pois, apurar qual o momento em que essa abertura se verifica, ou seja, qual o facto concreto que a determina.

Ora, quanto a esta matéria, dispõe o artigo 15.° n.° 1 do citado Decreto-Lei n.° 498/88 que o processo de concurso se inicia com a publicação do respectivo aviso de abertura no Diário da República. E foi invocando esta disposição que a decisão ora recorrida se pronunciou no sentido de recusa de visto.

É que, iniciando-se o processo de concurso com a publicação do respectivo aviso, e tendo em conta que no caso em apreço tal sucedeu já depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.° 52/91, é aplicável no caso, por força do disposto no artigo 11.° deste diploma, a regulamentação prevista no Decreto-Lei n.° 498/88, nomeadamente o n.° 2 do seu artigo 15.°, sendo assim obrigatória a publicitação em órgão de comunicação social de expansão nacional — o que, efectivamente, não foi feito.

Não colhe assim a invocação pelo ilustre reclamante de que as datas das deliberações de abrir os concursos são anteriores à da entrada em vigor do Decreto-Lei n.° 52/91, pondo aquele ao abrigo do Decreto Regulamentar n.° 68/80, de 4 de Novembro.

Confunde-se, na reclamação, o momento em que por deliberação (no caso) ou decisão da entidade competente se determina ou autoriza a abertura de um concurso com o momento em que este se considera aberto, o qual corresponde ao início do respectivo processo. Está-se, neste caso, no domínio das relações da Administração com terceiros, eventuais interessados na candidatura ao concurso; daí que o momento relevante para o efeito é o da sua publicação no Diário da República, exigência reforçada, tratando-se de concurso externo, pela obrigatoriedade de o aviso ser publicado igualmente em órgão de comunicação social de expansão nacional.

Não será, sequer, no caso invocável o n.° 1 do artigo 11.° do Decreto Regulamentar n.° 68/80, já que ele se limita tão só a enunciar as entidades competentes para a abertura de concursos, tal como sempre o fazem os diplomas sobre recrutamento e selecção na função pública — veja-se o artigo 14.° do Decreto-Lei n.° 498/88 (aliás antecedido por normas em tudo idênticas inseridas na legislação anteriormente aplicável) e o artigo 9.° do Decreto-Lei n.° 52/91 que adaptou aquele artigo 14.° à Administração Local.

5. Nos casos em apreço, a publicação dos avisos de abertura dos concursos deu-se já em plena vigência do Decreto-Lei n.° 52/91, encontrando-se

assim os referidos processos de recrutamento ao abrigo do regime do Decreto-Lei n.° 498/88, com as adaptações introduzidas por aquele diploma, designadamente à disciplina do n.° 2 do atrás mencionado artigo 15.° pelo que bem andou a decisão recorrida ao recusar o visto com os fundamentos com que o fez.

6. Termos em que acordam os Juízes da 1.ª Secção, por maioria, em negar provimento à reclamação.

Comunique-se.

Lisboa, 9 de Junho de 1992

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
José Manuel Peixe Pelica
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa (vencido pelas razões constantes da declaração anexa)
Alfredo José de Sousa (vencido. Concedia provimento à reclamação e visava as nomeações em causa, pelas seguintes razões:

a) o artigo 11.° do Decreto-Lei n.° 52/91, de 25 de Janeiro, que manda aplicar às autarquias o Decreto-Lei n.° 495/88, de 30 de Dezembro, ressalva os *"concursos abertos antes da sua entrada em vigor e até ao termo do período da sua validade"*;
b) o Decreto Regulamentar n.° 68/80, de 4 de Novembro, não contém qualquer norma explicitadora do conceito de abertura de concurso, ao contrário do que sucede com o artigo 10.° do Decreto-Lei n.° 44/84, de 3 de Dezembro, e com o artigo 15.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 498/88;
c) destes normativos decorre que é a publicação do aviso de abertura no Diário da República que marca o *início* do processo do concurso;
d) afigura-se-nos porém que estas normas visam, sobretudo, afirmar que a publicação do aviso confere *eficácia externa* relativamente a terceiros, ao verdadeiro acto iniciador do processo, que é o despacho autorizador da respectiva abertura proferido pela entidade competente;
e) é justamente, acentuando esse acto iniciador, que o artigo 11.°, n.° 1, do Decreto Regulamentar n.° 68/80, estabeleceu que *"os concursos são abertos por deliberação do respectivo órgão executivo"*;
f) deste modo, face a este último diploma, o que marca a abertura do concurso é a deliberação autorizadora, pelo que, para efeitos do artigo 11.° do Decreto-Lei n.° 52/91, se deve considerar aberto antes da entrada em vigor deste diploma, o concurso em que já tenha sido proferida aquela deliberação autorizadora;
g) é o caso vertente, pelo que o presente concurso se deve reger pelo Decreto Regulamentar n.° 68/80, que não exige publicitação além da que é feita no Diário da República).

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

INSTITUTO PORTUGUÊS DE QUALIDADE
CARREIRA TÉCNICA SUPERIOR — CONCURSO DE INGRESSO
REQUISITOS ESPECÍFICOS DE PROVIMENTO

SUMÁRIO:

1. A referência no anúncio de um concurso a uma formação determinada como requisito especial de admissão a concurso não pode ser interpretada como sendo essa formação determinada um mero factor de ponderação na avaliação das candidaturas, mas sim como um requisito de admissão que afastaria potenciais concorrentes.
2. Não estando prevista essa formação determinada nos requisitos gerais de ingresso na carreira para a qual se abriu o concurso, nem estando prevista essa formação determinada como condição específica de ingresso na carreira de técnico superior na área de metrologia do Instituto em causa é ilegal a sua exigência no concurso em causa.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Autos de Reclamação n.° 56/92*
Sessão de 1992.06.16

1. Por referência à Decisão n.° 254/92, de 17 de Janeiro, veio o Senhor Secretário de Estado da Indústria apresentar reclamação nos termos seguintes:

A recusa de visto ao contrato administrativo de provimento celebrado entre o Instituto Português de Qualidade e Ana Paula Ribeiro de Pina Teixeira, para a frequência de estágio de ingresso na carreira técnico-superior (área de metrologia), fundamentou-se na previsão, no aviso de abertura do concurso, do requisito especial de "formação complementar no domínio do controlo de qua-

* Reapreciação do processo n.° 101 051/91.

lidade", o que, não sendo legalmente exigido nos termos previstos no n.° 1 do artigo 21.° do Decreto-Lei n.° 498/88, de 30 de Dezembro, violou o disposto no artigo 16.°, alínea *d*), do mesmo diploma.

Decorrendo dos diplomas orgânicos o enquadramento legal das respectivas estruturas, competências e pessoal, e dispondo o artigo 4.° do Decreto-Lei n.° 498/88 que o recrutamento tem por objecto satisfazer as necessidades de pessoal, pondo à disposição dos serviços os efectivos qualificados necessários à prossecução das suas atribuições, configura-se como de decisiva relevância não só a habilitação académica de base mas, também, a formação, qualificação e experiência profissional na área em que determinado concurso é aberto.

No caso em apreço, a especificidade do lugar posto a concurso encontra-se directamente relacionada com as funções, responsabilidades e áreas de actuação cometidas ao IPQ pelos Decreto-Lei n.° 206/89, de 27 de Junho e Decreto Regulamentar n.° 56/91, de 14 de Outubro.

Não conferindo a habilitação académica de base, só por si, a qualificação e formação necessárias ao desempenho de funções de controlo metrológico e existindo vários cursos credíveis ministrados por entidades públicas e privadas, não se vê que para a generalidade dos candidatos prováveis tenha utilidade uma candidatura à partida condenada ao insucesso por falta de formação e qualificação adequadas.

O ilustre reclamante conclui solicitando a concessão do visto ou, caso não tenha vencimento a reclamação, a posição do Tribunal sobre a possibilidade de aproveitamento da quota de descongelamento para a abertura de novo concurso.

2. Admitida liminarmente a reclamação, o Representante do Ministério Público emitiu parecer no sentido da sua improcedência, já que o aviso de abertura do concurso violou o disposto no artigo 21.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 498/88, ao restringir o conjunto potencial de candidatos, sendo certo que o acréscimo de formação de cada candidato pode ser valorado no acto de apreciação e notação do concurso.

3. Corridos os demais vistos legais, cabe decidir.

Na sequência de um processo de atribuição em, e para, 1990 de cinco quotas de descongelamento para a carreira técnica superior (Despacho Normativo n.° 37/90, de 28 de Maio e Despacho n.° 80/90, de 16 de Julho, do Senhor Ministro da Indústria), o Instituto Português de Qualidade abriu concurso externo de ingresso para admissão a estágio, tendo em vista o preenchimento de três lugares na área do controlo metrológico, cujo aviso foi publicado no Diário da República de 3 de Dezembro de 1990.

Dele consta (ponto 7.2) como requisitos especiais de admissão, na referência 1 (controlo metrológico no domínio das aprovações de modelos de con-

juntos de medição, contadores de gás e de água e calibração de volumes) — 1 lugar — a posse de licenciatura em engenharia química, ramo de tecnologia e indústria, com formação complementar no domínio do controlo complementar da qualidade.

O contrato administrativo de provimento celebrado com a licenciada Ana Paula Pina Teixeira, primeira classificada na referência 1, teve o visto recusado com os fundamentos atrás enunciados e após devolução aos serviços que então foram questionados sobre a legalidade da previsão do mencionado requisito especial. A esta questão, foi pelo IPQ então esclarecido que "as licenciaturas e os cursos superiores adequados para provimento nas categorias das carreiras técnica e técnica superior deverão ser estabelecidas tendo em conta a área de actividade em que os elementos a recrutar irão exercer funções". "Não existindo em Portugal nenhuma licenciatura em metrologia... e dado que é morosa a formação profissional nesta área... o IPQ não poderia, tendo conhecimento da existência de possíveis candidatos com alguma formação nesta área, deixar de indicar como requisito especial a formação complementar em controlo metrológico". O IPQ concluía a sua explanação declarando que a referência no aviso àquele requisito especial não era um "factor limitativo" mas sim "um factor de ponderação na avaliação das candidaturas".

Só que os termos adoptados no aviso de abertura não coincidiam com as considerações emitidas por aquele Instituto. Nele claramente se deixava enunciado ser requisito especial de *admissão ao concurso* a posse de formação complementar no domínio do controlo da qualidade. Como foi igualmente claro o anúncio publicado no Diário de Notícias de 31 de Dezembro de 1990, onde se referia "as restantes *condições de candidatura* são as constantes do Aviso n.° 52/90...".

Em conclusão, tratava-se de disposição de leitura inequívoca: quem não possuísse aquela formação complementar veria a sua candidatura excluída por não verificação do enunciado requisito especial.

4. Ora, dispõe o artigo 21.° do Decreto-Lei n.° 498/88 que (n.° 1) só podem ser admitidos a concurso os candidatos que satisfaçam os requisitos gerais previstos no artigo 22.° e os requisitos especiais legalmente exigidos para o provimento dos lugares a preencher.

Na mesma linha, o artigo 16.° alínea *d*) exige que do aviso de abertura do concurso constem os referidos requisitos gerais e especiais de admissão.

Destas normas resulta que a não verificação no candidato de qualquer requisito geral ou especial de admissão acarreta a sua exclusão da lista de candidatos admitidos (artigo 24.°); não tinha pois cabimento a posição inicialmente defendida pelo IPQ de que o requisito especial introduzido pelo aviso,

CÂMARA MUNICIPAL DA FIGUEIRA DA FOZ
CONTRATO DE FORNECIMENTO — CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA — ESTADO DE NECESSIDADE EFICÁCIA DO CONTRATO — VISTO

SUMÁRIO:

1. O normativo do artigo 4.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 146-C/80 não é incompatível com qualquer norma da Lei n.° 86/89. Não podem pois ser executadas quaisquer prestações, ou contra-prestações, num contrato antes do visto do Tribunal de Contas ressalvados os casos do contrato de empreitada de obras públicas e arrendamento pelo n.° 2 do mesmo artigo em relação aos efeitos financeiros.
2. A relevância jurídica do estado de necessidade supõe uma situação anormal e exorbitante com a impossibilidade da Administração de actuar legalmente e existindo uma manifesta desproporção entre o interesse protegido pelo legislador e aqueloutro cujo aparecimento, ou empolamento, o legislador não previu. Acresce que é necessária a competente prova dos factos que alegadamente fundamentam a actuação em estado de necessidade.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.° 40/92*
Sessão de 1992.06.09

1. O Senhor Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz vem solicitar, nos termos da Lei 8/82, de 26/5, a reapreciação da decisão que no processo em epígrafe recusou o visto ao contrato de "aquisição de viatura para recolha de resíduos sólidos".

---

* Reapreciação do processo n.° 119175/91.

Tal recusa baseou-se fundamentalmente nas seguintes razões:

a) o concurso foi aberto para aquisição em regime de "leasing" e a viatura acabou por ser comprada directamente a uma das firmas fornecedoras;
b) a viatura foi entregue à compradora com violação do artigo 4.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22/5.

2. Em síntese o reclamante alega:

a) foi aberto concurso público para fornecimento da viatura em causa, pelo sistema "leasing" por aviso publicado no Diário da República, III Série, 5/6/91, aquisição esta prevista no plano e orçamento da gerência de 1991;
b) Em 26/6/91 a comissão designada para o efeito procedeu à abertura das propostas das firmas fornecedoras e das concorrentes para a locação financeira, as quais foram devidamente informadas pelos respectivos serviços;
c) entretanto foi publicitado o programa comunitário ENVIREG com financiamento de 70% da aquisição deste tipo de bens, ao qual o município se candidatou;
d) este tipo de financiamento, porque incompatível, inviabilizou a aquisição pelo sistema de "leasing ", pelo que a Câmara em 5/11/91 deliberou abandonar tal sistema e adquirir a viatura à concorrente VOLVALER;
e) o contrato foi celebrado a 28/11/91, remetido a visto em 2/12/91, e porque se verificava "extrema necessidade dos serviços, em virtude da inesperada avaria de duas viaturas em serviço de limpeza ocasionando uma volumosa acumulação de lixos", a viatura adquirida foi recepcionada em 19/12/91 "com reserva de o respectivo pagamento ser efectuado após o visto";
f) a Lei 86/89 revogou o Decreto-Lei n.° 146-C/80, quanto às disposições que entre si demonstram oposição, v.g. no que toca à produção dos efeitos dos instrumentos submetidos ao controlo prévio do Tribunal de Contas (ponto 3.8 das Instruções publicadas na II Série do Diário da República de 21/12/89);
g) daí que o n.° 6 do artigo 15.° da Lei n.° 86/89 apenas faça depender do visto a realização das despesas, existindo nítida incompatibilidade entre esta norma e o n.° 1 do artigo 4.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80.
h) dada a dilação temporal deste processo em sede de visto, porque a satisfação do encargo tinha de ser efectuada até data limite da gerência de 1991 (15/1/92) uma vez que o Plano e Orçamento para 1992 não a contemplava, e porque "a não produção de prova do pagamento do

bem em tempo útil junto da entidade que lidera a concessão deste tipo de fundos implicava a sua perda, a Câmara viu-se confrontada com o cumprimento financeiro do contrato;

i) não poderá arguir-se que emergências desde que justificadas, como no caso em apreço, não tenham, ainda que por excepção, a cobertura do manto legal, pelo que não pode prevalecer a recusa do visto.

3. Admitida liminarmente a reclamação, o Representante do Ministério Público emitiu parecer no sentido da sua improcedência, basicamente pelas mesmas razões que fundamentaram a recusa do visto na decisão reclamada.

Corridos os vistos legais, cumpre assim decidir.

É a seguinte a factualidade provada que importa considerar:

a) *o anúncio publicado* no Diário da República, III Série, de 5/6/91, reportava-se a um "concurso público para fornecimento em regime de "leasing" através de contratos de locação financeira, de uma viatura, para recolha de lixo com sistema de elevação de contentores, modelo DIN" (doc. n.° 6);

b) *o programa do concurso* continha os requisitos das propostas dos "fornecedores" e o *caderno de encargos* reportava-se ao "fornecimento de uma viatura" cujas características técnicas descrevia, estipulando-se no seu 4.1. que "após a escolha da viatura, bem como do respectivo fornecedor, a Câmara celebrará um contrato de locação financeira com a empresa de locação que melhores condições oferecer" (fls. 10-A e 11-A, do apenso);

c) em 31/5/91 a Câmara solicitou a várias empresas de leasing "a melhor proposta com cotação para a operação de "leasing" financeiro", deixando expresso que "a escolha do equipamento será da exclusiva responsabilidade da Câmara Municipal que, para o efeito, *está a promover o concurso público para o fornecimento* desse equipamento" (docs. n.os 11 a 15);

d) as propostas das firmas fornecedoras do equipamento e das empresas de "leasing" foram informadas pelos Serviços da Câmara que em 11/7/91 e 31/7/91, respectivamente, propuseram a aquisição da viatura à firma VOLVALER pelo preço de 17199 contos (com IVA) e a atribuição do "leasing" à empresa LUSO LEASING (docs. n.os 23 e 24);

e) em 22/10/91 a Direcção Geral de Desenvolvimento Regional informa a Câmara de que, por despacho ministerial de 10/10/91, foi homologada a candidatura ao Programa ENVIREG e atribuída ao projecto da aquisição da "viatura de recolha e transporte de lixos", cujo investimento

era de 17199 contos, a comparticipação do FEDER de 70% (docs. n.os 25 e 26);

f) em 5/11/91 a Câmara delibera abandonar o recurso ao "leasing" e adquirir a viatura à VOLVALER celebrando-se o contrato em 28/11/91 (docs. n.° 33 e 35);

g) em 2/12/91 o processo é remetido a este Tribunal para visto e a viatura foi entregue em 19 do mesmo mês a solicitação da Câmara (docs. n.os 37 e 38).

4. Vejamos então o direito, considerando apenas os fundamentos que serviram de suporte à decisão da recusa do visto.

Abordando desde já a violação do artigo 4.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 146-C/80 decorrente da entrega da viatura à Câmara em 19/12/91, impõe-se afirmar que não merece qualquer censura tal fundamento da decisão reclamada.

Efectivamente aquele normativo continua em vigor pois que não sendo incompatível com qualquer norma da Lei n.° 86/89, de 8/9, não pode ser considerado revogado por este diploma como pretende o reclamante (cfr. ponto 3.7 da Resolução deste Tribunal D. R., II Série, de 21/12/89.

O artigo 15.°, n.° 6, deste diploma tem um campo de previsão inteiramente diferente do artigo 4.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, pois que em articulação com o respectivo n.° 4 regula as consequências do visto ou declaração em conformidade *tácitos* decorrentes da falta de pronúncia expressa no prazo de 30 dias após a entrada no Tribunal dos instrumentos a sujeitar à fiscalização prévia.

Este dispositivo ressalva "a eventual responsabilidade financeira das entidades que tenham autorizado a realização das despesas" decorrentes dos actos ou contratos *tacitamente visados ou declarados conformes*.

O artigo 12.° n.° 1 da Lei n.° 86/89 descreve o conteúdo da fiscalização prévia atribuindo-lhe a finalidade de verificar se os documentos "a ela sujeitos estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria", aliás no seguimento da fórmula que o artigo 1.° n.° 2 do Decreto-Lei n.° 146-C/80 já estabelecia.

Não contendo esta Lei 86/89 qualquer norma sobre o regime substantivo/financeiro do visto e as consequências da sua falta ou recusa, deve o mesmo ir buscar-se aos artigos 3.° n.° 1, 4.° e 20.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80 que assim terão de considerar-se em vigor.

5. Preceitua o artigo 4.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 146-C/80 que "nenhum contrato poderá produzir *os seus efeitos* em data anterior à do visto do Tribunal de Contas, sendo responsáveis solidariamente todas as autoridades ou funcionários *que lhes deram execução*".

E o n.° 2 normativo acrescenta: "excluem-se do disposto no número precedente os contratos de arrendamento e empreitada de obras públicas, só podendo os respectivos *efeitos financeiros* produzir-se depois do visto do Tribunal de Contas".

Conforme se deixou expresso no acórdão proferido no A.R. n.° 46/92, "destes normativos extrai uniformemente a jurisprudência deste Tribunal que nenhum contrato pode ser executado, nas suas prestações e contra-prestações, antes do visto, salvo o contrato de empreitada de obras públicas, que pode desde logo produzir os respectivos efeitos excepto os financeiros.

Os contratos são fontes de "obrigações" e estas consistem na realização de "prestações" pelos contraentes com o conteúdo neles fixado — artigos 397.°, 398.° e 405.° do Código Civil".

"Deste modo, e face ao artigo 4.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, salvo no caso das empreitadas de obras públicas, nos contratos em geral sujeitos à fiscalização prévia deste Tribunal nenhuma das prestações deles emergentes pode ser exigida, ou executada, por *qualquer das partes* antes do visto.

Nos contratos de empreitada o visto é condição apenas da produção de "efeitos financeiros" ou seja, da realização de quaisquer pagamentos emergentes da obrigação contratual.

O visto é pois uma condição legal sem necessidade de ser clausulada, da eficácia total ou apenas financeira, conforme os casos, dos contratos sujeitos à fiscalização prévia deste Tribunal (cfr. ainda art.° 20.° do mesmo diploma).

A razão de ser deste regime só pode encontrar-se numa perspectiva de direito financeiro.

Com efeito, a ilegalidade duma despesa pública (financeira) pode decorrer não só da desconformidade da sua assunção ou pagamento com normas orçamentais, da contabilidade pública, ou procedimentais (cfr. art.° 4.°, n.° 3 do Decreto-Lei n.° 62/92, de 21/4; art.° 18.° da Lei n.° 6/91, de 20/2; Lei n.° 8/80, de 20/2; Decreto-Lei n.° 211/79, de 12/7), como também da ilegalidade administrativa "tout court", substantiva ou procedimental, do acto ou contrato donde a mesma emerge (cfr. Trindade Pereira, o Tribunal de Contas, pág. 100 e 105).

Deste modo, quando o artigo 12.°, n.° 1 da Lei n.° 86/89, de 8/9, dispõe que "a fiscalização prévia tem por fim verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ela sujeitos estão *conformes com as leis em vigor* e se os respectivos *encargos têm cabimento* em verba orçamental própria" quer abranger controlo preventivo da legalidade administrativa e financeira."

6. No caso vertente tendo a viatura adquirida pela Câmara sido entregue, em 19/12/91, a solicitação desta, logo na decorrência do contrato de compra e

venda outorgado a 28/11/91, antes de ao mesmo ter sido concedido o visto, é manifesto que se contrariou o disposto no n.° 1 do artigo 4.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80.

Esta norma é claramente de direito financeiro pelo que a sua violação é só por si suficiente para a recusa do visto, sem embargo de o respectivo contrato poder ser válido, isto é, estar conforme a legalidade administrativa, procedimental e substantiva.

O reclamante alega, mas não fornece mínima prova documental, que a solicitação da entrega da viatura em 19/12/91 ocorreu "por extrema necessidade dos serviços, em virtude de inesperada avaria de duas viaturas em serviço de limpeza ocasionando volumosa acumulação de lixos."

Todavia tais factos ainda que reais, só por si, não permitem ajuizar da verificação de um "estado de necessidade" legitimador da referida violação do artigo 4.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 146-C/80.

Ignora-se qual a dimensão do parque de viaturas do lixo da autarquia (além daquelas duas viaturas quantas mais havia?) e da "acumulação de lixos".

É que a excepção do "estado de necessidade" com tal relevância jurídica supõe "uma situação anormal e exorbitante", a existência de "impossibilidade para a Administração de actuar legalmente" e "uma manifesta desproporcionalidade entre o interesse protegido pelo legislador e aqueloutro cujo aparecimento ou empolamento ele não preveniu" (cfr. Código de Procedimento Administrativo, pág. 43 anotado), Santos Botelho, Pires Esteves e Cândido Pinho, Almedina, 1992; Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, vol. I, pág. 320).

Ora não há qualquer elemento fáctico provado que permita aferir da alegada necessidade de entrega da viatura antes do visto.

De igual modo o alegado facto de o contrato dever ser cumprido até 15/1/92, por não estar já prevista a respectiva aquisição no Plano e Orçamento para 92, não legitima a sua eficácia antes da concessão do visto por manifestamente se inverificarem os aludidos requisitos do "estado de necessidade".

Mantêm-se pois de pé a violação da norma financeira que fundamentou a recusa do visto.

Assim sendo, fica prejudicada a apreciação do segundo fundamento da decisão reclamada, já que, mesmo que precedentes as alegações a ele respeitantes, não seria alterado o sentido da presente reclamação.

7. Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção em julgar improcedente o pedido de reapreciação mantendo a recusa de visto ao contrato em causa.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 9 de Junho 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 de Meneres Barbosa

Fui presente:
(a) *José Manuel da Silva Pereira Teotónio*

HOSPITAL DE SÃO JOSÉ – EFICÁCIA DO CONTRATO VISTO – RETROACTIVIDADE

SUMÁRIO:

Mesmo que se afirme que o contrato não produz efeitos antes do visto do Tribunal de Contas, a estipulação de uma data de início do contrato anterior à da concessão do visto é ilegal. O visto não pode ser retroactivo pois tal implicaria a produção de efeitos anterior à concessão do visto o que está expressamente vedado na lei.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.° 46/92*
Sessão de 1992.06.09

1. O Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde vem solicitar nos termos do art.° 1.° n.° 1 e art.° 2.° n.os 2 e 3 da Lei n.° 8/86, de 26/5, a reapreciação da decisão que nos processos em epígrafe recusou o visto aos contratos entre o Hospital de S. José e Brandão & Ghira, Clínica de S. Jorge e o Hospital Clínico das Amoreiras, Lda., respectivamente, por violação do n.° 1 do art.° 4.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22/5.

Tal decisão de recusa fundamentou-se na previsão de efeitos reportados a uma data anterior à da celebração dos contratos e consequentemente à produção de efeitos antes da concessão do visto.

Alegando, em síntese, que o visto foi "uma condição aposta no contrato" com eficácia retroactiva, que tal condição se reporta apenas aos efeitos finan-

* Reapreciação dos processos n.os 115 949 e 115 950/91.

ceiros e que não foram efectuados quaisquer pagamentos aos adjudicatários, o reclamante formula as seguintes conclusões:

a) os contratos em causa continham "uma condição suspensiva que fazia depender da concessão do visto a produção de efeitos";
b) "um acto carecido de visto do Tribunal de Contas é um acto perfeito nos casos em que não verifique nenhum vício intrínseco mas cuja produção de efeitos está suspensa";
c) os contratos em apreço não violam o n.° 1 do art.° 4.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22/5, por não se terem produzido efeitos financeiros antes do visto.

2. Admitida liminarmente a reclamação, o Representante do Ministério Público pronunciou-se no sentido da sua improcedência, louvando-se na jurisprudência uniforme deste Tribunal sobre o art.° 4.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22/5.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

É a seguinte a factualidade a considerar:

a) após concurso público o Hospital de S. José, adjudicou à Clínica de S. Jorge e ao Hospital Clínico das Amoreiras, Lda., a reserva total de 30 camas, em cada um deles, e serviços inerentes, "com vista ao internamento de doentes no *período compreendido entre 01 de Outubro e 31 de Dezembro de 1991*" (conforme *expressamente* consta dos contratos, sem que se mostre devidamente alterado);
b) os contratos, outorgados em 31/10/91 e 28/10/91, respectivamente, estipulavam a produção de efeitos "a partir da data da emissão do visto do Tribunal de Contas";
c) os contratos foram remetidos a este Tribunal em 22/11/91.

3. Preceitua o art.° 4.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22/5, em vigor porque compatível com a Lei n.° 86/89, de 8/9, que "nenhum contrato poderá produzir *os seus efeitos* em data anterior à do visto do Tribunal de Contas, sendo responsáveis solidariamente todas as autoridades ou funcionários *que lhes deram execução*".

E o n.° 2 normativo acrescenta: "excluem-se do disposto no número precedente os contratos de arrendamento e empreitada de obras públicas, só podendo os respectivos *efeitos financeiros* produzir-se depois do visto do Tribunal de Contas".

Destes normativos extrai uniformemente a jurisprudência deste Tribunal que nenhum contrato pode ser executado, nas suas prestações e contra-prestações,

antes do visto, salvo o contrato de empreitada de obras públicas, que pode desde logo produzir os respectivos efeitos, excepto os financeiros.

Os contratos são fontes de "obrigações" e estas consistem na realização de "prestações" pelos contraentes como o conteúdo neles é fixado — art.os 397.°, 398.° e 405.° do Código Civil.

Os efeitos do contrato consistem pois na obrigação de realizar a prestação contratada, que no caso vertente, consiste no resultado de actividades (prestação de serviços) a levar a cabo pelos adjudicatários dentro do período estipulado (cfr. art.° 1154.° do Código Civil e art.° 3.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 211/79, de 12/7).

Deste modo, e face ao art.° 4.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, salvo no caso das empreitadas de obras públicas, nos contratos em geral sujeitos à fiscalização prévia deste Tribunal, nenhuma das prestações deles emergentes pode ser exigida ou executada *por qualquer das partes* antes do visto.

Nos contratos de empreitada o visto é condição apenas da produção de "efeitos financeiros" ou seja, da realização de quaisquer pagamentos emergentes da obrigação contratual.

O visto é pois uma condição *legal* sem necessidade de ser clausulada, da eficácia total ou apenas financeira, conforme os casos, dos contratos sujeitos à fiscalização prévia deste Tribunal (cfr. ainda art.° 20.° do mesmo diploma).

4. A razão de ser deste regime só pode encontrar-se numa perspectiva de direito financeiro.

Com efeito, a ilegalidade duma despesa pública (financeira) pode decorrer não só da desconformidade da sua assunção ou pagamento com normas orçamentais, da contabilidade pública, ou procedimentais (cfr. art.° 4.°, n.° 3 do Decreto-Lei n.° 62/92 de 21/4; art.° 18.° da Lei n.° 6/91, de 20/2; Lei n.° 8/80, de 20/2; Decreto-Lei n.° 211/79, de 12/7), como também da ilegalidade administrativa "tout court", substantiva ou procedimental, do acto ou contrato donde a mesma emerge (cfr. Trindade Pereira, o Tribunal de Contas, pág. 100 e 105).

Deste modo, quando o art.° 12.°, n.° 1 da Lei n.° 86/89, de 8/9, dispõe que "a fiscalização prévia tem por fim verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ela sujeitos estão *conforme com as leis em vigor* e se os respectivos *encargos têm cabimento* em verba orçamental própria", quer abranger o controlo preventivo da legalidade administrativa e financeira.

5. No caso vertente tendo os contratos iniciado a sua vigência por cláusula expressa em 1/10/91, (e mesmo que fosse em 1/11/91), logo, antes da sua remessa a este Tribunal e da obtenção do visto é manifesta a sua ilegalidade financeira.

Na verdade, não se tratando de contratos de empreitada de obras públicas, não podiam clausular o início da sua vigência, ou seja da realização das prestações

dos adjudicatários, em data anterior à do visto por força do citado art.° 4.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 146-C/80.

É justamente esta norma que claramente afasta o pretendido efeito retroactivo do visto como "condição aposta no contrato".

Nem esta "condição" tinha de ser clausulada porque resulta imperativamente da lei, nem produz efeitos retroactivos pois que ao contrário o visto é uma condição de produção de efeitos dos contratos apenas após a sua concessão.

É óbvio que para este efeito em nada releva o facto de tais contratos serem *válidos*, isto é, conforme a legalidade administrativa, procedimental e substantiva.

A violação do art.° 4.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 146-C/80, norma de direito financeiro, é por si só suficiente para conduzir à recusa do visto, com a consequente denegação da eficácia dos contratos em apreço.

Não merece pois censura a decisão reclamada.

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

Comunicações necessárias.

Lisboa, 9 de Junho de 1992

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

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA DO CASTELO
OFERTA DE EMPREGO — CONCURSO DE PROVIMENTO
PUBLICITAÇÃO — LISTA DE GRADUAÇÃO

SUMÁRIO:

A publicitação de um concurso de provimento não supre a publicitação da oferta de emprego de um contrato de trabalho a termo certo, apesar de se utilizar a lista de graduação do referido concurso para determinar a pessoa a contratar, pois não contém os elementos impostos pelo art.° 19.° do Decreto-Lei n.° 427/89 de 7/12.

Conselheiro Relator:
José Manuel Peixe Pelica

Autos de Reclamação n.° 32/92*
Sessão de 1992.06.23

1. O Tribunal de Contas, pela Decisão n.° 82/82, de 8 de Janeiro de 1992, recusou o visto ao contrato de trabalho a termo certo celebrado entre a Câmara Municipal de Viana do Castelo e TERESA ALEXANDRA BRANCO BRITO MEIRA com fundamento na não publicitação prévia da oferta de emprego nos termos e modos exigidos nos artigos 18.° e seguintes do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro, aplicável por força do Decreto-Lei n.° 409/91, de 17 de Outubro.

Inconformado, veio o Senhor Presidente da Câmara de Viana do Castelo solicitar a reapreciação do processo, invocando diferente entendimento do Tribunal noutros processos da Câmara, que, em tudo semelhantes, foram visados.

---

* Reapreciação do processo n.° 122 538/91.

Sobre a reclamação emitiu o Exm.° Procurador-Geral Adjunto parecer desfavorável ao seu provimento, invocando que no caso, se não mostra ter sido feito qualquer tipo de publicitação válida no plano legal.

2. Resulta do processado o seguinte conjunto factual.

Por despacho de 29 de Novembro 1991 o Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo determinou a celebração dum contrato de trabalho por 6 meses com Teresa Alexandra Branco Brito Meira, para o exercício de funções de 3.° oficial.

Esse contrato — que veio a ser celebrado — não foi porém precedido de publicitação da oferta de emprego.

É que para a celebração dele tão só se utilizou a lista de graduação, obtida num concurso aberto pela referida Câmara, para provimento de 6 lugares de 3.° oficial, e ainda a decorrer os trâmites legais.

A interessada foi classificada em 3.° lugar nesse concurso e as 1.ª e 2.ª classificadas já se encontravam na altura a prestar serviço na Câmara.

3. A questão a solucionar prende-se com a resposta a dar à seguinte questão:

É legalmente possível a utilização da lista classificativa dum concurso — ainda em tramitação — destinado a preencher lugares de certa categoria profissional, para celebrar contratos, a prazo certo, embora para o exercício de funções idênticas?

A resposta final é claramente negativa.

Porquê?

Desde logo porque impondo-se à Administração, a regra do comportamento legalista, de forma a exigir que não só actue de acordo com os caminhos legais, como através de processos e métodos legais, torna-se evidente aquela conclusão, face ao desrespeito claro da regra que impõe a oferta pública de emprego (art.° 19.° do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7.12).

Depois porque, de qualquer modo, a utilização da publicitação do concurso para "suprir" a publicitação de oferta de emprego, pese embora as exigências de maior formalismo por parte daquela, apresentaria a seguinte lacuna inultrapassável:

No Aviso — que tem de conter os elementos impostos pelo art.° 16.° do Decreto-Lei n.° 498/88, de 30.12 — não se reproduzem os elementos proclamados no falado art.° 19.° (a começar pelo "tipo de contrato", o prazo de duração, etc).

Ora, este circunstancialismo obstacula, de vez, o alcance pretendido pela lei — atingir um universo de pessoas potencialmente interessadas na contratação — e frusta a finalidade de aproveitamento referenciado.

4. Por todo o exposto acordam em confirmar a recusa de visto, negando a procedência à reclamação, por maioria.

Comunique-se.

Lisboa, 23 de Junho de 1992

(aa) *José Manuel Peixe Pelica*
Fernando José de Carvalho Sousa (vencido, conforme declaração anexa)
Manuel António Maduro (vencido pelas razões indicadas na declaração de voto do Sr. Conselheiro de Carvalho Sousa)
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa
Adelina de Sá Carvalho (vencida conforme declaração anexa)

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXM.° SENHOR CONSELHEIRO FERNANDO JOSÉ DE CARVALHO SOUSA (REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO N.° 122 538/91 AUTOS DE RECLAMAÇÃO 32/92)

As finalidades essenciais que com os diversos processos de publicitação e selecção para admissão de pessoal, contratado ou nomeado para a Função Pública centram-se nas seguintes ordens de considerações.

A primeira será de garantir a melhor qualidade dos elementos que vão servir tal Função.

A segunda será de garantir a transparência e a justiça nos critérios da admissão.

Uma terceira função, que é a de garantir a máxima universalidade no acesso ao mercado de trabalho, terá a importância relativa do emprego que estiver em causa; quando se trate de contratos de trabalho a prazo, de curta duração, mínima será a relevância deste terceiro factor.

Esta ponderação de interesses em muito justifica o diferente rigor da regulamentação dos processos de publicitação e selecção, consoante a relação de emprego em causa seja a nomeação, o contrato administrativo de provimento ou o contrato de trabalho a termo certo, sendo, por isso, neste, muito mais vasto o grau de descricionaridade.

Em casos como o vertente, a contratação a prazo certo de indivíduos que já foram graduados num processo de nomeação e para as precisas funções dos cargos em que virão a ser providos, preenche, na sua plenitude, os objectivos acima assinalados em primeiro e em segundo lugares.

E quanto à terceira finalidade apontada, já vimos a minimização do seu alcance nestes contratos de curta duração.

Então a ponderação e a graduação dos interesses em jogo, parece não deixar margem de opção, quando se pense que o outro valor em apreço é o de a Administração poder com celeridade obter um exercício funcional mais rápido e que representa, em relação ao contratado, uma mera antecipação do exercício do cargo para que vai ser nomeado.

Por isso julgaria procedente a reclamação.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA EXM.ª CONSELHEIRA ADELINA DE SÁ CARVALHO (REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO N.° 122 538/91 AUTOS DE RECLAMAÇÃO N.° 32/92)

Vencida com os seguintes fundamentos:

Dispõe o n.° 1 do artigo 19.° do Decreto-Lei n.° 427/89 que "a oferta de emprego é publicitada por meio adequado, designadamente em órgão de imprensa de expansão local, regional ou nacional, incluindo obrigatoriamente, para além de outros aspectos considerados relevantes, a referência ao tipo de contrato a celebrar, o serviço a que se destina, a função a desempenhar, o prazo de duração e a proposta de remuneração a atribuir".

Mais se impõe (n.° 2 do mesmo artigo 19.°) que "os fundamentos da decisão tomada, bem como os critérios adoptados na decisão, devem constar de acta...".

No caso em apreço — como nos demais processos a que o ilustre reclamante fez apelo — a celebração do contrato foi feita na sequência, não de um processo de publicitação próprio, mas antes de acordo com os resultados de um concurso externo aberto pela Câmara para provimento de vagas do seu quadro de pessoal, aproveitando-se a lista de classificação final, cuja graduação foi respeitada, para ocorrer à contratação urgente de trabalhadores, situação esta transitória e justificada apenas pela natural morosidade do processo de nomeação dos concorrentes classificados no processo de concurso.

Ao contrário do regime do contrato administrativo de provimento — para o qual o artigo 17.° do Decreto-Lei n.° 427/89 estipula um processo de selecção mais rigoroso, impondo quer a publicação da oferta de emprego em jornal de expansão regional e nacional, quer a constituição de júri especialmente designado para a apreciação das candidaturas — na celebração dos contratos de trabalho a termo certo é deixado ao critério dos serviços a forma de publicitação da oferta de emprego, desde que a via adoptada assegure uma ampla difusão pelos eventuais

interessados que, através dela, deverão tomar prévio conhecimento das condições básicas do contrato que se pretende celebrar; por outro lado, exigindo-se embora que os fundamentos e critérios da decisão constem da acta, a lei não impõe a constituição de um júri para o efeito.

Ora, no caso em apreço, os termos em que foi publicitado o concurso externo, e a forma como os concorrentes foram seleccionados e graduados tendo em vista o provimento das vagas postas a concurso asseguraram, no contrato em questão, a prossecução das finalidades subjacentes ao processo de selecção, previsto no artigo 19.° do Decreto-Lei n.° 427/89.

Face ao que teria concedido provimento à reclamação e o visto ao contrato.

DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE LISBOA
ANO ECONÓMICO — ENCARGOS FINANCEIROS
QUOTA DE DESCONGELAMENTO — CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO

SUMÁRIO:

1. O despacho da Senhora Secretária de Estado do Orçamento, que autorizou a celebração de contratos de trabalho a termo certo, ao abrigo do disposto no art.° 21.°, n.° 3 do Decreto-Lei 427/89, de 7 de Dezembro, condicionou-o expressamente à circunstância de os inerentes encargos se conterem dentro dos limites orçamentais de 1991.
2. Considerando que os referidos contratos foram celebrados em Outubro de 1991, para vigorarem durante o ano lectivo de 1991-1992, não pode deixar de se considerar que foi violado o disposto no art.° 21.° do citado diploma legal porquanto se têm por ultrapassados os termos da autorização do Ministério das Finanças e contraídos encargos que vão para além do exercício de 1991.

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação n.° 76/92
Sessão de 1992.07.14

1. Em sessão da Subsecção de 10 de Março de 1992 este Tribunal analisou os contratos de trabalho a termo certo celebrados entre a Direcção Regional de Educação de Lisboa e MARIA LEONOR DA COSTA MONTEMOR DIAS PILÉ, e outros, mas recusou-lhes o visto por considerar desrespeitado o despacho da Senhora Secretária de Estado do Orçamento, que os autorizara ao abrigo do disposto no art.° 21.°, n.° 3 do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro.

É que em tal despacho se condiciona expressamente a autorização de contratar à circunstância de os inerentes encargos se conterem dentro dos limites

orçamentais de 1991, e essa condição não foi cumprida, já que os contratos acabaram por ser celebrados para o ano lectivo de 1991-1992.

Inconformado com a decisão, dela reclamou atempadamente o Senhor Secretário de Estado dos Recursos Educativos, alegando, em resumo, que:

Logo que obtiveram o despacho da Senhora Secretária de Estado do Orçamento para o ano lectivo de 1990-1991 — em 30 de Outubro de 1990 — os serviços competentes da Direcção Regional de Educação de Lisboa accionaram os respectivos processos de contratação e enviaram-nos a esse Tribunal para obtenção do "visto".

Mas acontece que, nalguns deles, se preteriram formalidades legais e houve que as suprir, com a inevitável movimentação dos processos entre as Escolas envolvidas, as Coordenações da Área Educativa e a Direcção Regional de Educação. E com as delongas consequentes a DREL acabou por não apresentar ao Tribunal cinquenta e quatro dos contratos a termo da quota que lhe fora atribuída.

Dada, porém, a urgência da situação, as Escolas logo no início do ano lectivo de 1991-1992 fizeram nova oferta de emprego e acabaram por seleccionar os mesmos interessados que haviam sido escolhidos em 1990/91, face ao conhecimento da realidade da escola e da experiência por eles adquirida no período de serviço já prestado, pois que haviam estado no sistema durante quase todo o ano lectivo — as recusas de visto ocorreram em Junho e Julho e as devoluções em Agosto.

Não houve, pois, intenção de iludir a lei.

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista no processo e emitiu douto parecer no sentido da improcedência da reclamação.

Corridos, que foram, os vistos legais, importa decidir.

2. Os factos que cumpre reter são singelos e, no essencial, resumem-se a isto: todos os contratos ora em apreço foram celebrados em Outubro de 1991 para vigorarem durante o ano lectivo de 1991-1992, com fundamento em aumento excepcional e temporário de serviço nas Escolas onde os contratados iriam prestar serviço; e a coberto de autorização dada pelo despacho da Senhora Secretária de Estado do Orçamento, de 30 de Outubro de 1990, sendo certo, embora, que nele se consignou expressamente que a autorização ficava condicionada a que os respectivos encargos se contivessem dentro dos trâmites orçamentais de 1991.

3. Em matéria de direito também se não justificam grandes considerações porquanto é seguro, face aos factos assentes e nos termos em que a decisão reclamada e a própria reclamação discorreram, que toda a solução se há-de encontrar

no quadro dos artigos 18.°, n.° 2, alínea *d*) e 21.°, n.° 3, do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro.

Ora não foi posto em causa que o fundamento substantivo do artigo 18.° citado está presente no caso; nem a necessidade de anuência prévia do Ministério das Finanças para a contratação.

O que está tão somente em causa é saber se a autorização invocada releva no caso.

Só que a resposta parece dever ser claramente negativa.

A autorização foi dada com a expressa menção de que só era operante para os encargos que coubessem nos limites orçamentais de 1991 e por mais respeitáveis que sejam as razões invocadas pelo Senhor Secretário de Estado reclamante, a verdade é que não conseguem ultrapassar a constatação objectiva de que foram ultrapassados os termos da autorização do Ministério das Finanças e contraídos encargos que vão para além do exercício de 1991.

Foi, pois, violado o disposto no artigo 21.°, n.° 3 citado e por isso a pretensão do Exm.° reclamante não pode ser acolhida.

Termos em que acordam em julgar improcedente a reclamação e confirmar a decisão de recusa.

Lisboa, 14 de Julho de 1992

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

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

DECLARAÇÃO DE VOTO DA EXM.ª CONSELHEIRA ADELINA DE SÁ CARVALHO (AUTOS DE RECLAMAÇÃO N.° 76/92)

Teria dado provimento à reclamação, e concedido o visto aos contratos, porquanto para mim é claro que o sentido do despacho da Senhora Secretária de Estado do Orçamento não tem o alcance que lhe é dado no Acórdão que fez vencimento.

Com efeito, há que salientar que aquele despacho se encontra exarado sobre uma nota do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, de 31 de Agosto de 1990, que capeava um seu despacho onde autorizava a contratação a prazo de 1825 não docentes.

Ora o despacho da Senhora SEO é de "Nada a opôr, pressupondo que estes encargos se virão a conter nos limites orçamentais de 1991, isto é, não haverá qualquer reformulação baseada na admissão deste pessoal"; articulado este despacho com a proposta, entendo que a autorização foi concedida, não apenas para 1991 como se defende no Acórdão, mas na condição da contratação autorizada não acarretar encargos que ultrapassem as respectivas dotações orçamentais inscritas para 1991, ou seja, que exigissem reforço orçamental.

Assim sendo, o sentido da autorização (que nada referiu sobre a duração máxima dos contratos) inclui e pressupõe a admissibilidade da prorrogação dos contratos até 3 anos, nos termos em que o Decreto-Lei n.° 427/89 então o permitia.

Caso em que a pertinência dos fundamentos da reclamação deveria ter levado à concessão do visto em sede de reclamação, já que as situações de facto em apreço consubstanciam verdadeiras prorrogações dos contratos iniciais que, contudo, não poderiam ter duração superior a dois anos.

INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA — ANO LECTIVO CONTRATOS DE PESSOAL — QUOTA DE DESCONGELAMENTO ANO ECONÓMICO

SUMÁRIO:

1. A contratação de pessoal não vinculado à função pública depende de prévia existência de despacho de descongelamento, nos termos do art.° 13.°, n.° 1 alínea *b*) do Decreto-Lei 41/84, de 3 de Fevereiro.
2. Por seu turno, decorre do art.° 12.°, n.os 4 e 5, que até 31 de Dezembro de cada ano deverá estar proferido pelo Ministério das Finanças o despacho global das admissões autorizadas para o ano seguinte, o qual, além mais, deverá ter em conta "a política orçamental e as restrições contidas no orçamento do ano económico" a que essas admissões respeitam.
3. A quota de descongelamento a utilizar será a que vigorar no ano da prolação do despacho autorizador do início do procedimento administrativo em que assenta a nomeação, ou contratação, ainda que estas nomeações se concretizem no ano seguinte.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.° 89/92*
Sessão de 1992.07.14

1. O Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ensino Superior, vem solicitar a reapreciação da decisão n.° 1297/92 que, nos processos em epígrafe, recusou o visto aos contratos administrativos de provimento entre o Instituto Politécnico de Coimbra e JOAQUIM MANUEL SANDE DA SILVA, JOSÉ MANUEL SERRA DE OLIVEIRA TAVARES e CRISTINA MARIA DE ALMEIDA FARIA DE BETTENCOURT na categoria de assistentes de 1.° triénio.

---

* Reapreciação dos processos n.os 27 964 a 27 966/92.

Fundou-se tal recusa de visto no facto de as respectivas quotas de descongelamento respeitarem ao ano lectivo de 1988/89 (Despacho Normativo n.° 93/89, D.R., I Série de 29/9/89) e os contratos entrarem a produzir efeitos em Dezembro de 1991 e Janeiro de 1992, respectivamente.

2. Na reclamação alega-se em síntese:

a) anteriores contratos com utilização de quotas de descongelamento de 1987/88, que não obstante iniciaram os seus efeitos em anos posteriores, foram visados (1989, 1990 e 1991);
b) nem sempre em todos os anos lectivos é publicado o despacho de descongelamento (ex. 1989/90), por um lado, e por outro a publicação tardia não permite utilizar atempadamente as quotas, ao que acresce por vezes a falta de cobertura orçamental;
c) os contratos em apreço utilizaram quotas do ano lectivo de 1988/89 uma vez que nesse ano foi possível a sua utilização.

3. Admitida liminarmente a reclamação o representante do Ministério Público pronunciou-se pela sua improcedência, perfilhando a fundamentação da decisão reclamada.

Corridos os vistos legais cumpre decidir.

A factualidade pertinente é a seguinte:

a) a abertura dos concursos que precederam as contratações foi autorizada por despacho de 6/8/91, publicado no D.R., II Série de 22/8/91, em relação dos dois primeiros, e por despacho de 14/8/91, publicado no D.R., II Série de 31/8/91, em relação ao restante;
b) os interessados iniciaram funções em 19/12/91, os dois primeiros e em 3/1/91 o restante;
c) foram utilizadas três quotas de descongelamento autorizadas pelo D.N. n.° 93/89, de 29/9, para o ano lectivo 1988/89.

4. Quid juris?

Conforme se vê claramente do art.° 13.° n.° 1 b) do D.L. n.° 41/84 de 3/2 depende de *prévia* existência de despacho de descongelamento "a contratação de pessoal não vinculado à função pública".

Por seu turno do art.° 12.° n.^{os} 4 e 5 decorre que até 31 de Dezembro de cada ano deverá estar proferido pelo Ministério das Finanças o despacho global das "admissões autorizadas para o *ano seguinte*", o qual além do mais deverá ter em conta "a política orçamental e as restrições contidas no orçamento do *ano económico*" a que tais admissões respeitam.

Finalmente o n.° 5 do referido art.° 13.° dispõe que os processos "serão enviados a visto do Tribunal de Contas devidamente numerados (cada admissão

terá o número sequencial da respectiva quota de descongelamento), *devendo o visto ser recusado quando se conclua ter a quota sido ultrapassada ou utilizada indevidamente*".

Esta disciplina de natureza essencialmente financeira, nos últimos anos, não tem sido observada sobretudo quanto ao respectivo calendário, sendo certo como refere o reclamante que os despachos de descongelamento e as quotas que cabem a cada departamento governamental são publicadas com o ano a que respeitam já na fase terminal.

Também é certo que este Tribunal, na esperança de que nesta matéria a lei viesse a ser cumprida pelos Ministérios competentes, foi visando admissões ao abrigo de quotas de descongelamento não utilizadas relativas a um ou dois anos anteriores.

Simplesmente a actuação dos Ministérios competentes continua a não observar aqueles preceitos legais e por seu turno a Administração veio a utilizar quotas de descongelamento que, em alguns casos, respeitavam ao quinto ano anterior à data da admissão (cf. Ac. n.° 169/91 de 23/4/91 proc. 134 506/90).

Isto não obstante o Secretário de Estado do Orçamento, por despacho de 18/8/87, suscitado pela D.G.A.P., ter firmado a orientação no sentido de ser aceite a utilização de quotas de descongelamento em admissões concretizadas em anos seguintes àqueles a que as mesmas respeitam quando os respectivos concursos tenham sido abertos até 31 de Dezembro desse ano.

5. Em face desta situação este Tribunal inflectiu a sua jurisprudência permissiva e, valorizando as finalidades de controlo financeiro subjacentes aos art.os 12.° e 13.° do D.L. n.° 41/84, por unanimidade vem firmando a seguinte orientação (cfr. Ac. 105/92; A.R. 35/92, 57/92, 88/92): a quota de descongelamento a utilizar será a que vigorar no ano da prolação do despacho autorizador do início do procedimento administrativo em que assenta a nomeação ou contratação, ainda que estas admissões se concretizem no ano seguinte.

Isto porque, como se expressa no Ac. de 6/2/92 proferido no A.R. 62/92, "as normas dos artigos 12.° e 13.° são normas dirigidas fundamentalmente para o interior da própria Administração", e não para condicionar "condutas de terceiros", sendo por isso relevante apenas o momento em que "a autoridade competente desencadeia o processo de recrutamento e não outro posterior".

6. Resta agora aplicar os princípios atrás expendidos aos factos concretos.

Tendo os despachos autorizadores do início do processamento das contratações sido proferidos em 6/8/91 e 14/8/91, só poderiam utilizar quotas de descongelamento vigentes para o ano lectivo de 1990/91 então em curso.

Havendo utilizado as quotas de descongelamento autorizadas para o ano lectivo de 1988/89 é manifesto que as contratações em apreço são ilegais, pelo que bem andou a decisão reclamada em recusar-lhes o visto.

7. Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1.ª Secção em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 14 de Julho 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*

CÂMARA MUNICIPAL DE ESPINHO — TRÂMITES PROCESSUAIS VISTO TÁCITO — PRAZO — DILAÇÃO — SOLICITAÇÃO DE ELEMENTOS ADICIONAIS ENTIDADES PRIVADAS TERCEIROS

SUMÁRIO:

1. O prazo de formação de visto tácito interrompe-se quando chega ao conhecimento do organismo, ou serviço que remeteu para visto o acto ou contrato, e não quando a solicitação dos elementos adicionais ou em falta é emitida pelos serviços da Direcção-Geral do Tribunal de Contas ou pela subsequente decisão judicial.
2. Forma-se visto tácito se a solicitação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas não chegar ao conhecimento do organismo, ou serviço, no prazo de 35 dias úteis – prazo de 30 dias (art.° 15.° da Lei 86/89), prazo para comunicação de 2 dias (art.° 20.°, n.° 2 do Regulamento) e dilação postal de 3 dias (Decreto-Lei 121/76).
3. As diligências efectuadas e documentos requisitados junto de terceiros interrompem o prazo de formação de visto tácito mas, para tal, têm de ser comunicadas ao organismo ou serviço que remeteu o processo, indicando-se a data de solicitação dos elementos pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas e a data de satisfação dos elementos requisitados pelo terceiro.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.° 20/92*
Sessão de 1992.07.17

1. A Câmara Municipal de Espinho, vem requerer, nos termos da Lei n.° 8/82, de 26/5, a reapreciação do acórdão n.° 388/91 que no processo em epígrafe recusou o visto à minuta do contrato a celebrar com G.S.E. —

* Reapreciação do processo n.° 85 787/91.

Engenharias, Lda. para a "elaboração do projecto da obra de reconversão da piscina e talassoterapia".

Tal recusa de visto fundou-se basicamente nas seguintes razões:

a) a adjudicação, sem embargo de dever observar os critérios do art.° 93.° do D.L. n.° 235/86, de 18/8, num "vasto campo de descricionaridade técnica", tem que, por força do art.° 1.° n.° 1 do D.L. n.° 256-A/77, de 17/6, ser fundamentada de modo claro, congruente, suficiente e concreto;

b) ora tal não sucedeu, pois que nela se fez "uma invocação abstracta dos critérios enunciados no programa dos concursos";

c) o aviso de abertura do concurso, publicado no D.R., III Série, de 14/3/91, na sequência da deliberação da Câmara foi "rectificado" no D.R., III Série, de 6/4/91, quanto aos critérios de apreciação das propostas;

d) ora esta "rectificação" não só foi além das meras correcções materiais invocadas, como foi decidida pelo Presidente da Câmara sem posterior ratificação por parte desta;

e) daí a violação do art.° 77.° do D.L. n.° 100/84, de 21/3, pois que "a alteração de um acto administrativo só pode ser efectuada pelo seu autor ou pelo seu superior hierárquico."

2. Depois de abrir com a questão prévia da existência de "visto tácito" da minuta – "dado que os últimos elementos solicitados foram recebidos pelo Tribunal em 10 de Outubro", o prazo de 30 dias esgotou-se em 22 de Novembro (art.° 15.° n.os 4 e 5 da Lei n.° 86/89) — a reclamante alega "violação da constituição e da lei por incompetência do Tribunal de Contas em função da matéria apreciada", "a legalidade da rectificação do aviso de abertura do concurso" e a "suficiente argumentação" do acto da adjudicação, concluindo com a seguinte síntese:

a) a "rectificação" do aviso de abertura do concurso visou dar execução à deliberação da Câmara que aprovou o programa do concurso e o caderno de encargos, tendo sido dada a conhecer pelo Presidente da Câmara, a qual "nem na altura nem posteriormente mostrou qualquer discordância antes a ratificando por deliberações posteriores";

b) "existiu fundamentação, a qual seguiu os critérios do programa do concurso o qual excluíra a aplicação do art.° 93.° do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18 de Agosto";

c) a falta de fundamentação de um acto administrativo apenas conduz à sua anulabilidade, que tem que ser requerida em recurso contencioso nos tribunais administrativos no prazo legal (art.° 28.° da lei do processo nos tribunais administrativos), pelo que um acto não anulado no prazo da lei se torna legal, válido e eficaz e goza do benefício de execução prévia.

3. Admitida liminarmente a reclamação o Representante do Ministério Público emitiu longo e douto parecer onde conclui pela confirmação do acórdão impugnado, louvando-se nos respectivos fundamentos e noutros que nele se não contêm.

Corridos os vistos legais cumpre decidir.

Desde logo impõe-se abordar a questão prévia do "visto tácito" para o que se aduz a seguinte factualidade pertinente:

a) a minuta do contrato a sujeitar a visto deu entrada neste Tribunal em 9/8/91, data do respectivo registo, tendo o processo, após uma devolução da contadoria para completamento de instrução, sido apreciado pelos juízes de turno *em sessão diária de 20/9/91*;
b) nesta sessão foi decidido devolver o processo para que a Câmara se pronunciasse sobre o conteúdo de duas exposições sobre o concurso, uma de um dos concorrentes e outra de dois vereadores, bem como informasse sobre se pendia qualquer "recurso judicial" de alguma deliberação relativa ao contrato;
c) *a devolução* ordenada foi *efectivada pela contadoria* através do ofício n.° 15 012 de *26/9/91*;
d) por ofício de 4/10/91, entrado em 8/10/91, a Câmara remeteu novamente o processo satisfazendo o solicitado e juntando cópia de dois pareceres jurídicos sobre a matéria;
e) em *sessão diária de 11/11/91* foi decidido devolver novamente o processo para a junção da resposta apresentada pela Câmara no T.A.C. do Porto no recurso interposto por um dos concorrentes;
f) em 11/11/91 é recebido no Tribunal o telefax n.° (01) 7 936 033 emitido pelo advogado Fernando Manuel da Meira Ramos dirigido ao Dr. Francisco Sales, ao tempo funcionário da D.G.T.C., com o seguinte teor:

"... junto envio a petição de recurso e a contestação *que me solicitou*", peças essas que foram reproduzidas;

g) em 15/11/91 a contadoria elabora uma 5.ª informação dirigida aos juízes de turno a dar conta da recepção e junção do telefax referido, os quais,

por decisão de 2/12/91, remeteram o processo para sessão da 1.ª secção "sem vistos";

h) *em 10/12/91,* a subsecção da 1.ª secção, em plenário, profere o acórdão n.º 388/91 a recusar o visto à minuta de contrato, o qual é comunicado à autarquia em 20/12/91;

4. Segundo o art.º 15.º n.ºs 4 e 5 da Lei 86/89, de 8/9, os contratos "consideram-se visados... 30 dias após a sua entrada no Tribunal", *interrompendo-se a contagem* deste prazo, "sempre que forem *solicitados* elementos adicionais, ou em falta, imprescindíveis, *até à sua satisfação.*"

Na contagem deste prazo que corre nas férias judiciais, não se incluem sábados, domingos ou dias feriados, e a sua interrupção inutiliza toda a contagem do prazo anterior à devolução (norma XIII das Instruções publicadas no D.R., II Série de 30/11/90, pág. 13 088).

Este prazo de 30 dias fixado na lei para o "visto tácito" justifica-se por *uma razão de certeza* na relação entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública no que concerne à fiscalização prévia dos seus actos ou contratos geradores de despesa pública.

O "visto tácito", consequência do decurso daquele prazo sem que haja decisão expressa sobre a legalidade dos referidos actos ou contratos, viabiliza a produção dos respectivos efeitos obstando assim a que a inércia do Tribunal impeça o desenvolvimento normal da actividade da Administração Pública.

Foi pois essa a razão que o Tribunal considerou que a contagem do prazo do "visto tácito", se inicia no "dia em que é feito o registo da entrada do processo" na D.G.T.C., o qual é comunicado às entidades que os remeteram, e que estas devem *"aguardar o tempo útil necessário à recepção, por via postal, da comunicação sobre a decisão"* (norma XIII, n.ºs 3 e 4 das referidas Instruções; deliberação do Plenário Geral do Tribunal de 5/1/90).

Foi igualmente por essa razão que o art.º 28.º n.º 1 do Regulamento (Resolução n.º 1/TC/90 publicada no D.R. 1.ª Série de 25/1/90) estabeleceu que "os processos devem ser apresentados à sessão diária de visto no prazo máximo de 15 dias a contar do registo da sua entrada na Direcção-Geral".

Deste modo se pretende viabilizar não só a prolação da *decisão do Tribunal* no prazo de *30 dias úteis* a contar do registo de entrada do acto ou contrato sujeito à fiscalização prévia, como também o seu conhecimento pelos organismos interessados *dentro dos prazos legais.*

Conhecendo a data em que se inicia a contagem daquele prazo – registo de entrada do processo na D.G.T.C. — quando é que o organismo interessado fica ciente da possibilidade de iniciar a execução dos efeitos do acto ou contrato na decorrência do "visto tácito"?

A questão ganha clareza se o Tribunal proferir uma *decisão expressa* no processo no 30.° dia útil!

Segundo o art.° 20.° n.° 2 do Regulamento é de *dois dias úteis* o prazo para a comunicação pela D.G.T.C. daquela decisão.

Se se houver optado pela comunicação "via postal" e tendo em conta o disposto no D.L. n.° 121/76, de 11/2, aplicável a quaisquer processos, deverá esta fazer-se mediante *registo* presumindo-se efectuada "no terceiro dia posterior ao do registo ou no primeiro dia útil seguinte a esse quando o não seja".

Deste modo e explicitando a injunção do n.° 4 da norma XIII das referidas Instruções, os organismos só podem concluir pela existência de "visto tácito" se, sobre o prazo de 30 dias úteis a contar da data do registo do processo, tiverem decorrido *cinco dias úteis* — dois para a comunicação "via postal" pelo menos do sentido da eventual decisão expressa e os três decorrentes do regime geral das comunicações postais dos actos em quaisquer processos.

5. Igual entendimento terá que ser adoptado com as necessárias adaptações nas situações em que o processo é remetido ao Tribunal pelo organismo interessado *na sequência de devolução anterior* para efeitos do art.° 15.° n.° 5 da Lei n.° 86/89 — solicitação de "elementos adicionais ou em falta".

Não tendo o organismo conhecimento da data da reentrada do processo no Tribunal, porque lhe não é comunicada, mas tão só da *data em que o remeteu* deve aceitar-se que aquela é o 3.° dia útil (aplicação analógica do regime do D.L. n.° 121/76) a contar desta última.

Deverá pois ser a partir deste 3.° dia útil, presumível data da reentrada do processo no Tribunal, que se há-de reiniciar a contagem do prazo do "visto tácito" segundo o regime exposto no número anterior isto porque ao contrário do que sucede com o registo de entrada inicial a D.G.T.C. não comunica aos Serviços a data do registo daquela reentrada.

Hoje a Resolução n.° 9/92 deste Tribunal consagra esta orientação, mandando que a D.G.T.C. comunique aos Serviços ou Organismos a data da reentrada dos processos devolvidos para efeito de reinício da contagem de prazo do visto tácito.

6. Qual então o momento em que se interrompe a contagem de prazo do visto tácito? Quais os actos portadores dessa virtualidade? Em que momento se reinicia a contagem desse prazo?

São estas as questões que implicam um esforço interpretativo do art.° 15.° n.^{os} 4 e 5 da Lei n.° 86/89.

Pelas razões que deixamos expressas em 4 aquele prazo de 30 dias úteis interrompe-se não no momento em que a solicitação dos elementos adicionais ou em falta é emitida pelos serviços da D.G.T.C. ou pela subsequente decisão

judicial, mas quando chega ao conhecimento do organismo ou serviço que remeteu para visto o acto ou contrato.

O conhecimento de tal solicitação há-de ocorrer até ao 35.° dia útil seguinte ao da data do registo de entrada do processo na D.G.T.C., sob pena de o organismo ou serviço interessado poder concluir pela verificação do visto tácito e iniciar a execução do acto ou contrato. Só têm efeito interruptivo do prazo de visto tácito as solicitações de elementos adicionais, ou em falta, dirigidas *directamente* aos respectivos organismos, ou serviços, ou também as dirigidas a *terceiros*? No primeiro caso, só aquelas que são feitas pela *via postal*, acompanhadas pela *devolução do respectivo processo* ou também aquelas que são efectuadas pela via postal ou por *telegrama ou telefax* sem qualquer devolução do processo?

Do art.° 18.° n.° 4.°, in fine, do D.L. n.° 146-C/80, de 22/5 (cfr. ainda o art.° 15.° n.° 3), podia deduzir-se que só através da *devolução do processo* era possível solicitar-se aos respectivos serviços ou organismos "informações complementares" ou a "regularização de quaisquer documentos".

Todavia o n.° 2 do art.° 7.° do mesmo diploma permite ao Tribunal *"requisitar,* ao serviço que remeteu o processo, quaisquer documentos que repute necessários".

Hoje face aos termos amplos do n.° 5 do art.° 15.° da Lei 86/89, afigura-se-nos que a D.G.T.C., e o próprio Tribunal, pode fazer solicitações de quaisquer "elementos adicionais ou em falta", documentos ou informações, independentemente da necessidade de devolver o respectivo processo.

Assim sendo, e caso não seja devolvido o processo, há-de ser a chegada de tal solicitação ao conhecimento do organismo ou serviço que há-de interromper o prazo de visto tácito.

Quanto às solicitações de elementos adicionais ou em falta, ou de quaisquer documentos reputados necessários dirigidos a organismos ou serviços (ou até a entidades privadas) *que não aqueles que se remeteram no processo para visto*, nada obsta a que também tenham efeito interruptivo do prazo do art.° 30.° n.^{os} 4 e 5 da Lei 86/89.

Tais diligências, além de consentidas pelos termos textuais do n.° 5 deste normativo, têm suporte legal no art.° 31.° daquele diploma.

Assim sendo, e em coerência com o exposto antecedentemente, torna-se necessário que o organismo ou serviço que remeteu o processo para visto *tenha conhecimento da data* em que tais diligências foram solicitadas e da data em que foram satisfeitas, pelo que lhe deverão também ser comunicados estes elementos.

Só deste modo, as diligências solicitadas a *terceiros* podem ser a virtualidade de interromper aquele prazo e permitir o reinício da sua contagem até ao momento em que se deva verificar o visto tácito e a consequente possibilidade, execução do acto ou contrato pelo respectivo serviço ou organismo.

7. Desçamos então ao caso vertente.

O processo, devolvido à autarquia na sequência de decisão dos juízes de turno proferida em 20/9/91, reentrou no Tribunal em *7/10/91*.

A partir desta data, pelo menos, reiniciou-se a contagem do prazo de 30 dias úteis do "visto tácito".

A nova decisão de *devolução do processo* para instrução com novos documentos — e não há que abordar desde já a questão da imprescindibilidade dos mesmos suscitada pela reclamante — proferida pelos juízes de turno em *sessão diária de 11/11/91* não chegou a ser efectivada, pelo que o processo não saiu do Tribunal nem entrou nos Serviços da autarquia.

Com efeito nesse mesmo dia aqueles documentos foram recebidos na D.G.T.C. por telefax do advogado Meira Ramos na sequência de comunicação telefónica do Dr. Francisco Sales, então a prestar serviço na respectiva contadoria.

Por isso a contadoria produziu uma 3.ª informação em 15/11/91 e apresentou de novo o processo à apreciação dos juízes de turno.

Todavia aquela actuação do referido advogado não pode repercutir-se na esfera jurídica da autarquia já que o mesmo não possuía qualquer mandato documentado por procuração junta ao processo de visto, sendo *terceiro* neste processo.

Não tendo assim a devolução do processo, ordenada na sessão diária de 11/11/91, sido efectivada e levada ao conhecimento da própria autarquia, à qual não foi directamente solicitado o documento aludido no despacho dos juízes de turno, nem lhe tendo sido comunicadas as datas da solicitação desse documento ao referido advogado, bem como da respectiva recepção do mesmo neste Tribunal, não pode considerar-se interrompido o prazo de "visto tácito" reiniciado em 8/10/91.

Sendo assim, no 35.° dia a contar da entrada do processo em Tribunal — 8/10/91 — porque não houve qualquer *decisão expressa comunicada à autarquia* deve ter-se constituído o "visto tácito" da minuta do contrato em apreço.

Deste modo na sessão da 1.ª Secção de *10/12/91*, o Tribunal deveria ter-se abstido de conhecer a legalidade de tal minuta uma vez que a mesma se devia considerar *tacitamente visada em 27/11/91*.

Com o decurso do prazo do "visto tácito" ficou prescludida por incompetência "ratione temporis" do Tribunal a possibilidade de, apreciando em sede de fiscalização preventiva a legalidade daquela minuta, recusar-lhe o visto, sem prejuízo da eventual responsabilidade financeira pela eventual ilegalidade da respectiva despesa vir a ser apreciada em sede de fiscalização sucessiva (cfr. n.° 6 do art.° 15.° da Lei n.° 86/89).

Nesta conformidade deve o acórdão sob reapreciação ser revogado, ficando prejudicada a necessidade de pronúncia sobre os restantes fundamentos da reclamação.

8. Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1.ª Secção em julgar procedente a reclamação substituindo a decisão de recusa de visto à minuta do contrato em causa pela declaração de "visto tácito".

Comunicações necessárias.

Lisboa, 7 de Julho de 1992

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Adelina de Sá Carvalho (voto o Acórdão nos termos da declaração anexa)
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro (vencido, por entender que o prazo do artigo 15.° n.° 2, da Lei 86/89 (como já acontecia com o prazo do artigo 16.° do Decreto-Lei n.° 390/82, de 17 de Setembro) se interrompe com a prolação da decisão de visar ou devolver e não com a sua notificação).
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

DECLARAÇÃO DE VOTO DA EXM.ª CONSELHEIRA ADELINA DE SÁ CARVALHO (REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO N.° 85 787/91 AUTOS DE RECLAMAÇÃO N.° 20/92)

Voto as conclusões constantes dos n.os 4 a 6 (inclusivé) do Acórdão, no entendimento de que o prazo para verificação do visto tácito se interrompe com o conhecimento, pelo serviço ou entidade interessada, no sentido da decisão ou da devolução, que não forçosamente do seu conteúdo.

Contudo, no que se refere ao caso concreto objecto dos autos, teria sido necessário um aprofundamento da instrução do processo, de molde a conhecer a qualidade do advogado Meira Ramos em relação à Câmara à data em que, por fax, e na sequência de contacto telefónico de funcionário da contadoria, fez chegar a este Tribunal os documentos cujo envio tinha sido determinado pelo Juiz relator. É que a entrada desses documentos teria determinado a interrupção da contagem do prazo para visto tácito caso ficasse demonstrado que, tal como no processo reclamatório, aquele causídico representava os interesses da Câmara e actuava em sua representação.

INSTITUTO PORTUGUÊS DE QUALIDADE
CARREIRA TÉCNICA SUPERIOR — CONCURSO DE INGRESSO
REQUISITOS ESPECÍFICOS DE PROVIMENTO
REFORMA DOS ACTOS

SUMÁRIO:

1. Os requisitos especiais de admissão exigíveis num concurso são os legalmente exigidos para o provimento em causa, não podendo ser indicados como tal elementos que a lei não exija e apenas atendíveis para ulterior apreciação do mérito dos candidatos.
2. Cabe à Administração, como autora de um acto ferido de ilegalidade, caso queira aproveitar do processo em causa os actos idóneos anteriores ao acto ilegal, promover a prática dos actos necessários a tal fim. O Tribunal de Contas é incompetente para a prática de tais actos em nome e por conta da Administração.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.° 69/92*
Sessão de 1992.07.14

1. O Senhor Secretário de Estado da Indústria, nos termos do art.° 2.° da Lei n.° 8/82, de 26/5, solicita a reapreciação da decisão n.° 400/92 que no processo em epígrafe recusou o visto ao contrato administrativo de provimento entre o Instituto Português de Qualidade e José João Narciso Cordeiro como técnico superior de 2.ª classe *estagiário*.

Basicamente a recusa do visto fundamentou-se no facto de o aviso de abertura do respectivo curso externo exigir como requisitos especiais de admissão

---

* Reapreciação do processo n.° 115 630/91.

"além do mais, conhecimentos de francês e inglês escritos e falados", postergando o disposto no art.° 23.° n.° 5 *c*) do Decreto-Lei n.° 498/88, de 30/12, e o art.° 50.° da C.R.

2. Na reclamação alega-se em síntese:

a) os art.os 21.° e 16.° *d*) do Decreto-Lei n.° 498/88 "visam a salvaguarda de um núcleo imperativo de requisitos, cujo desrespeito inviabiliza o provimento do candidato por ilegalidade, mas proibindo expressamente a inclusão de outros requisitos considerados adequados";

b) o art.° 4.° do mesmo diploma permite a cada serviço ou organismo "estabelecer condições directamente relacionáveis com as atribuições que lhe são cominadas legalmente, tendo em vista a prossecução do interesse público";

c) dado o valor decisivo da avaliação, a qual tem em conta a "formação, qualificação e experiência profissional na área" (art.° 27.° n.° 1 *d*) do Decreto-Lei n.° 498/88), "não tem efeito útil abrir concurso exclusivamente com expressa menção da licenciatura legalmente exigida, para depois inviabilizar candidaturas de indivíduos cujas habilitações e formação não sejam adequadas às funções a exercer";

d) o aviso de concurso está conforme ao Decreto-Lei n.° 498/88 e consequentemente ao art.° 47.° n.° 2 da Constituição, sendo inaplicável o disposto no art.° 23.° n.° 1 *c*) daquele primeiro diploma por respeitar apenas a concursos de acesso, o que não é o caso;

e) a "invalidade eventualmente detectada deverá revestir o carácter de anulabilidade e não nulidade", por não ser objecto de expressa cominação legal.

3. Admitida liminarmente a reclamação, o Representante do Ministério Público emitiu parecer no sentido da sua improcedência.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Em síntese a factualidade a considerar é a seguinte:

a) por aviso publicado no D.R., II Série, de 24/1/91, foi aberto concurso externo de ingresso para um lugar de técnico superior de 2.ª classe, *estagiário*, do Instituto Português de Qualidade;

b) no ponto 6.2 do aviso, mencionam-se como requisitos especiais de admissão além doutros, "licenciatura em engenharia de sistemas decisionais" e "conhecimentos de francês e inglês, escritos e falados".

4. A questão jurídica a derimir é precisamente a de saber se a exigência destes requisitos especiais de admissão estão conformes à lei.

Dispõe o art.° 3.° n.° 1 *d*) do Decreto-Lei n.° 265/88, de 28/7, que o recrutamento para a categoria de técnico superior de 2.ª classe se faz "de entre *licenciados* aprovados em estágio...".

Ressalvada a inovadora exigência da aprovação em estágio, já anteriormente o art.° 18.° n.° 1 *d*) do Decreto-Lei n.° 248/85, de 15/7, exigia para o mesmo recrutamento apenas a habilitação "com o grau de licenciatura".

Por seu turno o art.° 21.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 498/88 dispõe que na *admissão* ao concurso, os candidatos devem satisfazer, além dos requisitos gerais, "os requisitos especiais *legalmente* exigidos para o provimento dos lugares a preencher".

É a manifestação expressa de princípio da legalidade que rege os actos de admissão ao concurso, no sentido de que só são admitidos os concorrentes que preencham os requisitos previstos na lei e de que não é possível exigir requisitos não previstos, ainda que não proibidos na lei.

É pois o princípio da legalidade dos actos administrativos (cfr. art.° 3.° n.° 1 do C.P.A.) nas suas vertentes de reserva de lei e de precedência de lei (Sérvulo Correia, Noções de Direito Administrativo, 1982, pág. 243) ou, noutra terminologia, da regra da conformidade e da regra da compatibilidade (Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, vol. I, pág. 301).

O que a lei geral exige, tão só e apenas, para a admissão ao concurso para estágio na carreira técnica superior o grau de licenciatura em curso superior (cfr. o art.° 3.° n.° 1 *d*) compaginado com o art.° 4.° n.° 1 *c*) do Decreto-Lei n.° 265/88.

5. Face ao disposto no art.° 3.° n.° 3 e no art.° 8.° n.os 1 e 2 do Decreto-Lei n.° 248/85 era viável que a lei contemplasse também "requisitos especiais" para o ingresso em carreiras específicas.

Não foi esse porém o caso do Decreto-Lei n.° 206/89, de 27/6, e do Decreto Regulamentar n.° 56/91, de 14/10, que nada previram de especial como requisitos de admissão na área funcional da "engenharia de qualidade" da carreira técnica superior do respectivo quadro de pessoal.

Pelo contrário o art.° 22.° n.° 2 deste último diploma limitou-se a remeter o preenchimento dos lugares desse quadro para "o disposto nas leis gerais da função pública".

É pois ilegal, por falta de suporte normativo, a exigência dos requisitos especiais de admissão ao concurso do 6.2. do aviso de abertura.

Qualquer interessado possuidor do grau de licenciatura em curso superior podia ser opositor ao concurso.

O objecto da licenciatura e os demais "requisitos especiais" apenas poderiam relevar para efeitos da ulterior "apreciação do mérito dos candidatos ou para a respectiva classificação ou graduação".

Só como tal deviam constar do aviso do concurso — art.° 16.° *e*) e *h*) do Decreto-Lei n.° 498/88 — e não como condicionantes especiais *da admissão* ao concurso.

Bem andou, pois a decisão reclamada, aliás na sequência de jurisprudência uniforme deste Tribunal (cfr. Ac. n.° 29/92; A.R. n.° 56/92).

6. Na reclamação pede-se ainda, para a hipótese da sua improcedência, a reformulação da decisão reclamada "no sentido de considerar o aviso meramente anulável, por forma a possibilitar a reconversão do processo e a eliminação das causas da recusa para reabertura de concurso para as vagas descongeladas".

É manifesto que tal pedido subsidiário não cabe na competência material deste Tribunal.

Afirmada uma ilegalidade como fundamento da recusa do visto compete apenas à Administração, como autora do acto ferido dessa ilegalidade, caso queira aproveitar os efeitos do respectivo procedimento, praticar os actos administrativos secundários idóneos a tal finalidade (cfr. art.° 137.° e 147.° do Código do Procedimento Administrativo).

7. Pelos fundamentos expostos acordam os juízes da 1.ª Secção em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 14 de Julho 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*

CÂMARA MUNICIPAL DE TONDELA
CHEFE DE REPARTIÇÃO — CONCURSO DE INGRESSO
TEMPO DE SERVIÇO — CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO
MÉRITO EXCEPCIONAL

SUMÁRIO:

A atribuição de mérito excepcional pode ter a virtualidade de reduzir o tempo de serviço necessário para a progressão — que consiste na mudança de escalões dentro de uma categoria — mas não pode servir para preencher o módulo temporal exigido para ser nomeado para um cargo de chefia.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.° 66/92*
Sessão de 1992.07.14

1. O Senhor Presidente da Câmara de Tondela vem solicitar nos termos do art.° 2.° da Lei n.° 8/82, de 26/5, a reapreciação da decisão n.° 767/92 que no processo em epígrafe recusou o visto à nomeação de António dos Santos Bento Barata, como chefe de repartição.

Fundou-se tal recusa de visto nas seguintes razões:

a) o interessado, não obstante a classificação de serviço de mérito excepcional, tem menos de três anos como chefe de secção;
b) a carreira de chefe de repartição é unicategorial, não sendo possível a nomeação para tal categoria por progressão ou promoção (art.° 6.° n.° 2 do D.L. n.° 265/88, de 28/7);
c) assim a redução do tempo de serviço contemplada no art.° 30.° n.° 4 do D.L. n.° 184/89, de 2/6, não lhe é aplicável.

---

* Reapreciação do processo n.° 9587/92.

2. O reclamante contraditando a interpretação limitativa do art.° 30.° n.° 4 a) do referido D.L. n.° 184/89, que esteve na base da recusa do visto, alega em síntese:

a) a expressão "para efeitos de promoção ou progressão" empregada naquela alínea, quando desacompanhada de outro elemento técnico, tem de entender-se como significando — o que o próprio dicionário define, como o "acesso ou elevação a cargo ou categoria superior";
b) se o legislador pretendesse que tal preceito valesse apenas nos casos de "promoção" ou "progressão" inseridos tão só no âmbito das respectivas carreiras profissionais, tê-lo-ia dito expressamente tanto mais que o fez relativamente à alínea *b*) do mesmo normativo ao referir-se a "promoção da respectiva carreira";
c) a circunstância de o cargo de chefe de repartição " não se encontrar especificamente inserido em outra carreira, que não a própria com *essa única categoria*", não obsta a que os funcionários em condições de para ele serem nomeados sejam *"promovidos na carreira da função pública"*;
d) outra interpretação contraria não apenas "a intenção do articulado do diploma (D.L. n.° 184/89, de 2/6) como ainda o espírito que ficou explanado no seu preâmbulo", designadamente no parágrafo 13.° quando se refere às "novas formas de estímulo ao empenhamento individual, vertidas em modelos de *promoção profissional* e *progressão económica*, as quais têm em atenção o mérito, a experiência e o desempenho dos funcionários".

3. Admitida liminarmente a reclamação, o representante do Ministério Público, emitiu parecer no sentido da sua improcedência reiterando a natureza unicategorial da carreira de chefe de repartição face ao art.° 6.° do D.L. n.° 265/88, de 27/7, insusceptível de promoção ou progressão.

Corridos os vistos legais, cumpre pois decidir.

Está em causa a interpretação da alínea *b*) do n.° 4 do art.° 30.° do D.L. n.° 184/89, o qual reza: "A atribuição da menção de mérito excepcional deve especificar os seus efeitos, permitindo alternativamente:

a) redução de tempo de serviço para efeitos de *promoção ou progressão*;
b) promoção na respectiva carreira, independentemente de concurso".

Antes do mais impõe-se sublinhar que o art.° 30.° relativo ao regime de mérito excepcional, segue-se ao recorte dos conceitos de *ingresso* (art.° 26.°) *acesso* (art.° 27.°), *recrutamento excepcional* para lugares de acesso (art.° 28.°) e *progressão* (art.° 29.°).

Significativo é o teor do art.° 27.° ao dispor que "o acesso faz-se por *promoção*", a qual consiste na "mudança para a *categoria seguinte da respectiva carreira* e opera-se para escalão a que corresponda remuneração base imediatamente superior".

Por seu turno, o art.° 29.° define a *progressão* como "mudança de escalão na mesma categoria".

Os conceitos de carreira e categoria estão vertidos no art.° 4.° do D.L. n.° 248/85, de 17/7, que estabelece:

1. *Carreira* é o *conjunto hierarquizado de categorias* às quais correspondem funções da *mesma natureza* a que os funcionários terão acesso de acordo com a *antiguidade e o mérito* evidenciado no desempenho profissional.
2. *Categoria* é a posição que os funcionários ocupam *no âmbito de uma carreira*, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções, referida à escala salarial da função pública.
   É pois neste quadro normativo e conceitual que terá de ser feita a leitura da alínea *b*) do n.° 4 do art.° 30.° do D.L. n.° 184/89.

4. Desde já se afirma que a interpretação daquele preceito, que suportou a decisão reclamada, não é de forma alguma limitativa.

A tese pretendida pelo reclamante é que é "aumentativa" ao procurar encontrar nele conceitos que o legislador não pode ter querido utilizar.

É que a vingar esta tese ficariam em crise os princípios da coerência e unidade do sistema jurídico e da razoabilidade do legislador (art.° 9.° n.^{os} 1 e 3 do Cód. Civil).

Na verdade não se compreenderia que este depois de ter definido com clareza o conceito de *promoção*, como mudança de categoria dentro da mesma carreira e de *progressão* enquanto mudança de escalão remuneratório no interior da mesma categoria, logo de seguida viesse utilizar aquela expressão no sentido de promoção profissional na função pública ou progressão económica.

A expressão "promoção" da alínea *b*) do n.° 4 do art.° 30.° não pode deixar de ser coincidente com a do art.° 27.° n.° 3 do D.L. n.° 184/89.

O que ela pressupõe é uma carreira normal com pluralidade de categorias inferiores, intermédias e superiores (cfr. ainda art.° 16.° do D.L. n.° 353-A/89 de 16/10).

5. A categoria de chefe de repartição é todavia *uma só* que na administração local, tem como base de recrutamento as categorias de todo de carreiras diversas como se vê do art.° 42.° n.° 8 do D.L. n.° 353-A/89, de 16/10, além dos

chefes de secção e de titulares de curso superior não necessariamente funcionários públicos (art.° 6.° n.° 2 do D.L. n.° 265/88).

Está integrada não propriamente numa carreira, por falta de categorias hierarquicamente superiores ou inferiores, mas num *grupo de pessoal* que é designado de *"chefia"* de natureza idêntica embora de nível inferior ao do quadro de pessoal dirigente (cfr. para a administração local art.° 7.° do D.L. 466/79, de 13/9; art.° 7.° n.° 1 e 23 do D.L. n.° 116/84 de 6/4; art.os 6.° n.° 2 a) do D.L. n.° 247/87 de 17/6).

Trata-se duma categoria de pessoal que foi revalorizada pelo art.° 4.° do D.L. 106/78, de 24/5 cujos lugares face ao n.° 3 do art.° 6.° do D.L. n.° 265/88 de 28/7, deverão ser extintos à medida em que vagaram quando "não tenha correspondência em unidades orgânicas".

Os lugares de chefia "não são preenchidos através de *promoção* mas sim por *admissão* ou comissão de serviço" (Alfaia, Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público, vol. I, pág. 67).

Por tudo isto, a caracterização mais correcta deverá ser a de cargo (e não categoria) *de chefia*, cujo recrutamento/admissão se faz por *concurso* dentre titulares de categorias cimeiras de diversas carreiras e dentre licenciados ainda que não vinculados à função pública.

6. De notar que no quadro da Câmara Municipal, publicado no D.R., II Série, de 7/9/90, pág. 10 029, o chefe de repartição aparece integrado no grupo de pessoal de *"chefia"*, sem qualquer menção expressa da respectiva carreira.

Deste modo estamos perante uma nomeação para um *cargo de chefia,* embora por concurso e por tempo indeterminado, e não perante uma promoção no interior duma carreira em que a categoria de chefe de secção (ou as categorias de tesoureiros principais ou de 1.ª classe, ou chefes de serviços ou assessores autárquicos — art.° 42.° n.° 8 do D.L. n.° 353-A/89) seja hierárquica e imediatamente inferior à categoria de chefe de repartição.

De igual maneira, não se pode caracterizar como promoção dentro da mesma carreira, a nomeação embora em comissão de serviço, por 3 anos e por escolha, para os cargos de director de serviço, ou chefe de divisão, de licenciados integrados na carreira técnica superior com experiência na mesma durante 6 ou 4 anos, como em regra exige o art.° 4.° n.° 1 do D.L. n.° 323/89, de 25/9, para a Administração Central.

A este propósito e na administração local é mais expressivo o art.° 7.° n.os 5 e 7 do D.L. n.° 116/84, de 6/4, na redacção da Lei 44/85, de 13/9, do qual se vê que os correspondentes cargos de director municipal ou chefe de divisão têm bases de recrutamento desinseridas de qualquer carreira de que os mesmos sejam categorias hierarquicamente superiores.

7. No caso vertente tratando-se, como se demonstrou, da *admissão* de um chefe de repartição, devia o interessado, enquanto chefe de secção, possuir *3 anos de serviço nesta categoria* para poder ser opositor ao concurso, nos termos do art.° 6.° n.° 2 a) do D.L. n.° 265/88, de 28/7.

Porque não se trata de uma categoria hierárquica e directamente superior à de chefe de secção, integrada na mesma carreira, não se pode falar de promoção.

Foi certamente por esta razão que a Câmara Municipal, aliás correctamente, abriu concurso interno geral *de ingresso* (D.R., III Série, de 1/10/91) e não de acesso.

É assim ilegal fazer decorrer do mérito excepcional atribuído ao interessado, nos termos do art.° 30.° n.° 4 a) do D.L. n.° 184/89, a redução do tempo de serviço necessário para preencher o módulo temporal exigido pelo art.° 6.° n.° 2 a) do citado D.L. n.° 265/88.

A atribuição desse mérito excepcional pode ter a virtualidade de reduzir o tempo de serviço necessário para "progressão" ou mudança de escalões na categoria de chefe de secção em conformidade com o disposto nos art.os 19.°, 20.° e 22.° do D.L. n.° 353-A/89 (cfr. mapa anexo n.° 2).

Bem andou pois a decisão sob reapreciação em recusar o visto à nomeação em causa.

8. Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1.ª Secção em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 14 de Julho 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*

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
CONTRATO DE EMPREITADA — TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO:

Os trabalhos a mais consubstanciam uma modificação da prestação do empreiteiro como efeito jurídico do próprio contrato, não representando uma inovação contratual mas uma decorrência do próprio contrato.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Autos de Reclamação n.° 31/92*
Sessão de 1992.07.14

1. Em sessão diária da 1.ª Secção, de 5 de Dezembro de 1991, o Tribunal de Contas recusou, pela Decisão n.° 4447/91, o visto ao contrato celebrado entre a Câmara Municipal de Lisboa e um consórcio de empresas, como 3.° adicional à empreitada n.° 1/85 — "Execução e construção do sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa, seu tratamento e destino final referente à recuperação de água industrial".

Fê-lo com os seguintes fundamentos:

— os trabalhos objecto do contrato não podiam, dada a sua natureza, ser considerados como trabalhos não previstos ou a mais, necessários à conclusão da obra, nos termos dos artigos 18.°, 19.° e 27.° do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18 de Agosto;
— atento o valor daqueles trabalhos, o contrato deveria ter sido obrigatoriamente precedido de concurso;

---

* Reapreciação do processo n.° 99 160/91.

— não tendo tal sucedido, não se procedeu igualmente à dispensa do concurso nos termos legais fixados (artigo 4.° do Decreto-Lei n.° 390/82, de 17 de Setembro).

2. Inconformado, vem o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lisboa solicitar a reapreciação daquela decisão, invocando:

— a empreitada em apreço resultou de um concurso público internacional aberto em 1982, cujo contrato de adjudicação foi assinado em 1985 e a consignação firmada em 1986;
— a obra, na parte de construção civil, ficou praticamente concluída em 1990, tendo então sido iniciada a exploração das Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) por um período de garantia de 3 anos, conforme previsto no contrato de adjudicação;
— aquele período, actualmente em curso, motivou a realização de algumas obras complementares numa área especializada como é a das tecnologias de tratamento de águas residuais;
— os trabalhos a realizar na área da ETAR de Beirolas, para recuperação e utilização da água industrial, resultam da falta de água com caudal suficiente para as lavagens daquela ETAR, do seu equipamento e ainda a rega dos espaços verdes envolventes;
— a actual situação de risco bactereológico é elevada, o que não é de admitir após um investimento de 6 000 000 de contos, sendo certo que a sua resolução depende de um investimento de cerca de 70 000 contos;
— a Comunidade Europeia propõe-se financiar este trabalho integrado nos princípios sanitários e de defesa do ambiente, sendo esta acção a primeira a implantar no país.

No que respeita à natureza de trabalho adicional, ou seja de complemento da empreitada inicial, defende a Câmara que:

— se trata do aproveitamento de um processo tecnológico que se insere a jusante do sistema de tratamento instalado e ainda em período de garantia;
— a execução destes trabalhos por outra entidade diminuiria as responsabilidades dos trabalhos já executados pelo adjudicatário e interferiria com a actual exploração;
— a tecnologia a aplicar, quer no tipo de equipamento, quer no processo, deve ser análoga à existente, não sendo desejável que os trabalhos a mais importem alterações físicas quer na obra objecto da empreitada inicial, quer nas especificações e qualidade dos materiais utilizados;

— as interligações de funcionamento no que se refere a sinalizações, comandos e registos terão de integrar-se no sistema informatizado já existente;
— a garantia do sistema complementar a instalar deve encontrar-se ligada à garantia da exploração em curso, podendo até esta ser posta em causa pelo adjudicatário da empreitada inicial se ocorrerem deficiências de funcionamento no sistema complementar;
— o trabalho situa-se no mesmo local e dentro do perímetro da própria estação de tratamento e é da mesma natureza do já executado;
— esta empreitada representa cerca de 1% dos investimentos já realizados.

Conclui o ilustre reclamante por afirmar que, face a este conjunto de fundamentos, o trabalho em referência só poderá ser convenientemente executado como adicional à empreitada inicial, pelo que solicita a concessão do necessário visto.

3. Admitida liminarmente a reclamação, sobre ela se pronunciou o Exm.° Procurador-Geral Adjunto no sentido de merecer integral provimento.

No seu douto parecer defende que a noção de trabalhos a mais se deverá buscar mais no desiderato último da obra a levar a cabo e na parcela que dela representa, do que no montante do seu custo. Ora, no caso, a obra objecto deste 3.° Adicional é imprescindível para a obra final, à qual se encontra ligada funcionalmente, pelo que a sua entrega a outro construtor poderia pôr em causa o sistema de responsabilidade geral da obra.

Acresce que o valor dos trabalhos a mais é diminuto em relação aos trabalhos a realizar e ao preço global a pagar.

A execução de trabalhos a mais consubstancia, no caso, a modificação da prestação do empreiteiro com efeito jurídico do próximo contrato. Sendo a ordem de execução emanada do dono da obra e expressão do "poder de modificação unilateral" das prestações do co-contratante que cabe à Administração, o empreiteiro tem direito a ser ressarcido das obras a mais realizadas.

4. Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir

4.1. *Os factos a considerar são os seguintes:*

a) Em 27 de Dezembro de 1985 e na sequência de concurso público internacional, foi celebrado o contrato de empreitada "concepção, financiamento e construção do sistema interceptor de esgotos da Cidade de Lisboa, seu tratamento e destino final" em que foram outor-

gantes a Câmara Municipal de Lisboa e as empresas "Construções Técnicas SARL", "Engil-Sociedade de Construção Civil, SARL", "Sociedade de Construções Soares da Costa, SARL", "Empresa de Sondagens e Fundações Teixeira Duarte, Lda.", "Degremont, SA", "OTV, Omnium des Traitements et de Valorisation" e "Cintel-Construção do Interceptor de Esgotos de Lisboa, Lda.", desempenhando esta última a função de "leader" do consórcio a constituir entre as empresas intervenientes.

A adjudicação da empreitada excluiu contudo a "parte correspondente a estações elevatórias, condutas elevatórias e interceptor do sistema de Alcântara (Algés-Alcântara) e do modelo de financiamento".

Em relação a esta empreitada, cujo valor orçava 3 790 657 contos, foi prestada informação de cabimento referente a uma verba de 140 000 contos, inscrita no orçamento então vigente, estando previsto que os encargos recaíssem na sua totalidade em 1986, e anos seguintes, cuja cobertura financeira estaria assegurada através de empréstimos da Caixa Geral de Depósitos e do Crédit Franco-Portugais e por receitas próprias da Câmara.

b) Em 30 de Novembro de 1990, foi pelos mesmos interessados outorgado um Adicional à Empreitada atrás referida, com vista à execução da "confecção e montagem de um difusor em tubo PAD com sessenta e oito metros de comprimento, para diluições iniciais elevadas", o que incluía os trabalhos a mais e a menos disso consequentes.

Os trabalhos objecto do Adicional envolveriam o encargo de 26 184 contos (com IVA), sendo o prazo de execução o da empreitada inicial.

c) Em 20 de Janeiro de 1991, novo Adicional é outorgado com o fundamento de que quer a desactualização do projecto inicial, quer a necessidade de substituir parte dos equipamentos entretanto ultrapassados por razões tecnológicas, quer finalmente a redução do número previsto de habitantes no âmbito da ETAR de Beirolas, acarretaram alterações nos trabalhos de construção civil de que resultaram a não execução de uns e a substituição de outros.

O valor do adicional, que resultava dos trabalhos a mais e a menos, foi de 27 544 mil contos.

d) Finalmente, em 18 de Dezembro de 1991, a Câmara Municipal de Lisboa, e as já citadas empresas, outorgam novo Adicional (o terceiro) tendo por objecto a recuperação da água industrial (Proposta n.° 161/91 da CML) utilizada na Estação de Tratamento de Águas

Residuais de Beirolas, de modo a reforçar o abastecimento de água à Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos — ETRS, do que resulta um encargo global de 65 000 contos (conforme informação de cabimento).

e) Os dois primeiros adicionais foram visados em termos e ao terceiro foi recusado o visto com os fundamentos que aqui se dão por reproduzidos.

4.2. Por aviso publicado em Fevereiro de 1982 foi aberto pela Câmara Municipal de Lisboa concurso de pré-qualificação para "o concurso público internacional de concepção, financiamento e construção do sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa, seu tratamento e destino final", concurso este cujo o aviso foi publicitado em Agosto do mesmo ano.

De acordo com o respectivo Programa de concurso, o contrato teria — n.° 1 (1) - o "triplo objecto incindível de :

a) Realização dos trabalhos de concepção e construção das obras do Sistema Interceptor de Esgotos de Lisboa, seu tratamento e destino final;

b) Preparação de um esquema de financiamento total das actividades de projecto e construção...;

c) Realização dos trabalhos de operação e manutenção das instituições de tratamento e destino final por período não inferior a 10 (dez) anos".

A empreitada — n.° 7 do CE — seria realizada por preço global máximo garantido.

O objecto do contrato integrava (artigo 1.°) por conseguinte:

— a execução da empreitada de concepção e construção do sistema interceptor de esgotos, seu tratamento e destino final;

— a operação e manutenção das instalações durante o período de garantia (até 24 meses contados a partir da recepção provisória da obra);

considerando-se incluídos no objecto e preço do contrato todos os trabalhos, equipamentos, estudos, recolha de informação e acções indispensáveis à elaboração do projecto, à execução da obra e ao bom funcionamento do sistema e necessários à obtenção das garantias de construção, de caudal a tratar e de eficiência.

No artigo 5.°, previa-se que o empreiteiro garantisse, entre outros, os materiais, elementos de construção e equipamentos aplicados na obra, bem como a capacidade das instalações para os caudais a tratar.

No artigo 6.°, relativo ao preço do contrato, dispunha-se que "o montante global do contrato poderá ser modificado em função de trabalhos a mais ou a

menos, resultantes das alterações introduzidas no projecto de execução, por indicação da Câmara Municipal de Lisboa ou por ela aceites."

A previsão de trabalhos a mais ou a menos constava do artigo 16.° do Caderno de Encargos, de acordo com o qual a respectiva realização, durante o período de construção da obra, dependeria de proposta do empreiteiro aprovada pelo dono da obra, ou da iniciativa deste último, obtida a concordância do empreiteiro, sendo os respectivos custos determinados por medição, com base nos preços unitários constantes da proposta do empreiteiro.

De acordo com o mesmo artigo, seriam igualmente pagos como trabalhos a mais no regime de série de preços, todos os não previstos na versão definitiva do projecto que viessem a ser executados por conveniência do dono da obra e a sua solicitação.

Em caso de realização cumulativa de trabalhos a mais e a menos, o pagamento ou o acerto de preços seria feito pelo resultante final do cômputo.

4.3. De acordo com os artigos 16.° e 22.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969, aplicável à empreitada em causa por força do artigo 236.° do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18 de Agosto, os trabalhos que, em espécie ou quantidade, não tenham sido incluídos na previsão que serve de base ao contrato e destinados à realização da mesma empreitada, serão executados pelo empreiteiro como trabalhos a mais, sendo este obrigado a executá-los desde que lhe sejam ordenados por escrito pelo dono da obra, isto com as excepções previstas no artigo 27.°. O valor dos trabalhos a mais será celebrado em função dos preços fixados no contrato ou acordados ou arbitrados posteriormente (n.° 1 do artigo 29.°) e o prazo para a conclusão da obra é prorrogável na proporção do valor dos trabalhos a mais, relativamente ao valor da empreitada (n.° 2 do artigo 126.°).

Conforme detalhadamente desenvolvido nos Acórdãos tirados nos Autos de Reclamação n.os 99/91 e 148/91, este Tribunal tem entendido que os trabalhos a mais, consubstanciando uma modificação da prestação do empreiteiro como efeito jurídico do próprio contrato, não representam uma inovação contratual, mas uma decorrência do próprio contrato.

Como se conclui no Acórdão de 21 de Janeiro de 1992 (AR 148/91), "os trabalhos a mais podem ser quantitativa ou qualitativamente diversos dos previstos no contrato mas hão-de inserir-se 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".

Assim sendo:

5. No caso em apreço, e como detalhadamente argumenta o Exm.° Representante do Ministério Público junto deste Tribunal, com o Adicional em apreço foram introduzidas no contrato inicial alterações que, contudo, não alteraram as finalidades e natureza da empreitada.

Com efeito, estavam em causa quer a substituição de parte dos equipamentos, entretanto desactualizados tecnologicamente — o que se afigura natural face à duração prevista para a realização integral da obra (cuja conclusão não se prevê contratualmente antes de 1996) e aos avanços tecnológicos verificados — quer a actualização do projecto inicial, por força da insuficiência do caudal de água potável (oriunda de Loures), o que implicou o aproveitamento das águas resultantes dos processos de tratamento instalados na Estação de Beirolas, que serão utilizadas para fins industriais e para rega dos espaços verdes envolventes.

Afigura-se assim estar-se perante obra complementar da empreitada inicial, na sua vertente "tratamento de esgotos", de que resultará — com previsível economia de custos — a substituição, para os fins atrás enunciados, da água potável prevista inicialmente como suficiente para aquela Estação (mas cujo fornecimento não tem sido assegurado por dificuldades dos serviços competentes) por água tratada biologicamente na própria Estação de Beirolas.

Afigura-se, assim, que o adicional em apreço integra efectivos "trabalhos a mais", tal como o admitia a lei aplicável e como se encontram previstos no caderno de encargos e no contrato inicial.

Torna-se assim dispensável aprofundar os outros argumentos invocados pelo ilustre reclamante, nomeadamente a situação de elevado risco bactereológico, a necessidade de incluir estes trabalhos no âmbito da garantia a que a adjudicatária se encontra contratualmente vinculada, a localização do trabalho e a escassa proporção do seu custo face ao investimento já efectuado.

6. Termos em que — e em conclusão — os Juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 1.ª Secção, acordam, por maioria, em julgar procedente a reclamação e em conceder o visto ao Adicional em apreço.

Emolumentos pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, em 14 de Julho de 1992

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
José Manuel Peixe Pelica

Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa (vencido por entender que o caso em apreço não configura uma situação de trabalho a mais, pelo que o contrato deveria ter sido precedido de concurso, a menos que ele tivesse sido dispensado nos termos do artigo 5.°, n.° 4, alínea o) do Decreto-Lei n.° 211/79, de 12 de Julho.)
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

ACÓRDÃOS DE SUBSECÇÃO

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA — CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO — REQUISIÇÃO AUTORIZAÇÃO — SUBSTITUIÇÃO

SUMÁRIO:

1. A requisição "por conveniência da Administração" não implica que o serviço requisitado não careça de substituição temporária através de contrato de trabalho a termo, sendo essa necessidade determinada pelo interesse do serviço requisitado.
2. Por paralelismo de situações com o estatuto do pessoal dirigente, entende-se possível a utilização do contrato de trabalho para substituição temporária de funcionário ou agente, não carecendo, para tal, da anuência do Ministério das Finanças.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Acórdão n.° 143/92 — Proc. n.° 45 569/92
Sessão de 1992.05.12

O Tribunal de Contas em sessão de 12 de Maio de 1992, da 1.ª Secção, examinou o contrato de trabalho a termo certo entre a Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura e Salvador Moisés Sousa Gomes, ao abrigo dos art.os 18.°, n.° 2, alínea *a*) e 19.° do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro.

I — Considerando que:

a) o interessado é contratado pelo prazo de 6 meses, renovável eventualmente até 1 ano, para exercer funções de motorista de ligeiros;
b) tal função era prestada por um motorista do quadro, que se encontra em regime de requisição no Gabinete para os Assuntos Comunitários;
c) o contrato não tem anuência do Ministério das Finanças.

II — Considerando que:

a) no caso de contratos de trabalho a termo certo para "substituição temporária de um funcionário ou agente" não é necessário a anuência do Ministério das Finanças, como decorre dos art.^{os} 18.°, n.° 2, alínea *a*) e 19.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 427/89;

b) o conceito de substituição temporária só se encontra definido relativamente às nomeações "em lugar dirigente ou de chefia" nos casos de "vacatura ou ausência ou impedimento do respectivo titular" nos termos do art.° 23.° do Decreto-Lei n.° 427/89 e do art.° 8.° do Decreto-Lei n.° 323/89, de 26 de Setembro;

c) por paralelismo de situações deve entender-se que o contrato de trabalho para "substituição temporária de funcionário ou agente" do art.° 18.°, n.° 2, alínea *a*) do Decreto-Lei n.° 427/89, pode ocorrer naqueles casos, sendo certo que havendo lugares vagos o respectivo modo de preenchimento normal e obrigatório é o concurso (art.° 26.° e 27.° do Decreto-Lei n.° 184/89, de 2 de Junho);

d) deste modo, implicando a requisição de funcionário um *impedimento temporário* do exercício do lugar de que o mesmo é titular (cfr. art.° 27.°, n.° 3 do Decreto-Lei n.° 427/89) a respectiva substituição pelo contratado a termo certo é necessariamente transitória;

e) por outro lado, fazendo-se a requisição "por conveniência da Administração" — art.^{os} 25.°, n.° 2 e 27.°, n.° 6 do Decreto-Lei n.° 427/89 — tal não implica necessariamente que o organismo de origem do funcionário a substituir deixe de ter necessidade do mesmo e não careça de tal substituição *temporária* através do contrato de trabalho a termo de outra pessoa;

f) há-de ser o interesse do organismo do funcionário ou agente *requisitado* a determinar a necessidade de o substituir temporariamente por contratado a termo;

g) não obsta pois à aplicação do art.° 18.°, n.° 2, alínea *a*) do Decreto-Lei n.° 427/89, o facto de o contrato se destinar à substituição temporária de funcionário ou agente *requisitado* para outro organismo.

III — Pelos fundamentos expostos acorda-se em conceder o visto ao contrato de trabalho em apreço.

Lisboa, 12 de Maio de 1992

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

HOSPITAL GARCIA DE ORTA — ASSISTENTES HOSPITALARES CARREIRA MÉDICA HOSPITALAR — AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO — PUBLICAÇÃO OFICIAL — CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO

SUMÁRIO:

1. A admissão de assistentes hospitalares, mesmo para organismos em regime de instalação, é regulada por diploma próprio, aprovado pela Portaria n.º 116/91 de 11/2.
2. Não é razoável entender possível a renúncia à publicitação no jornal oficial de um concurso para uma categoria de ingresso numa carreira da função pública.

Conselheiro Relator:
Fernando José de Carvalho Sousa

Acórdão n.º 147/92 — Proc. 44 984 e 44 991/92
Sessão de 1992.05.19

O Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção na sessão de 19 de Maio de 1992, analisou os Contratos Administrativos de Provimento celebrados entre o Hospital Garcia de Orta e:

— HÉLIO FERNANDES RETTO
— JOSÉ MANUEL REIS FERREIRA
— MANUEL JOSÉ MARTINS PASSARINHO
— MARIA JOANA LOPES DE CARVALHO
— MARIA DO ROSÁRIO CARDOSO DE MOURA
— PEDRO MONTEIRO PROTÁSIO
— PEDRO SIMÕES ROSADO
— RUI MARQUES COSTA

para a sua admissão como Assistentes Hospitalares.

Considerando que estes contratos foram precedidos pelo processo de recrutamento regulado, para os contratos dessa natureza, pelo artigo 17.° do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro;

Considerando que:

— O artigo 15.°, n.° 2, alínea *c*) desse diploma refere-se, tão somente, ao pessoal médico em regime de internato geral, ou complementar, o que não é o caso dos ora contratados.

— Todavia, porque se trata de um regime de instalação, esta é a forma correcta de provimento, nos termos da alínea *a*) do mesmo n.° 2 do artigo 15.° supra referida.

— Acontece, porém, que o artigo 44.°, n.° 3, do mesmo diploma dispõe que ao pessoal médico se aplicam as normas dos respectivos estatutos.

— E nesta última sede, a matéria é regulada pelo Regulamento de Concursos de Provimento dos Lugares de Assistente da Carreira Médica Hospitalar, aprovado pela Portaria n.° 116/91, de 11 de Fevereiro.

— Logo no n.° 1 desse Regulamento se dispõe que tais concursos, têm as suas regras de recrutamento, e selecção, definidas no mesmo diploma, quer se trate de preenchimento dos lugares de quadros, quer dos lugares de mapas — que são característicos dos regimes de instalação.

— Dispõe o n.° 2 do citado regulamento que esses concursos são abertos a todos os médicos possuidores dos requisitos gerais e especiais, estejam ou não vinculados à função pública.

— E o seu ponto 12 preceitua que o Aviso de abertura do concurso é obrigatoriamente enviado para publicação no Diário da República, 2.ª Série.

— Aliás, sendo a categoria de Assistente a de ingresso numa carreira da função pública, a carreira hospitalar, como deriva do artigo 26.° do Decreto-Lei n.° 73/90, de 6 de Março, independentemente, como acima se disse, de tratar-se de provimento para um lugar do quadro ou para um lugar de mapa, não se entenderia facilmente como seria razoável renunciar-se à publicação no jornal oficial.

— No caso vertente não foi observada essa forma obrigatória de publicitação, nem consta do anúncio publicado a menção de todos os elementos seriados nos n.os 11, 12 e 13 do citado regulamento.

Pelo exposto, acordam os juízes da mencionada Subsecção em recusar os vistos em apreço.

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

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

ARSENAL DO ALFEITE — LEI DA DEFESA NACIONAL CONCURSO PÚBLICO — DISPENSA — RECEITAS PRÓPRIAS RECEITAS FUTURAS — CABIMENTO DE VERBA — SEGURANÇA

SUMÁRIO:

1. A dispensa de concurso público autorizada ao abrigo da alínea c) do n.° 4 do artigo 5.° do Decreto-Lei n.° 211/79, de 12 de Julho, não pode ser utilizada, à luz da legislação aplicável às forças de segurança e da Lei da Defesa Nacional, no caso de uma actividade como a que está em causa, de produção e venda de equipamento naval.
2. Só são receitas próprias, as receitas já existentes e não receitas futuras, mesmo que prováveis e contratadas. Não pode ser dada informação de cabimento de verba por conta de receitas futuras.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Acórdão n.° 158/92
Sessão de 1992.05.26

O Tribunal de Contas, em sessão da Subsecção da 1.ª Secção, de 26 de Maio de 1992, analisou o contrato celebrado entre o Arsenal do Alfeite e a empresa NAUTIPLÁS — Construção de Embarcações em Plástico Reforçado, Lda., o qual tem por objecto o fornecimento por esta de duas unidades compostas por casco em poliester reforçado com fibra de vidro, respectivos reforços, pavimentos, anteparas, divisórias, tanques estruturais e demais componentes, destinados a duas lanchas rápidas para a Marinha Nacional da Guiné-Bissau.

A aquisição não foi precedida de concurso público, por este ter sido dispensado por despacho do Chefe do Estado-Maior da Armada, tendo sido consultadas sete empresas.

No contrato encontra-se prestada informação de cabimento na importância de 94 278 600$00 por conta de receita própria incuída no contrato celebrado

entre o Arsenal do Alfeite e a República da Guiné-Bissau, pelo qual aquele fornecerá a esta última duas lanchas rápidas de fiscalização, no valor de US$3.800.000.

Considerando que:

— face ao valor global do contrato em apreço, ou seja 94 278 600$00 (artigo 18.°), a sua celebração deveria ter sido precedida de concurso público, o qual é obrigatório, face ao disposto na alínea *b*) do n.° 2 do artigo 5.° do Decreto-Lei n.° 211/79, de 12 de Julho, sempre que a aquisição seja de importância superior a 4 000 000$00;

— a dispensa de concurso público foi, no caso, autorizada ao abrigo da alínea *c*) do n.° 4 do mesmo artigo 5.°, ou seja, invocando-se questões de segurança pública interna ou externa;

— tendo presente o disposto na legislação aplicável às Forças de Segurança e na Lei da Defesa Nacional (cf. artigos 1.°, n.° 2, alíneas *c*) e *e*) do Decreto-Lei n.° 151/85, de 9 de Maio, 1.° e 2.° do Decreto-Lei n.° 333/83, de 14 de Julho e artigo 1.° da Lei n.° 29/82, de 11 de Dezembro) não é possível incluir o caso em apreço em qualquer das previsões da alínea *c*) do n.° 4 do artigo 5.° do Decreto-Lei n.° 211/79;

Considerando ainda que:

— de acordo com o artigo 9.° do contrato celebrado entre o Arsenal do Alfeite e a República da Guiné-Bissau, o pagamento do preço acordado será feito em 4 prestações, das quais apenas a 1.ª, no valor de US$1.900.000, seria paga seguramente antes da celebração do contrato agora em análise (a assinatura foi a 14 de Janeiro de 1991), já que, desconhecendo-se o momento em que ocorreu a 2.ª prestação (após a prova dos motores em fábrica), certo é que as 3.ª e 4.ª, no valor cada uma de US$380.000, só terão lugar com a entrega das lanchas;

— não constituindo ainda receita própria do Arsenal do Alfeite a totalidade das verbas resultantes do contrato invocado na informação do cabimento, esta, no caso em apreço, deveria ser prestada exclusivamente por conta das receitas existentes no orçamento privativo do Arsenal, não sendo sequer invocável o artigo 20.° do contrato, já que, ocorrendo o pagamento das 4.ª e 5.ª prestações com a entrega pela empresa adjudicatária dos cascos das lanchas, ainda assim se não encontra preenchido o requisito contratualmente estabelecido com a República da Guiné-Bissau, para o pagamento das 3.ª e 4.ª prestações do valor acordado com o Arsenal do Alfeite.

Acordam os Juízes da mencionada Subsecção em recusar o Visto ao conto em apreço.

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
CONTRATO DE EMPREITADA ADICIONAL — BENS MÓVEIS
ASCENSORES

SUMÁRIO:

1. O conceito de trabalhos a mais requer que esses trabalhos, dentro da natureza da obra e excedendo os que a execução do primitivo projecto obrigava, apareçam como exigidos pelo avanço das construções, na própria lógica destas.
2. Os elevadores são bens móveis passíveis de comercialização e aplicação autónoma da construção de um edifício. Não podem ser classificados como exigidos pelo avanço das construções nem emergentes da necessidade da prossecução da obra em si. A sua instalação não cabe no conceito de trabalhos a mais.

Conselheiro Relator:
José Manuel Peixe Pelica

Acórdão n.° 149/92 — Proc.° 23 515/92
Sessão de 1992.05.26

1. Em sessão de subsecção da 1.ª Secção, acordam os Juízes do Tribunal de Contas.

Após haver adjudicado, à sociedade AGERG-GESTÃO e CONSTRUÇÃO S.A., na sequência dum concurso, uma empreitada para a construção de 95 fogos sitos nos lotes 9, 14 e 49 a 51 do Bairro do Padre Cruz — Lisboa, a Câmara Municipal de Lisboa, verificando no decorrer dos trabalhos, que os ditos fogos não tinham sido, por lapso, contemplados com elevadores — apesar de existirem, com base na planta e trabalhos previstos anteriormente, os respectivos espaços físicos nos prédios — por os mesmos não terem sido considerados nas condições iniciais do concurso nem da adjudicação, celebrou com a mesma empresa um contrato de empreitada adicional, com o propósito daquela fornecer os elevadores.

Foi fixado para esse fornecimento o preço de 18 410 000$00.
Este valor representa 6,5% do custo geral e global da obra.

2. A questão a resolver prende-se com a resposta à seguinte pergunta:
Cabe o fornecimento dos elevadores, nos termos referidos e nos demais constantes do autos, que aqui se dão como reproduzidos, no conceito de trabalhos a mais?
Com que consequências?

3.

a) Conforme é reconhecido pela doutrina e jurisprudência, os elevadores são, em princípio, bens móveis por natureza, podendo ser vendidos separada e isoladamente.

Quando porém instalados num prédio urbano são de considerar partes integrantes de tal prédio com todos os resultados legais daí advindos.

b) Trabalhos a mais, são os que, dentro da natureza da obra, excedendo os que a execução do primitivo projecto obrigava, apareçam como exigidos pelo avanço das construções, na própria lógica destas e hajam sido autorizados pelo dono da obra.

Dizendo de outro modo, trabalhos a mais são os que, não contemplados, inicialmente, apresentam uma continuidade e unidade com o plano originário, capaz de os justificar como decorrentes de necessidades surgidas pelo decurso da obra (v. g. sobre a diferença das denominadas alterações Vaz Serra in Bol. Ministério da Justiça 145/88).
Assim, se no decorrer duma obra precedida de concurso e adjudicação, se verificarem os condicionalismos permissores desse qualificativo, pode o dono da obra, sem necessidade de novo concurso acordar directamente com o empreiteiro, a efectivação desses trabalhos a mais (ex vi entre outros art.° 27.° do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18/8).

4. Aplicando agora os princípios e regras atrás referidos ao caso em apreço constata-se.
A Câmara Municipal de Lisboa concursou e adjudicou a obra de construção de 95 fogos.
No projecto concursado e adjudicado embora constasse a feitura dos poços e caixas para os elevadores, não se expressava a exigência do fornecimento destes.

Quer dizer?

Ficou assente que os elevadores são bens móveis passíveis de comercialização autónoma antes da sua aplicação nos prédios.

Também decorre do conhecimento geral que um qualquer prédio, pode ser construído e, só após a construção, ser fornecido de elevadores.

Significa isto que a colocação de elevadores, numa hipótese como a tratada não surge como dado emergente da necessidade da prossecução da obra em si, nem pode ser vista como elemento necessário ao lógico desenvolvimento da obra.

Daí que, no estricto sentido dessas regras, não possa nem deva ser visto como trabalhos a mais, o tratado fornecimento dos elevadores.

5. Pelo exposto acordam em recusar o visto.

Lisboa, 26 de Maio de 1992.

(aa) *José Manuel Peixe Pelica*
Manuel António Maduro
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CÂMARA MUNICIPAL DE PAÇOS DE FERREIRA
CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO
DOTAÇÃO ORÇAMENTAL

SUMÁRIO:

É de recusar o contrato de trabalho a termo certo quando os serviços não deram ainda cumprimento ao disposto no art.° 2.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 409/91, de 17 de Outubro, não constando ainda do respectivo orçamento a dotação global para o efeito.

Conselheiro Relator:
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Acórdão n.° 169/92 — Proc. n.° 28 504/92
Sessão de 1992.06.09

O Tribunal de Contas, em sessão de Subsecção da 1.ª Secção de 9 de Junho de 1992, examinou o processo relativo ao contrato de trabalho a termo certo celebrado entre a Câmara Municipal de Paços de Ferreira e Aida Maria da Silva Barros da Costa para o exercício de funções de jardineiro.

Considerando, no entanto, que os serviços não deram ainda cumprimento ao disposto no art.° 2.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 409/91, de 17 de Outubro, não constando ainda do respectivo orçamento a dotação global acima referida.

O Tribunal decide recusar o visto ao aludido contrato.

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

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

HOSPITAL DE JOAQUIM URBANO — AUXILIAR DE ACÇÃO MÉDICA — REQUISITO HABILITACIONAL

SUMÁRIO:

1. Nos termos do artigo 1.° do Despacho n.° 7/89, de 9 de Fevereiro, o curso de formação para auxiliar de acção médica, passou a ser exigido para ingresso na respectiva carreira profissional de acordo com o artigo 10.° do Decreto n.° 109/80, de 20 de Outubro.
2. Contudo, os termos do artigo 11.° do Despacho n.° 7/89, ainda que referenciados a auxiliares de acção médica já admitidos, os seja, nomeados, permitem uma interpretação mais flexível que abranja outras formas de recrutamento como a do contrato.
3. Por outro lado, com o artigo 11.° pretendeu-se sobretudo salvaguardar a situação do pessoal já detentor da categoria e com experiência profissional, para o qual contudo se exige um curso de actualização que, na prática, substitua a componente teórica (prevista no artigo 6.°) da formação e recicle a formação prática já adquirida no exercício da função.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Acórdão n.° 172/92 — Proc. n.os 33 944/92
Sessão de 1992.06.09

O Tribunal de Contas, em sessão de Subsecção da 1.ª Secção de 9 de Junho de 1992, analisou o despacho de nomeação de MIMOSA VIEIRA SANTIAGO DA COSTA na categoria de Auxiliar de Acção Médica do quadro de pessoal do Hospital de Joaquim Urbano.

A interessada, de acordo com a sua nota biográfica, iniciou funções de auxiliar de acção médica em 1 de Maio de 1986, situação que se manteve até 31 de Outubro desse ano, tendo retomado as mesmas funções de 1 de Junho de 1987 até 14 de Dezembro de 1990.

Celebrou em 15 de Dezembro de 1990 contrato de trabalho a termo certo por 6 meses, tendo aquele sido renovado em 16 de Junho de 1991 por um ano, situação que se mantém.

A nomeação foi precedida de concurso externo de ingresso, aberto por aviso publicado no Diário da República de 30 de Outubro de 1991 e válido para o preenchimento quer da vaga posta a concurso (para a qual o hospital dispunha de quota de descongelamento), quer dos lugares que vierem a vagar ou a ser criados no prazo de validade do concurso, na condição de serem respeitadas as quotas de descongelamento atribuídas.

O aviso não contém menção de requisitos especiais de admissão, exigindo apenas que, com o requerimento de candidatura, os interessados juntassem certificado das habilitações literárias.

Ora, nos termos do artigo 1.° do Despacho n.° 7/89, de 9 de Fevereiro, que criou o curso de formação para auxiliar de acção médica, este passou a ser exigido para ingresso na respectiva carreira profissional, de acordo com o artigo 10.° do Decreto n.° 109/80, de 20 de Outubro.

Com efeito, este diploma, que institucionalizou as carreiras do pessoal de apoio geral dos serviços hospitalares (nas quais se inclui aquela a que a interessada se candidatou), determinou (artigo 10.°) que quando estivesse instituído um sistema de formação para o pessoal dos serviços gerais, os respectivos cursos seriam considerados condição necessária ao ingresso nas referidas carreiras.

O referido curso, de três meses de duração, terá lugar (artigo 9.° do citado Despacho) nos estabelecimentos hospitalares dotados de estruturas formativas e serviços que facilitem a formação adequada a estes profissionais, e devidamente autorizados pelo Departamento de Recursos Humanos do Ministério da Saúde.

Considerando que os termos do artigo 11.° do Despacho n.° 7/89, ainda que referenciados a auxiliares de acção médica já admitidos, ou seja, nomeados, permitem uma interpretação mais flexível que abranja outras formas de recrutamento como a do contrato;

Considerando ainda que no artigo 11.° se pretendeu sobretudo salvaguardar a situação do pessoal já detentor da categoria e com experiência profissional, para o qual contudo se exige um curso de actualização que, na prática, substitua a componente teórica (prevista no artigo 6.°) da formação e recicle a formação prática já adquirida no exercício da função;

Considerando, finalmente, que o conjunto de tempo de serviço já prestado pela interessada, na situação de tarefeira e de contratada a termo certo, a coloca em situação integrável no âmbito do referido artigo 11.°.

Acordam os Juízes da mencionada Subsecção em conceder o visto ao Despacho de nomeação em apreço.

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

DELEGAÇÃO REGIONAL DA INDÚSTRIA E ENERGIA DO ALGARVE — 3.° OFICIAL — HABILITAÇÕES LEGAIS

SUMÁRIO:

1. A circunstância de o concurso se destinar apenas ao preenchimento de uma vaga, esgotando-se com esse preenchimento, não permite, como é óbvio a observância do disposto no art.° 4.° do decreto Regulamentar n.° 32/87, de 18 de Maio.
2. E considerando que resulta dessa disposição que a atribuição de uma quota para preenchimento por pessoal habilitado nos termos desse diploma, tem um carácter residual, é de concluir que, no caso de o concurso se destinar apenas ao preenchimento de uma vaga, esta terá de ser necessariamente atribuída a candidatos detentores de habilitação legal.

Conselheiro Relator:
Alfredo Jaime Meneres Barbosa

Acórdão n.° 168/92 — Proc. n.° 53 497/92
Sessão de 1992.06.09

O Tribunal de Contas, em sessão de Subsecção da 1.ª Secção de 9 de Junho de 1992, examinou o processo relativo à nomeação de Célia Maria Fernandes Correia Aleixo para o lugar de 3.° oficial da Delegação Regional da Indústria e Energia do Algarve.

A nomeação foi precedida de concurso interno geral de ingresso aberto por aviso publicado no Diário da República, II Série, n.° 19, de 23 de Janeiro de 1992, e destinado ao preenchimento de uma (1) vaga, existente no Quadro da referida Delegação Regional.

1. Vê-se, no entanto, desse aviso que o concurso foi aberto apenas a candidatos habilitados com o 9.° ano de escolaridade, conhecimentos práticos de

dactilografia e processamento de texto e nas condições previstas no art.° 22.° do Decreto-Lei n.° 498/88, de 30 de Dezembro.

De tal circunstância resultou para os serviços a dúvida sobre se seria possível a exclusão do concurso de possíveis interessados que se encontrassem na situação prevista no art.° 22.°, n.° 1, alínea *b*) , 2.° parágrafo do Decreto-Lei n.° 248/85, de 15 de Julho.

A circunstância de o concurso se destinar apenas ao preenchimento de uma vaga, esgotando-se com esse preenchimento, não permite, como é óbvio a observância do disposto no art.° 4.° do Decreto Regulamentar n.° 32/87, de 18 de Maio.

E considerando que resulta dessa disposição que a atribuição de uma quota para preenchimento por pessoal habilitado nos termos desse diploma, tem um carácter residual, é de concluir que, no caso de o concurso se destinar apenas ao preenchimento de uma vaga, esta terá de ser necessariamente atribuída a candidatos detentores de habilitação legal.

2. Ainda outra dúvida, porém foi levantada pelos serviços: a candidata, tal como consta da sua nota biográfica, é telefonista de 2.ª classe do quadro único de pessoal administrativo e auxiliar do Ministério da Indústria e Energia, para onde foi transferida vinda do Instituto Politécnico de Faro, onde se encontrava contratada além do quadro.

A transferência não foi sujeita ao visto deste Tribunal, por estar isenta do mesmo.

Duvidando-se, porém, da sua legalidade, duvidava-se também da possibilidade de a candidata ser agora nomeada em comissão de serviço, nos termos do art.° 7.°, n.° 1, alínea *c*) do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro.

Atendendo, porém, a que não compete ao Tribunal, neste momento apreciar a legalidade da referida "transferência" tendo apenas que apreciar a legalidade da nomeação em causa, tendo em atenção a situação anterior da candidata, as apontadas dúvidas não são de modo a obstar à concessão do visto a essa nomeação, embora possam vir a ser ponderadas em sede de fiscalização sucessiva.

Nestes termos, o Tribunal decide conceder o visto à nomeação em causa.

Mais se decide dar conhecimento à 2.ª secção da apontada "transferência" para que oportunamente, e se assim se entender, ser devidamente apreciada a forma como a mesma se operou.

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

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGAÇÃO DAS PESCAS
CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO — PUBLICITAÇÃO

SUMÁRIO:

Não substituindo a publicitação em jornal ou órgão de comunicação social de expansão nacional quando a lei expressamente a exige, a publicação no Diário da República da oferta de emprego, em caso de contrato de trabalho certo, é enquadrável na margem de escolha dada pelo art.° 19.° aos Serviços quanto à adequabilidade da forma de publicitação do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7/12.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Acórdão n.° 171/92 — Proc. n.° 25 572/92
Sessão de 1992.06.09

O Tribunal de Contas, em sessão de Subsecção da 1.ª Secção de 9 de Junho de 1992, analisou o contrato de trabalho a termo certo celebrado entre o Instituto Nacional de Investigação das Pescas e NARCISA MARIA MESTRE BANDARRA, para o exercício de funções de investigação e participação no desenvolvimento de um projecto sobre "conservação de sardinha a bordo e controlo de qualidade após descarga".

A oferta de emprego foi publicitada apenas na II Série do Diário da República, constando do aviso os elementos enunciados como de informação obrigatória pelo art.° 19.° do Decreto-Lei n.° 427/89 de 7 de Dezembro.

Ora dispõe o referido art.° que a "a oferta de emprego é publicitada por meio adequado, designadamente em órgão de imprensa de expansão local, regional ou nacional...".

Dele resulta de forma clara que a lei deixou, neste tipo de contrato, ampla margem de opção aos Serviços no que respeita à adequabilidade do meio de publicitação.

Tal liberdade torna-se evidente se se tiver em conta que, quando está em causa a celebração de um contrato administrativo de provimento, ou a abertura de um concurso externo, a lei é inequívoca ao não deixar margem de escolha aos serviços, já que impõe a publicitação em jornal que deverá ser de expansão regional e nacional (art.° 17.° do Decreto-Lei n.° 427/89) ou em órgão de comunicação social de expansão nacional (art.° 15.°, n.° 2, parte final, do Decreto-Lei n.° 498/88, de 30 de Dezembro) respectivamente.

Contudo, o art.° 19.° ao abrir outras vias de publicitação (editais em locais de estilo, rádios locais), visa em qualquer caso o objectivo de assegurar aos eventuais interessados — regra geral, indivíduos sem prévia relação de trabalho com a Administração Pública — o conhecimento não só da oferta de emprego mas dos elementos essenciais do contrato a celebrar.

Ora o Diário da República não é um órgão de comunicação social, mas tão só o jornal oficial, de circulação restrita aos assinantes, com relevo para os serviços e organismos públicos.

Por isso mesmo é, também, conhecido pela generalidade do público que é nele que se publicitam as ofertas de emprego público, sempre podendo qualquer interessado diligenciar na consulta às suas 2.ª e 3.ªs Séries.

Daí que se possa concluir que, não substituindo a publicitação em jornal ou órgão de comunicação social de expansão nacional, quando a lei expressamente a exige, a publicação no Diário da República da oferta de emprego, em caso de contrato de trabalho certo, é enquadrável na margem de escolha dada pelo art.° 19.° aos serviços quanto à adequabilidade da forma de publicitação.

Termos em que acordam os juízes da mencionada Subsecção em conceder o visto ao contrato em apreço.

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DE BRAGANÇA
CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO
REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES

SUMÁRIO:

É de recusar o contrato de trabalho a termo certo quando:

1. O contrato inicial, celebrado por 12 meses e com termo em 6 de Março de 1991, ainda que renovável para mais dois anos, consubstanciou um processo de regularização que teve em conta as funções efectivamente exercidas à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7/12.
2. Com este novo contrato não se pode já invocar o regime excepcional do n.° 2 do artigo 37.° do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7/12, encontrando-se aquele portanto sujeito ao regime geral consignado nos artigos 18.° a 21.° do mesmo diploma legal.
3. A sua celebração não foi fundamentada em qualquer das situações previstas no artigo 18.°, não foi antecedida do processo de oferta de emprego e de selecção prevista no artigo 19.°, nem foi colhida a prévia anuência do Ministério das Finanças, como exige o n.° 2 do artigo 21.° do Decreto-Lei n.° 427/89.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Acórdão n.° 173/92 — Proc. n.° 52 201/92
Sessão de 1992.06.09

O Tribunal de Contas, em sessão de Subsecção da 1.ª Secção de 9 de Junho de 1992, analisou o contrato de trabalho a termo certo celebrado entre a Administração Regional de Saúde de Bragança e FERNANDA RAQUEL FERREIRA VENÂNCIO para o exercício de funções de 3.ª Oficial, ao abrigo do artigo 18.° e n.° 2 do artigo 37.° do Decreto-Lei n.° 427/89, de 7 de Dezembro, conjugado com o artigo 42.° do Decreto-Lei n.° 64-A/89, de 27 de Dezembro.

A interessada celebrou com a mesma Administração Regional de Saúde, em 6 de Março de 1990, um contrato de trabalho a termo certo para assegurar o exercício de funções correspondentes às de escriturário-dactilógrafo, na sequência do processo de regularização previsto no n.° 2 do artigo 37.° do Decreto-Lei n.° 427/89.

Os serviços pretendem agora alterar a categoria funcional contratada, celebrando novo contrato com a categoria de 3.° Oficial, para o efeito invocando quer as necessidades dos diferentes sectores da Administração Regional de Saúde, quer a circunstância de a interessada ter passado a desempenhar funções diferentes das inicialmente previstas.

Considerando que o contrato inicial, celebrado por 12 meses e com termo em 6 de Março de 1991, ainda que renovável para mais dois anos, consubstanciou um processo de regularização que teve em conta as funções efectivamente exercidas à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.° 427/89;

Considerando ainda que, com este novo contrato (cuja cláusula 5.ª é incompreensível), se não pode já invocar o regime excepcional do n.° 2 do artigo 37.° do Decreto-Lei n.° 427/89, encontrando-se aquele portanto sujeito ao regime geral consignado nos artigos 18.° a 21.° do mesmo diploma legal;

Considerando, finalmente, que a sua celebração não foi fundamentada em qualquer das situações previstas no artigo 18.°, não foi antecedida do processo de oferta de emprego e de selecção previsto no artigo 19.°, nem foi colhida a prévia anuência do Ministério das Finanças, como o exige o n.° 2 do artigo 21.° do Decreto-Lei n.° 427/89.

Acordam os Juízes da mencionada Subsecção em recusar o visto ao contrato em apreço.

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
Fernando José de Carvalho Sousa
Manuel António Maduro

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CÂMARA MUNICIPAL DE ANADIA
PESSOAL OPERÁRIO — REQUISITO HABILITACIONAL

SUMÁRIO:

1. O n.° 1 do art.° 2.° do Decreto-Lei n.° 413/91, de 19/10, procede à integração automática, sem referência ao requisito habilitacional.
2. É certo que o subsequente n.° 2 já condiciona a tais provimentos o requisito habilitacional quando, tratando-se de lugar de acesso, o interessado tenha de ingressar numa categoria inferior, para evitar tratamento mais favorável que o decorrente do normal acesso na carreira.
3. Assim, provido o interessado num lugar de ingresso — pelo imperativo de regularizar em termos definitivos a sua situação anterior de nomeação nula ou inexistente — o subsequente acesso na carreira, já então a fazer em termos normais, sempre estará condicionado pela detenção dos requisitos habilitacionais necessários, por força do disposto no art.° 23.° n.° 1 alínea c) do Decreto-Lei n.° 498/88, de 30 de Dezembro.
4. Ou seja, enquanto nos lugares de acesso, o legislador condicionou a regularização à detenção do requisito habilitacional, renunciou, mesmo a tal requisito nos provimentos em lugares de ingresso, como são os dos casos vertentes.

Conselheiro Relator:
Fernando José de Carvalho Sousa

Acórdão n.° 160/92 — Proc.os n.os 47 266 a 47 269 48 901 e 48 902/92
Sessão de 1992.06.02

O Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção na sessão de 2 de Junho de 1992, analisou os despachos de nomeação de

— António Manuel Martins
— Adelino da Silva Ferreira
— Fernando Joaquim Coelho dos Santos
— Orlando Augusto Alves Costa

— António Augusto Rodrigues da Cruz
— Manuel de Jesus Martins

para diversos lugares da carreira de pessoal operário do quadro da Câmara Municipal de Anadia.

Estas nomeações são feitas nos termos do Decreto-Lei n.° 413/91, de 19 de Outubro, art.° 2.°, já que as anteriores, feitas em 1986, não tinham sido precedidas de concurso nem de consulta à Direcção-Geral da Administração Pública.

Considerando que:

— À excepção do interessado Fernando Joaquim Coelho dos Santos, não detêm os restantes a escolaridade obrigatória nos termos do Decreto-Lei n.° 538/79, de 31 de Dezembro.
— O n.° 1 do art.° 2.° do Decreto-Lei n.° 413/91 de 19 de Outubro, procede à integração automática, sem referência ao requisito habilitacional.
— É certo que o subsequente n.° 2 já condiciona a tais provimentos o requisito habilitacional quando, tratando-se de lugar de acesso, o interessado tenha de ingressar numa categoria inferior, para evitar tratamento mais favorável que o decorrente do normal acesso na carreira.
— Mas o que não pode é estender-se essa exigência aos provimentos em lugares de ingresso.
— Já porque a Lei, nos citados n.^{os} 1 e 2 do art.° 2.° contém tal distinção.
— Já porque a mesma poderá justificar-se na medida em que, provido o interessado num lugar de ingresso — pelo imperativo de regularizar em termos definitivos a sua situação anterior de nomeação nula ou inexistente — o subsequente acesso na carreira, já então a fazer em termos normais, sempre estará condicionado pela detenção dos requisitos habilitacionais necessários, por força do disposto no art.° 23.° n.° 1 alínea *c*) do Decreto-Lei n.° 498/88, de 30 de Dezembro.
— Ou seja, enquanto nos lugares de acesso, o legislador condicionou a regularização à detenção do requisito habilitacional, renunciou mesmo, a tal requisito nos provimentos em lugares de ingresso, como são os dos casos vertentes.

Pelo exposto acordam os Juízes da mencionada Subsecção em visar os processos em apreço.

Tribunal de Contas em 2 de Junho de 1992

(aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

DIRECÇÃO-GERAL DE VIAÇÃO
CONCURSO PÚBLICO — CONTRATOS DE EMPREITADA

SUMÁRIO:

1. Quando o valor da obra é superior a 16 000 contos é obrigatório o concurso público nos termos do art.° 5.° n.° 2 alínea a) do Decreto-Lei n.° 211/79, de 12/7, a menos que seja dispensado se se verificar qualquer dos fundamentos tipificados no n.° 4 do mesmo normativo.
2. Mas, mesmo que seja legal tal dispensa de concurso público, o concurso limitado, por força dos art.os 51.° n.° 4 e 11.° do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18/8, terá de ser com apresentação de candidaturas após anúncio de que conste, além do mais, a natureza e classificação dos alvarás exigidos.

Conselheiro Relator:
Alfredo José de Sousa

Acórdão n.° 189/92 — Proc. n.° 47 924/92
Sessão de 1992.06.23

O Tribunal de Contas em sessão de 23 de Junho de 1992 da 1.ª Secção examinou o contrato de empreitada de "trabalhos de construção civil, montagem de divisórias e aplicação de pavimento em parte do r/c do edifício ED2 e 3.° e 4.° Pisos do edifício ED1", da Direcção-Geral de Viação com Acitril — Comércio de Móveis e Estruturas Metálicas, Lda.

I — Considerando que:

a) o valor do contrato é 16 837 582$00 sem IVA;
b) foi dispensado concurso público "por razões de segurança e urgência" e realizado concurso limitado através de convites a 5 firmas;
c) nem nos convites, nem no caderno de encargos, se descriminam os alvarás exigidos;

d) a adjudicatária não possui qualquer alvará de obras públicas, tendo contudo, apresentado uma declaração da firma TEISIL — Lda., titular de alvará da 1.ª categoria "edifícios e monumentos", 2.ª categoria classe 4, em que esta "se compromete a executar em regime de solidariedade" a obra.

II — Considerando que:

a) face ao valor da obra — superior a 16 000 contos — era obrigatório o concurso público nos termos do art.° 5.° n.° 2 a) do Decreto-Lei n.° 211/79, de 12/7, a menos que fosse dispensado;
b) todavia tal dispensa só é legalmente possível se se verificar qualquer dos fundamentos tipificados no n.° 4 do mesmo normativo o que não sucedeu, pois que não se verifica qualquer razão concreta de "segurança pública interna e externa" para o Estado no sentido do art.° 21 da Lei 30/84, de 5/9 e Decreto-Lei n.° 225/85, de 4/7;
c) mas mesmo que fosse legal tal dispensa de concurso público, o que se rejeita, o concurso limitado, por força dos art.os 51 n.° 4 e n.° 11 do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18/8, teria de ser com apresentação de candidaturas após anúncio de que constasse além do mais a natureza e classificação dos alvarás exigidos;
d) ora tal não ocorreu, nem o concurso limitado através de convites obedeceu ao formalismo do mod. n.° 4 da Portaria 605-A/86, de 16/10, designadamente quanto à natureza e classificação dos alvarás exigidos;
e) acresce que, ainda que a declaração de conformidade da firma TEISIL, Lda., prefigurasse uma subempreitada, seria ilegal a adjudicação a uma concorrente que não possui qualquer alvará de obras públicas, pois que só podem subcontratar os adjudicatários titulares de certos desses alvarás como resulta do disposto nos art.os 7.° n.° 3 e 20 n.os 4, 5 e 6 do Decreto-Lei n.° 100/88, de 23/3.

III — Pelos fundamentos expostos acorda-se em recusar o visto.

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Adelina de Sá Carvalho
José Manuel Peixe Pelica

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

SERVIÇO NACIONAL DE BOMBEIROS
3.os OFICIAIS — REQUISITO HABILITACIONAL

SUMÁRIO:

1. Segundo o artigo 22.°, n.° 2, do Decreto-Lei n.° 248/85, de 15 de Julho, o recrutamento para terceiros oficiais faz-se de entre indivíduos possuidores do curso geral do ensino secundário, ou equivalente, ou escriturários dactilógrafos e auxiliares técnicos administrativos com um mínimo de três anos na categoria de principal, em qualquer das carreiras, nos termos e condições previstas no art.° 17.°.
2. E o artigo 3.° do Decreto Regulamentar n.° 32/87, de 18 de Maio, estipula que os funcionários aprovados em concurso de habilitação ficam aptos a candidatar-se aos concursos abertos para provimento de lugares referentes às categorias em relação às quais se encontrem habilitados no correspondente departamento governamental, ou noutro departamento ministerial, se forem iguais os programas de provas dos respectivos concursos de habilitação.
3. "In casu", restringiu-se o concurso aos contratados em regime de contrato administrativo de provimento e aos detentores de habilitações legais próprias, o que contraria aqueles dispositivos.
4. E é certo que por mero despacho se não podem alterar as condições legais de candidatura a certo cargo.

Conselheiro Relator:
Manuel António Maduro

Acórdão n.° 180/92 — Proc.os n.os 58 429 a 58 431/92
Sessão de 1992.06.23

Em sessão de subsecção de 23 de Junho de 1992 o Tribunal de Contas examinou os despachos de nomeação de

— Maria Adelina Penedo Caria Sardinha
— Maria dos Anjos Freitas Cirne Tomar
— Maria Paula Santos Belém de Oliveira

no cargo de 3.° oficial do quadro do Serviço Nacional de Bombeiros.

As nomeações foram precedidas de concurso interno geral, aberto para o preenchimento das três vagas existentes e das que viessem a ocorrer no prazo de um ano a contar da data da publicação da lista de classificação final. E nos termos das condições de admissão enunciadas no respectivo aviso poderiam candidatar-se os contratados em regime de contrato administrativo de provimento, nos termos do artigo 39.° do Decreto-Lei n.° 427/89, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.° do Decreto-Lei n.° 407/91, de 17 de Outubro, do Serviço Nacional de Bombeiros, e ainda quem detivesse, como habilitações literárias mínimas, o curso geral dos liceus ou equivalente.

Ora segundo o artigo 22.°, n.° 2, do Decreto-Lei n.° 248/85, de 15 de Julho, o recrutamento para terceiros oficiais faz-se de entre indivíduos possuidores do curso geral do ensino secundário, ou equivalente, ou escriturários dactilógrafos e auxiliares técnicos administrativos com um mínimo de três anos na categoria de principal, em qualquer das carreiras, nos termos e condições previstas no art.° 17.°.

E o artigo 3.° do Decreto Regulamentar n.° 32/87, de 18 de Maio, estipula que os funcionários aprovados em concurso de habilitação ficam aptos a candidatar-se aos concursos abertos para provimento de lugares referentes às categorias em relação às quais se encontrem habilitados, no correspondente departamento governamental, ou noutro departamento ministerial, se forem iguais os programas de provas dos respectivos concursos de habilitação.

Simplesmente, no caso restringiu-se o concurso aos contratados em regime de contrato administrativo de provimento e aos detentores de habilitações legais próprias, o que contraria aqueles dispositivos.

E é certo que por mero despacho se não podem alterar as condições legais de candidatura a certo cargo.

Por isso acordam em recusar o visto aos despachos em referência.

(aa) *Manuel António Maduro*
José Manuel Peixe Pelica
Fernando José de Carvalho Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CÂMARA MUNICIPAL DE SILVES
CONCURSO LIMITADO — CONTRATO DE ADJUDICAÇÃO DE OBRAS — CONTRATO DE EMPREITADA — OBRAS DE ARTE

SUMÁRIO:

1. Nos termos do art.° 1.° n.° 3 do Decreto-Lei n.° 348-A/86, de 16/10, a revisão dos preços de obras de arte especiais é sempre obrigatória, sem prejuízo de o empreiteiro poder propor cláusulas de revisão em alternativa (ver art.° 2.°). Em consonância com a imperatividade deste regime, o art.° 106.°, n.° 1 alínea i) do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18/8, dispõe que o contrato de empreitada deverá conter a forma, os prazos e demais cláusulas sobre o regime de pagamentos e de revisão de preços.
2. Não pode, por isso, a fixação de um prazo curto, mas cuja determinação pelos Serviços seria sempre aleatória, por falta de critério legal admitido, justificar a não observância daquele regime.
3. Igualmente não pode relevar a circunstância, de "a referida obra ser compaticipada, pelos Fundos Comunitários Feder, o qual não inclui revisão de preços".
4. Nada impede em termos legais, que o dono da obra garanta, por outra forma, a existência da revisão, face à imperatividade e ao interesse de ordem pública da cláusula em referência.

Conselheiro Relator:
Fernando José de Carvalho Sousa

Acórdão n.° 196/92 — Proc. n.° 47 349/92
Sessão de 1992.07.07

O Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção na sessão de 7 de Julho de 1992, analisou o contrato de adjudicação de execução de Obras de Arte Especiais da E.M. 502, celebrado em 30 de Março de 1992 entre a Câmara Municipal de Silves e a empresa Edifelix — Edifícios e Materiais de Construção Civil Lda.

Considerando que:

O valor do contrato foi de 25 000 000$00, além do I.V.A., o que possibilitou a realização de concurso limitado, já que o valor mínimo fixado pela autarquia para a necessidade de concurso público era de 30 000 000$00.

Nos convites enviados para as candidaturas foi consignado que não haveria direito à revisão de preços dentro do prazo de conclusão da obra.

No contrato de empreitada confirma-se a exclusão da revisão de preços (cláusula 1.ª) e estatuiu-se o prazo de 80 dias para a execução da obra, com início dentro de 30 dias a contar do visto do Tribunal de Contas (cláusula 7.ª).

Considerando que:

Nos termos do art.° 1.° n.° 3 do Decreto-Lei n.° 348-A/86, de 16/10, a revisão dos preços de obras com as características supra apontadas é sempre obrigatória, sem prejuízo de o empreiteiro poder propor cláusulas de revisão em alternativa (ver art.° 2.°). Em consonância com a imperatividade deste regime, o art.° 106.° n.° 1 alínea *i*) do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18/8, dispõe que o contrato de empreitada deverá conter a forma, os prazos e demais cláusulas sobre o regime de pagamentos e de revisão de preços.

Não pode, por isso, a fixação de um prazo curto, mas cuja determinação pelos serviços seria sempre aleatória, por falta de critério legal admitido, justificar a não observância daquele regime.

Igualmente não pode relevar a circunstância, também invocada pelo serviço de "a referida obra de ser comparticipada, pelos Fundos Comunitários Feder, o qual não inclui revisão de preços".

Nada impede, em termos legais, que o dono da obra garanta, por outra forma, a existência da revisão, face à imperatividade e ao interesse de ordem pública da cláusula em referência.

Acordam, por isso, os Juízes da mencionada subsecção, em recusar o visto em apreço.

(aa) *Fernando José de Carvalho Sousa*
Alfredo Jaime Meneres Barbosa
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

CÂMARA MUNICIPAL DE VILA FLOR
CONTRATO DE EMPREITADA – ALVARÁS – COMPETÊNCIAS

SUMÁRIO:

1. Após a entrada em vigor da Lei n.° 18/91, de 12/6, é bastante a decisão do presidente da câmara (membro do órgão executivo "câmara municipal" da autarquia "município") para determinar a abertura de concurso público para empreitada de obras públicas, desde que esta se encontre incluída no plano de actividades, aprovado sob proposta da câmara, e devidamente orçamentada.
2. De acordo com o artigo 81.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18 de Agosto, "o acto público do concurso decorre perante uma comissão composta de, pelo menos, três membros designados pelo dono da obra..." comissão a que são aplicáveis os artigos 82.° a 91.° daquele diploma.
3. Nos termos do n.° 2 do artigo 2.° do mesmo Decreto-Lei, "o dono da obra é a pessoa colectiva que manda executá-la...". Esta disposição deverá ser interpretada, também ela, no contexto do Decreto-Lei n.° 100/84 de 29/3, na redacção dada pela Lei 18/91. Na verdade, a designação da referida comissão consubstancia um dos procedimentos decorrentes da abertura do concurso, resultando da competência que para este efeito a lei atribui ao presidente da câmara, pelo que este pode proceder àquela designação.
4. Aliás, se atendermos às competências atribuídas aos directores-gerais e equiparados pelo Decreto-Lei n.° 323/89, de 26 de Setembro, articulado com o Decreto-Lei n.° 211/79, de 12 de Julho, concluir-se-á que, também neste caso, os procedimentos decorrentes da abertura do concurso correm pela entidade competente para determinar esta última.

Conselheiro Relator:
Adelina de Sá Carvalho

Acórdão n.° 206/92 — Proc. n.° 45 521/92
Sessão de 1992.07.14

1. O Tribunal de Contas, em sessão de Subsecção da 1.ª Secção de 14 de Julho de 1992, analisou o contrato de empreitada dos novos acessos, poente e

sul, a Vila Flor, celebrado entre a Câmara Municipal de Vila Flor e a empresa Carlos Augusto Pinho dos Santos e Filhos, Lda.

O programa do concurso que antecedeu a adjudicação previu a exigência de alvará da 2.ª categoria ou da 1.ª ou 12.ª subcategoria da 2.ª categoria na classe correspondente ao valor da proposta. Sendo a empresa adjudicatária portadora de alvará para as 2.ª e 12.ª subcategorias da 2.ª categoria (respectivamente "estradas" e "arruamentos em zonas urbanas") e incidindo a obra — conforme informação complementar prestada pela Câmara — na ex-EN 215 (que foi desclassificada em 1985) e no troço que atravessa a zona urbana de Vila Flor, afigura-se não existir, na matéria, censura a fazer ao contrato em apreço.

2. Outras questões contudo se suscitaram na análise do processo:

— em exposição dirigida ao Conselheiro Presidente deste Tribunal, os vereadores (3) dos Partidos Socialista e Centro Democrático Social informaram que "o executivo camarário não aceitou, por maioria, a forma como se processou a abertura do concurso público para a obra supracitada, nem tão pouco os actos que se lhe seguiram, dado que tudo se processou por iniciativa do Exm.° Senhor Presidente da Câmara";
— mais se informa na citada exposição que "a obra não está devidamente cabimentada, uma vez que só estão previstos 100 000 contos em Plano e Orçamento";
— conclui-se no mesmo documento que, face às "várias ilegalidades na adjudicação" e para que sejam "respeitadas as normas legais", se deverá recusar o visto, se for o caso.

3. Ora, no que respeita à questão da competência do Presidente da Câmara para abrir o concurso em causa — por despacho de 3 de Outubro de 1991, aquele edil determinou "a abertura de concurso público para execução da obra da construção dos novos acessos poente e sul" — dispõe a alínea *b*) do n.° 2 do artigo 53.° (competência do presidente da câmara) do Decreto-Lei n.° 100/84, de 29 de Março, na redacção dada pela Lei n.° 18/91, de 12 de Junho, que compete ao presidente "promover a execução, por administração directa ou empreitada, das obras que constam dos planos aprovados pela Assembleia Municipal e que têm cabimento adequado no orçamento relativo ao ano de execução das mesmas", cabendo-lhe "outorgar contratos necessários à execução das obras" (alínea *i*) do mesmo n.° 2).

Por seu lado, o artigo 51.°, n.° 2 do citado diploma (redacção da Lei n.° 18/91) dispõe que compete à Câmara Municipal "elaborar o plano anual de actividades e o orçamento .... e proceder à sua execução".

O sentido das duas disposições ganha maior clareza se procurado na profunda alteração introduzida pela Lei 18/91 à distribuição de competências prevista na redacção originária dos artigos 51.° e 53.° do Decreto-Lei n.° 100/84. Com efeito, até à alteração atrás citada, competia à Câmara "executar, por administração directa ou empreitada, as obras que constem dos planos aprovados..." (alínea *b*) do n.° 2 do artigo 51.° e «outorgar os contratos...» (alínea *b*) do mesmo n.° 2), enquanto que ao presidente a lei reservava, com interesse para o caso em análise, a competência para "executar as deliberações da Câmara..." e "autorizar o pagamento das despesas orçamentadas...".

Se se atender à circunstância de a alínea *a*) do n.° 2 do artigo 51.° não ter sofrido qualquer alteração com a entrada em vigor da Lei n.° 18/91, não será ela invocável, a favor de uma interpretação limitativa da expressão "promover a execução" constante da nova redacção da alínea *h*) do n.° 2 do artigo 53.°, já que o que foi alterado, por via do reforço da competência do presidente da câmara, foi a previsão da citada alínea *b*) do n.° 2 do artigo 51.° (redacção original do Decreto-Lei n.° 100/84).

Ora a competência para "executar as obras" da Câmara encontrava-se já, na versão original do artigo 52.° delegada tacitamente no presidente da Câmara, tendo passado a competência própria com a Lei n.° 18/91.

Afigura-se, assim, correcta a conclusão de que a Lei n.° 18/91 fez deslocar para o presidente da Câmara poderes que eram desta última, atribuindo àquele mais amplas competências gestionárias, de que para o caso releva a de mandar abrir concursos públicos para execução de empreitadas, no quadro do plano de actividades e do orçamento, ambos elaborados pela câmara e aprovados pela Assembleia Municipal.

4. No entanto e assim sendo, qual a articulação a estabelecer com os dispositivos dos artigos 2.°, n.os 3 e 5, 3.°, n.° 1, alínea *b*), 4.° n.° 2, 8.°, n.° 4 e 15.° do Decreto-Lei n.° 390/92, de 17 de Setembro? Nesta determina-se que:

— "os concursos públicos serão precedidos de deliberação, a publicitar por edital..., relativa à abertura do concurso e da aprovação dos respectivos programas, projecto e caderno de encargos..." (n.° 3 do art.° 2.°);
— "... poderá o órgão executivo abrir novo concurso..." (n.° 5 do art.° 2.°);
— "podem ser adjudicadas mediante concurso limitado" "as obras de qualquer valor —... quando o órgão executivo delibera..." (alínea *b*) do n.° 1 do art.° 3.°);

— "o recurso ao ajuste directo... será devidamente fundamentado pelo órgão executivo..." (n.° 2 do art.° 4.°);
— "a dispensa de concurso ... só poderá ser concedida pela assembleia deliberativa mediante proposta do executivo" (n.° 4 do art.° 8.°);
— "... competindo, porém, relativamente às empreitadas, ao órgão executivo da autarquia ... resolver sobre a adjudicação..." (art.° 15.°).

O Decreto-Lei n.° 390/82 foi aprovado quando vigorava ainda a Lei n.° 79/77, de 25 de Outubro, sendo claro que, no que respeita às câmaras municipais, aquele diploma distinguia — na estricta articulação com o regime de competências fixado na referida Lei — a *assembleia municipal* (o órgão deliberativo), à qual atribuía específicas competências (v. g. a fixação do valor a partir do qual as obras públicas serão obrigatoriamente precedidas de concurso público, a aprovação ou confirmação do recurso ao ajuste directo, a dispensa de concurso público ou limitado em certos casos, e a dispensa de contrato escrito) e a própria *câmara*, enquanto órgão executivo da autarquia município, com as competências atrás elencadas, já que estas lhe cabiam por força do artigo 62.° da Lei 79/77, cujo n.° 2, alínea *b*), previa a execução de obras.

Tal distinção manteve-se quando entrou em vigor o Decreto-Lei n.° 100/84, como também se deixou já referido. Há, pois, que enquadrar, mediante uma interpretação actualista, as mencionadas disposições do Decreto-Lei n.° 390/82, no novo regime de competências dos órgãos representativos do município, com relevo para os artigos 43.° ("A Câmara Municipal, constituída por um presidente e por vereadores, é o órgão executivo colegial do município..."), 51.° e 53.° — novas versões — referentes, respectivamente, à competência da câmara e do seu presidente.

Da interpretação conjugada destas normas poderá concluir-se que, após a entrada em vigor da Lei n.° 18/91, é bastante a decisão do presidente da câmara (membro do órgão executivo "câmara municipal" da autarquia "município") para determinar a abertura de concurso público para empreitada de obras públicas, desde que esta se encontre incluída no plano de actividades, aprovado sob proposta da câmara e devidamente orçamentada.

Assim, o despacho de 3.10.91, não tendo violado a lei aplicável, não constitui fundamento para a recusa do visto.

5. Resta ponderar se a competência para determinar a abertura de concurso público abrange a prática dos demais actos daí resultantes.

De acordo com o artigo 81.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 235/86, de 18 de Agosto, "o acto público do concurso decorre perante uma comissão composta

Nos termos do n.° 2 do artigo 2.° do mesmo Decreto-Lei, "o dono da obra é a pessoa colectiva que manda executá-la..."; esta disposição deverá ser interpretada, também ela, no contexto do Decreto-Lei n.° 100/84 na redacção dada pela Lei 18/91. Na verdade, a designação da referida comissão consubstancia um dos procedimentos decorrentes da abertura do concurso, resultando da competência que para esse efeito a lei atribui ao presidente da câmara, pelo que este pode proceder àquela designação.

Aliás, se atendermos às competências atribuídas aos directores-gerais e equiparados pelo Decreto-Lei n.° 323/89, de 26 de Setembro, articulado com o Decreto-Lei n.° 211/79, de 12 de Julho, concluir-se-á que, também neste caso, os procedimentos decorrentes da abertura do concurso correm pela entidade competente para determinar esta última.

6. No que respeita aos restantes requisitos legais (previsão no plano e cobertura orçamental), dos autos conclui-se que:

— o orçamento aprovado para a câmara em 1992 inclui disponibilidades financeiras suficientes para suportarem o encargo resultante da obra, sendo nesta conformidade prestada a necessária informação de cabimento;
— a obra encontra-se prevista no plano de actividades para 1992, sendo — face à informação de cabimento — irrelevante que o valor nele previsto seja inferior ao preço real da empreitada, já que, como o plano de actividades, o orçamento, onde o encargo tem cobertura, foi aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara.

Acresce que a obra se encontra a coberto do programa PROTAD.

Não se coloca igualmente o problema de repartição de encargos, já que, conforme documento apenso ao processo, o empreiteiro se comprometeu a concluir a obra durante o ano em curso, o que constitui igualmente exigência resultante dos prazos de execução do citado programa.

Termos em que acordam os Juízes da mencionada Subsecção em visar o contrato em apreço.

(aa) *Adelina de Sá Carvalho*
Alfredo José de Sousa
Fernando José de Carvalho Sousa

Fui presente:

(a) *José Manuel da Silva Pereira Bártolo*

PLENÁRIO GERAL DA 2.ª SECÇÃO

AUTOS DE ANULAÇÃO

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA — ANULAÇÃO DO ACORDÃO

SUMÁRIO:

1. Por acórdão de Tribunal Militar Territorial de Elvas, M.... foi condenado no processo n.° 12/91, de 3 de Dezembro, em pena de prisão e de demissão, pela prática de diferentes e várias condutas ilícitas nele dadas como provadas, com incidência na gestão financeira titulada pela conta do Conselho Administrativo do Batalhão n.° 3 e susceptíveis de ter reflexo na efectivação das respectivas responsabilidades financeiras. O respectivo acórdão foi objecto de recurso, dele resultando a confirmação parcial no tocante à condenação por crime de peculato do referido responsável.
2. Por entender verificarem-se indiciariamente situações que podem integrar o corpo do art.° 6.° do Decreto-Lei n.° 29 174, de 24.11.1938, o processo foi promovido nos termos da tramitação prevista nos seus parag.s 1.° e 2.°. Subiu para deliberação de admissão ao plenário do Tribunal de Contas nos termos do art.° 26.° n.° 1 al. c) da Lei n.° 86/89 de 8 de Setembro.
3. Considera-se como inteiramente procedente o pedido de anulação do Acórdão n.° 334/91, de 10 de Outubro, restrito aos responsáveis do Conselho Administrativo do Batalhão n.° 3 da Guarda Nacional Republicana, relativamente à gerência de... organizando-se o devido processo, apenas em relação à conta do Batalhão n.° 3, dada a natureza orgânica específica da responsabilidade financeira respeitante a cada situação de autonomia financeira, nos casos em que as contas são apreciadas num plano de globalidade, e tendo em conta que, porque quem pode o mais pode o menos, a anulação pode ser parcial.

Conselheiro Relator:
Prof. Doutor António de Sousa Franco

Acórdão n.° 140/92 — Processo n.° 1/92-ANULA
Sessão de 1992.05.14

1. O Acórdão n.° 334/91, proferido em primeira instância em Subsecção da 2.ª Secção em 10.10.1991, deu quitação aos membros dos Conselhos

Administrativos da Guarda Nacional Republicana pelas gerências decorridas de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1986, cujos processos de responsabilidade se encontram consolidados no processo n.° 2 710/86, nos termos do respectivo n.° 4 a fls. 3.

Em requerimento de 10.4.1992, a Exma. Procuradora-Geral Adjunta vem pedir a anulação do referido acórdão, ao abrigo do artigo 6.° do Decreto-Lei n.° 29 174, de 24.11.1938, "tão só na parte que julgou o referido Conselho Administrativo do Batalhão n.° 3 da GNR".

Em anexo ao referido acórdão, vem o requerimento instruído, além do mais, com acórdão do Tribunal Militar Territorial de Elvas proferido no processo n.° 12/91, em 3.12.1991, no qual condenou Manuel Pimenta Batista em pena de prisão e de demissão, pela prática de diferentes e várias condutas ilícitas nele dadas como provadas, com incidência na gestão financeira titulada pela conta do Conselho Administrativo do Batalhão n.° 3 dando ainda por indiciados comportamentos dos responsáveis do Conselho Administrativo do Batalhão n.° 3 susceptíveis de ter reflexo na efectivação das respectivas responsabilidades financeiras. Tendo sido objecto de recurso, o referido acórdão foi parcialmente confirmado, no tocante à condenação por crime de peculato do referido responsável, nos termos da decisão de 30.1.1992, proferido no processo n.° 1/C/1/E/92, pelo Supremo Tribunal Militar, a fls. 24.

No referido requerimento, a Digna Magistrada aponta diversas irregularidades cometidas na gerência de 1986, no âmbito de responsabilidade do Conselho Administrativo do Batalhão n.° 3 da GNR, julgado quite pelo referido acórdão do Tribunal de Contas n.° 334/91, de 10.10.1991, reconhecendo, no seu n.° 3.°, que os referidos acórdãos da Justiça Militar ainda não transitaram em julgado e destacando das irregularidades (n.° 4 do requerimento):

a) Os indícios de que os responsáveis do Conselho Administrativo do Batalhão n.° 3 e o Comandante do C.I.P. tinham conhecimento de procedimentos contabilísticos assentes em falsificações, utilização de facturas fictícias, desvios, movimentações sem suporte documental ou controlo ausência de balancetes de armazém e documentos ou justificações para as despesas de representações facturas com os requisitos legais.

b) Estes procedimentos e expedientes contabilísticos serviram para ocultar que a verba entregue para a alimentação (todos os dias três refeições no C.I.P. para todo o efectivo) não era gasto naquele fim.

c) Parte dessas verbas acumuladas eram periodicamente enviadas ao C.A. do Batalhão que as incluiria no seu fundo privativo e outra parte era retida no C.I.P. para gastos diversos não documentados — despesas de representação do Comando, festas.

d) Está provado porém que o primeiro-sargento do 3.° Batalhão no CIP — Manuel Pimenta Batista desde o início de 1986 até 1988 foi retirando das verbas de alimentação ou não utilizadas ou entregues pelos militares e que deveriam reverter para a Fazenda Nacional, diversos montantes não apurados em concreto mas que atingiram pelo menos 3 000 000$00 e que utilizou em proveito próprio.

"Por isso veio a ser condenado pelo crime de abuso de confiança na pena de 6 anos de prisão".

Distribuído o processo ao presente Relator, a promover este nos termos do art.° 6.° do Dec.-Lei n.° 29 174, de 24.11.1938, a tramitação prevista nos §§ 1.° e 2.°, por entender verificarem-se indiciariamente situações que podem integrar o corpo do referido art.° 6.° do Dec.-Lei n.° 29 174, de 24 de Novembro de 1938.

Seguidamente, os Serviços pronunciaram-se nos termos e para os efeitos do § 2.° do referido art.° 6.° do Dec.-Lei n.° 29174, de 24.11.1938.

2. Sobe, ao abrigo do § 3.° do art.° 6.° do Decreto-Lei n.° 29174, o processo para deliberação de admissão ao plenário do Tribunal de Contas (cfr. art.° 26.° n.° 1 al. *c*) da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro).

3. Efectivamente, do processo que concluiu com o acórdão do Tribunal de Contas n.° 334/91 não constavam quaisquer indícios sequer dos factos a que se referem os referidos acórdãos da Justiça Militar.

Os factos, a terem-se por indiciados ou provados, justificam a revisão da responsabilidade financeira dos gerentes, eventualmente de responsabilidades financeiras conexas, relativamente ao Conselho Administrativo do Batalhão n.° 3 na gerência de 1986.

Afigura-se, portanto, inteiramente procedente do pedido de anulação, restrito aos responsáveis do Conselho Administrativo do Batalhão n.° 3 da GNR relativamente à gerência de 1986, organizando-se o devido processo, dada a natureza orgânica específica da responsabilidade financeira respeitante a cada situação de autonomia financeira, nos casos em que as contas são apreciadas num plano de globalidade, e tendo em conta que, porque quem pode o mais pode o menos, a anulação pode ser parcial, deixando intocadas as contas, julgadas no referido acórdão, do Comando Geral dos Batalhões 1, 2, 4, e 5, do Regimento de Cavalaria, da Brigada de Trânsito e da Chefia do Serviço de Intendência.

4. Nestes termos, delibera o plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas admitir o referido requerimento de anulação da Exm.ª Procuradora-Geral

Adjunta, indo os autos ao relator para, além do mais que seja tido por conveniente, se obter informação sobre o trânsito em julgado dos referidos acórdãos e Justiça Militar, sobre a existência e identificação do processo ou processos relacionados com estas irregularidades ocorridas no Batalhão n.° 3, nos termos do requerimento complementar, a fls. 3, da Digna Agente do Ministério Público e para intimação dos responsáveis das contas e da entidade que as prestou nos termos do art.° 6.° § 3.° do Decreto-Lei n.° 29174, de 24.11.1938.

Sem emolumentos.

Siga à Contadoria competente, para ser submetido a despacho do Relator.

Tribunal de Contas em 14 de Maio de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida
João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
Manuel Raminhos Alves
José António Mesquita
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo
António Joaquim Carvalho
José Alves Cardoso
José Alfredo Mexia Simões Manaia
José Manuel Fernandes Neto

Fui presente:
(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

PROCESSO DE MULTA

INSTITUTO DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL
MULTA — PRAZO

SUMÁRIO:

1. O prazo de interposição de recurso em processo de multa é de 30 dias nos termos do artigo 1.° do Decreto-Lei n.° 36 184, de 18/03/47, que não foi afectado pela Lei n.° 86/89, de 8 de Setenbro.
2. A publicação das decisões do Tribunal de Contas só deve ocorrer após o respectivo trânsito.
3. Não se justifica a nomeação de advogado pois os interessados são, como responsáveis pela conta de gerência, profissionais com amplos conhecimentos da matéria controvertida.
4. O impedimento que afecta o relator da decisão recorrida, nos termos do art.° 20.°, 2.° do Decreto n.° 18 962 de 25/10/30, apenas o impede de ser relator do recurso e não de ser vogal na decisão do recurso.
5. É extemporâneo, e evidentemente ocioso, um ofício dos responsáveis que interroga o Tribunal se deve enviar a conta de gerência a que faltam certos actos, quando a remessa da conta já está atrasada mais de 6 meses e fora de prazo há mais de 4 meses.

Conselheiro Relator:
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo

Acórdão n.° 167/92 (2.ª Sec.) — Proc. n.° 1/91
(Recurso de Multa)
Sessão de 1992.06.25

I. JOSÉ LUÍS CHAGAS HENRIQUES DE JESUS, ISMAEL DE OLIVEIRA E SILVA SANTOS, MARIA CÂNDIDA RODRIGUES MEDEIROS SOARES e JOSÉ MANUEL SILVA RODRIGUES, tendo sido condenados em multa, por infracção ao art.° 48.°, n.° 1 alínea *d*) da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, por incumprimento do prazo de apresentação da conta de gerência do Instituto do Emprego e Formação Profissional, relativa ao ano de 1989, ano

em que integravam a respectiva Comissão Executiva, e, não se conformando com a referida decisão condenatória, interposeram recurso, cujas alegações, extensas e doutas, referem várias questões prévias, e, quanto ao fundo, propõem a revogação da decisão recorrida, por aplicação indevida dos art.os 26.°, n.° 2 al. *f*), 48.°, n.° 1, al. *d*) e 50.°, todos da Lei n.° 86/89, e ainda dos art.os 15.° e 72.° do Código Penal.

Apresentaram documentos tendentes a abonar o seu ponto de vista (fls. 27 a 64 deste processo).

II. Distribuído o processo, o Exmo. Conselheiro, com o fundamento em ter sido o relator da decisão impugnada, declarou-se impedido, invocando o art.° 20.° § 2.° do Decreto n.° 18 962, de 25 de Outubro de 1930, e art.° 123.°, n.° 3, do Código do Processo Civil, justificando-se nova distribuição, por isso a intervenção do actual relator.

Foi proferido despacho liminar (fls. 67) admitindo o recurso, com efeito suspensivo, dizendo-se ainda que os recorrentes tinham legitimidade e estavam em tempo, não havendo responsáveis não recorrentes, e que a entidade que prestara as contas não é afectada por eventual alteração do julgado.

III. Contra-alegou o Digno Magistrado do Ministério Público, suscitando várias questões prévias — prazo para a interposição do recurso, patrocínio judiciário, impedimento dos juízes e publicação da decisão — e, pronunciando-se quanto ao fundo, concluiu, após doutas considerações quanto à lei e quanto aos factos, que deveria decidir-se, com parcial provimento, pela relevação das responsabilidades, ou, a confirmar-se a decisão, fosse aplicado o perdão, nos termos do art.° 14.°, n.° 1, al. *c*) e n.° 4 da Lei n.° 23/91, de 4 de Julho.

Além dos elementos de prova apresentados pelos recorrentes com as alegações (fls. 27 a 64), foi ordenada a junção posteriormente requerida (fls. 75).

Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

IV. QUESTÕES PRÉVIAS

1. Prazo de interposição do recurso

Tanto os recorrentes como o Digno Magistrado do Ministério Público, suscitam a questão, e, embora com argumentação diversa, chegando à mesma conclusão — prazo de trinta dias. Os recorrentes, por entenderem que, na falta de previsão legal, deve admitir-se o recurso no prazo do pagamento voluntário da multa; o Ministério Público, invocando disposição expressa não afectada

pela Lei n.° 86/89, o art.° 1.° do Decreto-Lei n.° 36 184, de 18 de Março de 1947, argumentação que entedemos válida.

2. **Publicação da decisão recorrida**

Têm razão os recorrentes; efectivamente, a publicação no Diário da República, facultada pelo art.° 63.°, n.° 2, da Lei n.° 86/89, só se compreende após o trânsito da decisão, o que não aconteceu, por mero lapso que não prejudicará os recorrentes, na medida em que, se declarados não culpados, entende-se que se dará à decisão a mesma publicidade.

3. **Patrocínio judiciário**

Acompanhamos o Ministério Público na medida em que conclui pela não obrigatoriedade de nomeação de advogado.

Não há similitude que justifique a aplicação subsidiária do art.° 32.°, al. *c*) do Código do Processo Civil ou dos art.^{os} 5.° e 104.°, n.° 2, do Decreto-Lei n.° 267/85, de 16 de Julho (contencioso administrativo). É que a constituição obrigatória de advogado pressupõe a falta de conhecimentos técnicos da parte dos interessados, o que não é o caso, pois são, como responsáveis pelas contas de gerência, pessoas que lidam, no âmbito profissional, com os factos e normas contra eles invocadas.

Solução contrária obrigaria a que os responsáveis, quando ouvidos como partes, nos termos do art.° 51.° da Lei n.° 86/89, tivessem de constituir advogado para responder o que nunca se fez, e entendemos que bem, e seria encargo limitativo da oportunidade para a resposta.

4. **Impedimentos**

O Digno Magistrado do Ministério Público, no seu douto parecer, suscitou o problema do impedimento dos juízes que constituiram a subsecção que proferiu a decisão recorrida, invocando o art.° 122.°, n.° 1 alínea *c*), do Código do Processo Civil, que estatui ser vedado ao juiz intervir em recurso que não seja para o Tribunal Pleno, quando tenha tido intervenção na decisão recorrida, naquela qualidade, em outro tribunal.

Respondendo ao incidente, o Exmo. Relator da decisão recorrida, entendeu não estar impedido de funcionar no recurso como adjunto, mas apenas se fosse relator.

Os Exm.^{os} Conselheiros que funcionaram como adjuntos na referida decisão, também assim entenderam (fls. 79 verso e seguintes e fls. 83), apoiando-se,

não só no texto fundamental — art.° 20.° e seu § 2.° do Decreto n.° 18 962, de 25 de Outubro de 1930 — mas ainda na comparação com normas aplicáveis ao contencioso administrativo, cujo regime de impedimentos não é tão exigente como o do direito processual civil.

Entende-se improcedente a questão prévia, suscitada pelas razões que se sintetisam de seguida.

a) O art.° 20.°, § 2.°, do Decreto n.° 18962, citado, ao dispor que

> "Os recursos terão sempre relator diferente daqueles que tenham intervido no primeiro julgamento"
> implica, como leitura imediata,
> — que só os juízes que tenham subscrito, como relator, as decisões recorridas, estão impedidos;
> — e que tal impedimento só afecta a qualidade de relator no processo de recurso.

Um entendimento como o sugerido pelo Digno Magistrado do Ministério Público teria uma expressão verbal facilmente encontrada pelo legislador, afirmando a impossibilidade de intervir no recurso dos julgadores intervenientes na decisão recorrida.

b) O contexto legislativo exclui a solução que não apoiamos, uma vez que, pelo próprio Decreto n.° 18 962, está prevista a intervenção de três juízes diferentes dos que tenham intervido no primeiro julgamento, para o caso das reclamações (§ 1.° do art.° 20.°), solução que, a desejar-se para os recursos, e dentro do mesmo artigo, dispensava o § 2.°, pois bastava dizer-se, no § 1.° — as reclamações e recursos serão julgados por três vogais diferentes dos que tenham intervido no primeiro julgamento.

Acresce que a obrigatoriedade, nos acórdãos proferidos em recursos, da assinatura de todos os vogais presentes (art.° 20.°) reflecte a intervenção de todos os juízes, incluindo os subscritores da decisão recorrida.

c) O impedimento do julgador no recurso, não é justificado no pressuposto de amor próprio que inibisse a mudança de opinião mas antes da natural dificuldade do próprio julgador mudar de opinião em curto período de tempo, perante os mesmos factos e a mesma lei. Mas será mais fácil essa mudança de opinião face a uma nova elaboração de outro colega.

E assim sendo, compreende-se que não possa ser o relator, mas que possa dar o seu contributo como adjunto.

d) As disposições que estabelecem impedimentos são de interpretação restrita; devem circunscrever-se, com toda a precisão, aos casos para que foram ditados (A. dos Reis, Comentário, I, pág. 403).

e) Dificilmente se aceita (como realça o Snr. Conselheiro Adjunto, fl. 80) que o funcionamento do Tribunal de Contas em Subsecções, Secção e Plenário, permita dizer-se que o juiz tenha actuado em outro tribunal, ao intervir no plenário da Secção, ao referir-se à sua intervenção na subsecção.

f) Sendo certo que não é situação que possa qualificar-se como "outro tribunal", nem "tribunal pleno", pressupostos, no primeiro caso, de sujeição ao impedimento, e, no segundo, da sua exclusão, o que podemos é encontrar na lei processual civil um simile, os embargos à declaração de falência (art.os 1183.° a 1188.° do C.P. Civil), em que não há impedimento à intervenção dos juízes que tenham declarado falência.

g) A interpretação que seguimos traduz jurisprudência antiga e constante deste Tribunal de Contas.

Por tudo, entendemos justificada a improcedência da questão prévia.

V. QUESTÃO DE FUNDO

1. Os recorrentes são responsáveis pela conta de gerência do Instituto do Emprego e Formação Profissional, relativa ao ano de 1989, que foi incluída no Plano de Actividades para 1990.

2. Por força do disposto no art.° 15.° do Decreto n.° 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, conjugado com os art.os 16.° n.° 1 e 17.° n.° 1, alínea *c*) da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, a referida conta devia ser apresentada até 31 de Maio de 1990, o que não aconteceu.

3. Uns dias antes de findar o prazo (ofício de 23 de Maio de 1990, a fls 41 do processo de multa) o Organismo solicitou ao Tribunal a prorrogação do prazo até ao fim de Julho do mesmo ano, o que foi concedido pelo Senhor Conselheiro-Presidente, com a advertência que não seria concedido novo prazo (despacho do Sr. Conselheiro-Presidente, de 15 de Junho de 1990, comunicado ao Instituto em 21 de Junho).

4. Em 25 de Julho de 1990 o Instituto voltou a solicitar prorrogação do prazo (fls. 32), propondo-se fechar as contas até 30 de Setembro, necessitando

de mais duas ou três semanas para submeter as contas ao parecer da Comissão de Fiscalização, aprovação pelo Conselho de Administração e homologação pela Tutela.

Este pedido não foi atendido, mas, em cumprimento do despacho de 8 de Agosto de 1990 foi comunicado ao Organismo que enviasse a conta imediatamente.

5. Em 18 de Setembro de 1990, solicitou o adiamento para 30 de Novembro (fls. 17 e seguintes), o que foi indeferido, fazendo-se a respectiva notificação em 2 de Outubro (fls. 12), informando-se que a conta deveria ser enviada imediatamente.

6. Por ofício de 13 de Dezembro de 1990 a Comissão Executiva informou o Tribunal que a conta se encontrava pronta e aprovada, faltando porém o parecer da Comissão de Fiscalização, a aprovação do Conselho de Administração e a homologação da Tutela. Que, tal conta, como documento do Instituto, estava disponível para entrega no Tribunal de Contas, se tal viesse a ser a decisão do mesmo Tribunal.

Nesse ofício foi proferido despacho do Senhor Conselheiro-Presidente, ordenando a instauração do processo de multa.

7. A conta acabou por dar entrada no Tribunal em 17 de Janeiro de 1991.

VI. SE HÁ OU NÃO RESPONSABILIDADE PUNÍVEL

1. Importa previamente esclarecer que, na estrutura acusatória de infracções deste tipo, a verificação objectiva de factos materiais que a norma prevê, são bastantes para indiciar, e justificar a sanção se não se provarem circunstâncias que constituam obstáculos à ilicitude. E é certa, por outro lado, a existência do elemento subjectivo, a culpa.

Seja, não é o Tribunal obrigado a efectuar auditorias a propósito de cada atraso na apresentação de contas, pretensão dos recorrentes e que manifestam nas alegações do recurso, pretensão que, mesmo traduzindo objectivo louvável é totalmente desproporcionada em relação à realidade e significaria, na prática, a devolução de obrigações impostas por lei — o Tribunal de Contas passaria a ser responsável, desde que não efectuasse auditorias, pelo atraso no envio de contas.

2. Igualmente, o Tribunal e os seus serviços de apoio não são responsáveis por lapsos nas datas referidas nos ofícios ou nos requerimentos assinados pelos recorrentes.

3. Os recorrentes não se consideram responsáveis pelo atraso verificado entre 13 de Dezembro de 1990 e 17 de Janeiro de 1991, porque, tendo informado o tribunal que a conta estava pronta e seria entregue se determinado, não obtiveram resposta.

Contra isto, pode dizer-se que o Tribunal não era obrigado a responder ao que era evidente — já havia atraso, o Tribunal precisava de iniciar o mais rápido possível os actos de verificação e liquidação, que não eram dependentes dos outros actos em falta e que oportunamente podiam ser enviados ao Tribunal.

A falta de resposta não pode ter o alcance pretendido pelos recorrentes, uma espécie de negócio jurídico unilateral não receptício.

4. Também merece esclarecimento, não porque de todo necessário, mas para que o silêncio não favoreça confusões, a parte do acórdão recorrido, também criticado no n.° 17 das alegações. ("prioridade a outras tarefas, porventura importantes").

A leitura feita pelo Digno Magistrado do Ministério Público (c), (a fls, 72) é a correcta. O Tribunal não duvidou da importância de outras tarefas para além da elaboração da conta; não pretendeu hierarquizar as tarefas, colocando-se na situação humilde de admitir a sua importância, o que explica a utilização de um advérbio que não exprime afirmação ou negação, mas apenas a dúvida — porventura — com o sentido de acaso, talvez, quiçá, palavras que fazem recordar outras equivalentes caídas em desuso (samicas, casuso, cajuso).

5. Custa aceitar, sem limite temporal, que a "profunda transformação" que o I.E.F.P. sofreu, obrigando a doptar normas de gestão patrimonial próprias do direito privado (fls. 67), justificativa dos atrasos das contas anteriores, venha de novo a ser invocada, uma vez que a aludida transformação adveio da publicação do Decreto-Lei n.° 247/85, de 12 de Julho.

6. O problema da adpatação do sistema informático, único invocado no ofício de 23 de Maio de 1990 (fls. 41 do processo de multa) fundamentava a prorrogação até "fim de Julho próximo" (fls. 42).

7. A "profunda reforma do Quadro Comunitário de Apoio" aplicada a partir do início de 1990, não pesou em termos de sugerir referência, pelo menos até meados do ano, o que torna incompreensível a sua invocação posteriormente, já depois da prorrogação do prazo legal.

8. Alegam ainda os recorrentes que os atrasos ficam a dever-se também à "pesada máquina organizacional que é o I. E. F. P., muito regionalizada, com largas dezenas de centros de custos, muito dispersos, não devidamente rotinados na gestão e contabilidade empresarial e sempre com a execução de tarefas e objectivos legais que têm de desenvolver para dar resposta aos interesses e necessidades das populações" (n.° 3 das conclusões, fls. 23 do processo de recurso).

A ideia que predomina é a que a descentralização, a regionalização, a execução de tarefas em cadeia organizada, pressupõe hierarquia e funcionalidade. A opção do legislador presume-se como melhoramento constante, o que leva a inferir que a redução do "centros, obrigaria a uma actuação mais pesada, por abranger um espaço físico e demográfico muito maior".

9. Finalmente, recordemos que os elementos para a elaboração da conta não surgem apenas com o terminar do temporal da gerência, antes vão sendo recolhidos durante todo o período do exercício. Os suportes documentais vão aparecendo com a execução orçamental, não apenas quando tem de se elaborar a conta.

Em suma, não vemos argumentos para contrapor à decisão recorrida, que considerou incursos, os recorrentes, na infracção prevista no art.° 48.°, n.° 1, alínea *d*), da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro. Não vem ao caso discutir as qualidades morais dos responsáveis (conclusão 9.ª, pág. 24 do recurso), aliás nunca postas em causa.

VII. APLICAÇÃO DE PERDÃO

Tem razão o Digno Magistrado do Ministério Público ao invocar, para os recorrentes, o perdão previsto no art.° 14.°, n.° 1, alínea *c*), interessando o n.° 4, da Lei n.° 23/91, de 4 de Julho, pelo que se reduzem a metade as penas de multa aplicadas.

Assim, julga-se em Plenário da 2.ª Secção improcedente o recurso, mantendo-se decisão recorrida com a alteração das multas pela aplicação do perdão, atrás referido.

Emolumentos a cargo dos recorrentes.

(aa) *António de Sousa Franco*
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida
João Augusto de Moura Ribeiro Coelho
Manuel Raminhos Alves
José António Mesquita
António Joaquim Carvalho
José Alves Cardoso
João Pinto Ribeiro

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

(2.ª SECÇÃO)

DIRECÇÃO-GERAL DE COOPERAÇÃO — AUDITORIA PAGAMENTO INDEVIDO — RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA SANÇÃO REINTEGRATÓRIA

SUMÁRIO:

1. Embora não haja evidente propósito de fraude, existe dano para o Estado, e num montante tal que excede em muito os 150 000$00, que corresponderiam à aplicação da pena de multa e viabilizariam o funcionamento da amnistia relativamente à responsabilidade puramente sancionatória. Mantém-se, pois, a necessidade de contemplar a infracção à luz da chamada responsabilidade financeira reintegratória.
2. Considera-se que houve lugar a um pagamento indevido, gerador de reposição, a qual não é convertível em multa e pelo prejuízo causado não é relevável (cf. art.° 1.° do Decreto-Lei n.° 30 294 de 21.02.1940) nem redutível; e, mesmo havendo mera culpa, como há, não tem de ser reduzida ou relevada (art.° 50.° da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro), pois em princípio, no pagamento indevido, a reposição é devida, e só a título excepcional e de modo devidamente justificado (cf. o mesmo art.° 50.°) a relevação poderá ser decidida pelo Tribunal.
3. São responsáveis solidariamente os membros do Conselho Administrativo pelo pagamento indevido e, portanto, pela respectiva sanção-reintegração através de reposição de montante equivalente, mais os juros que se vençam a partir do trânsito em julgado da sentença condenatória, pois a eles cabe a qualificação de agentes de facto, por negligência (art.° 53.° n.° 1 da Lei n.° 86/89).

Conselheiro Relator:
Prof. Doutor António de Sousa Franco

Acórdão n.° 139/92
Sessão de 1992.05.14

1. Está em condições de ser julgado o processo de responsabilidade supra mencionado dos membros do Conselho Administrativo da Direcção-Geral de

Cooperação de 1/01/1989 a 31/12/1989, identificados no processo a fls. 113, a saber:

— João Alberto Bacelar da Rocha Páris
— José Manuel da Paz Pereira Mendes
— Joaquim Augusto Osório Alves de Castro
— Aldemiro Carlos Pereira

Tendo os processos de responsabilidade das anteriores gerências sido devolvidos — conforme a Resolução do Tribunal de Contas de 5.1.1990 (gerências de 1984, 1985, 1987 e 1988) — e tendo a gerência de 1986 sido objecto de acórdão de quitação, após apresentação do processo em termos, com data de 14.5.1988, o Plano de Fiscalização do Tribunal para 1991, aprovado em sessão plenária de 11/12/1990, incluiu a realização de uma auditoria à Direcção-Geral de Cooperação do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DGC) articulada com o processo de conferência e liquidação da gerência de 1989, combinando assim, conforme já vem sendo habitual, a Auditoria ao Serviço com a análise interna da respectiva conta.

Conforme o bem elaborado relatório inicial, de fls. 2 a 41 do processo, esta acção teve como objectivo verificar a legalidade e conformidade das despesas inerentes à conta de gerência, e caracterizar a organização, bem como as suas acções de cooperação com os PALOP e as outras áreas de actuação da DGC, em articulação com o Instituto para a Cooperação Económica (ICE). Esta acção foi desenvolvida no plano administrativo pela equipa identificada a fls. 2.

Os resultados da análise da organização e funcionamento, de fls. 2 a 25 do relatório inicial, permitem enquadrar e entender a apreciação da conferência e liquidação interna da conta de gerência, de fls. 26 a 38, apresentando os auditores recomendações e propostas, de fls 39 a 41.

A instrução do processo na fase administrativa permitiu completar e esclarecer alguns dos aspectos que suscitaram dúvidas, após o que o processo, por distribuição, entrou na fase jurisdicional, tendo sido objecto de diligências adicionais de esclarecimento e de audição dos responsáveis, ao abrigo do art.° 30.° da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, quer por iniciativa própria do Conselheiro Relator quer mediante promoção do Digno Agente do Ministério Público.

Dada vista, a final, à Exma. Procuradora-Geral Adjunta, foi a ilustre Magistrada, em douta promoção de fls. 317 a 319-verso, de entender que nada tinha a opor ao julgamento de quitação.

Foi de seguida o processo com vista aos Exmos. Conselheiros Adjuntos, após o que cumpre apreciar e decidir.

2. Conforme metodologia habitual em situações semelhantes, apreciar-se-ão os aspectos fundamentais da auditoria realizada, caracterizando a organização, avaliando o seu sistema de controlo e apreciando as respectivas regularidade e correcção global, passando de seguida à apreciação das questões específicas de legalidade e regularidade, após o que se proferirão os juízos adequados às situações apuradas.

3. **Auditoria**

3.1 A acção de fiscalização obedeceu à metodologia constante da Informação 4.ªC-2.ªCGC/91/7, de 28 de Fevereiro, processada de fls. 119 a 122, aprovada por despacho do Conselheiro Relator de 6.3.1991, propondo-se, na 1.ª fase, o contacto inicial com o Serviço, o levantamento de circuitos documentais e financeiros e a análise dos sistemas de controlo instituídos; uma 2.ª fase (esta, através da Informação 4.ªC-2.ªCGC/91/13, de 22 Março, de fls. 123 a 125, aprovada pelo Conselheiro Relator em 25.3.1991) incidiu sobre a análise documental das despesas de cooperação internacional, tendo em conta o cumprimento das formalidades, a competência legal para autorizar a despesa, a caracterização das acções que deram origem à despesa, a identificação dos países beneficiados com acções de cooperação e montantes desenvolvidos, o número de bolseiros, por países de origem, a estudar em Portugal e o número de cooperantes portugueses e a sua distribuição por países beneficiados.

Anotam os auditores, a fls. 6, que o grupo de trabalho recebeu a melhor colaboração dos dirigentes da DGC e dos funcionários em geral e, a fls. 7, enunciam os edifícios, bastante dispersos, em que funcionam os Serviços da DGC, referindo quais aqueles em que se efectuaram acções de verificação *in loco* e sistematizando em conformidade o respectivo relatório.

Apreciar-se-ão de seguida as conclusões principais sobre os Serviços auditados, utilizando a mesma ordem de exposição do relatório de auditoria (a qual assenta na localização dos respectivos Serviços).

3.2 Quanto aos Serviços sediados na Av. Duque d'Ávila, analisam-se, sucessivamente, a Divisão de Gestão (DG) de fls. 7 a 11; a Divisão de Bolsas (DB), de fls. 12 a 17; a Repartição Administrativa (RA), de fls. 17 a 20; o Gabinete de Apoio ao

Bolseiro (GAB), de fls. 20 a 21; e o Sector de Cooperantes (SC), de fls. 22 a 23. A própria enumeração destes Serviços denota, mais uma vez, que o organograma legal não corresponde às necessidades práticas e foi sendo acrescentado em função das circunstâncias e da evolução do organismo; mais uma vez se confirma, também, que a prática da aprovação de organogramas por decretos-leis, a curto prazo desactualizados, é rígida e inadequada, devendo os organogramas ser aprovados por regulamentos internos, que mais facilmente se adaptam à evolução dos organismos, à mutação das estratégias e à flexibilidade necessária das organizações e actuações, como o Tribunal de Contas vem repetidamente observando.

3.2.1 Quanto à Divisão de Gestão, analisaram-se as suas tarefas, os meios humanos de que dispõe e os aspectos principais dos seus procedimentos.

Ressalta, em especial, a verificação de que actualmente já existe alguma segregação de funções por o número de funcionários o permitir mas, conforme afirmação do actual responsável, ela "não se verificou em 1989, altura em que o mesmo funcionário processava o documento de despesa, emitia o cheque correspondente, fazia o registo do documento no Livro de Registo do Diário de Facturas e a entrega do cheque correspondente, fazia o registo do documento no Livro de Registo do Diário de Facturas e a entrega do cheque ao seu destinatário" (relatório de auditoria, fls. 9). Apesar das melhorias de organização registadas, observa-se porém que os pagamentos feitos por meio de cheque são ainda efectuados pelos funcionários que processam o respectivo documento de despesa, violando aquele princípio da segregação de funções, o que se afigura traduzir uma má dotação de meios e/ou deficiente organização.

O relatório de auditoria anota ainda que, nesta Divisão, algumas das atribuições financeiras vêm sendo executadas com atraso e com deficiências (relatório de auditoria a fls. 10 e 11), nomeadamente, a receita do Estado arrecadada em cada um dos meses de Janeiro a Junho de 1989, referente a imposto de selo de recibo, deduzido nos pagamentos efectuados, foi entregue de uma só vez em 14/7/1989, quando deveria ser entregue até ao dia 10 do mês seguinte àquele a

que diz respeito; a escrituração dos livros de contabilidade e em especial o "Caixa" — Modelo n.° 685 da Imprensa Nacional – Casa da Moeda (INCM), além de deficiente é insuficiente, uma vez que não é feito o movimento da conta de depósito, estando, em Março de 1991, a ser efectuados os lançamentos referentes aos pagamentos de Novembro de 1990; e as reconciliações bancárias não são feitas mensalmente, tendo-se verificado que a primeira reconciliação referente ao ano de 1990 foi efectuada em Agosto desse ano; além de que não existe qualquer funcionário designado para exercer as funções de Tesoureiro, pelo que o Bloco de "Folhas de Cofre" — Modelo 690 da INCM, não é preenchido.

Tudo isto denota que a Divisão de Gestão carece de uma estrutura dotado de meios humanos em quantidade, e preparação profissional adequada, para além de outros meios (informáticos se possível), a fim de permitir dar resposta às exigências resultantes dos objectivos que a DGC pretende atingir, e observar o cumprimento das "Regras de Contabilidade Pública" de modo a serem salvaguardados os meios financeiros colocados, anualmente, à sua responsabilidade (cfr. relatório de auditoria a fls. 11).

3.2.2 A análise feita da *Divisão de Bolsas* incidiu, sobretudo, na caracterização do procedimento adoptado para sua atribuição e controlo e dos tipos de bolsas concedidas. Verifica-se que, uma vez concedida a bolsa, um elevado número de bolseiros não regressa ao País de origem, defraudando assim os objectivos que a cooperação pretende atingir, ou seja, a formação de quadros para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP); mas é evidente que o problema é muito complexo e não pode resolver-se apenas no âmbito da análise do funcionamento deste Serviço. Verifica-se, ainda, a existência, para além das bolsas atribuídas nos termos normais, de um certo número de bolsas atribuídas por motivos políticos (relatório de auditoria, fls. 16), bem como de bolsas que se situam no âmbito da formação profissional.

3.2.3 Quanto à *Repartição Administrativa*, nota-se, nomeadamente na sua Secção de Pessoal, que, não estando preenchido o

quadro de pessoal de modo satisfatório, daí resultam reflexos negativos, pois, segundo o relatório de auditoria (fls. 18), "os funcionários não encontram qualquer reconhecimento ou estímulo no seu trabalho do dia a dia" e, ainda, "a falta de auxiliares administrativos, principalmente junto dos serviços que funcionam na Av. Duque d'Ávila n.° 64, põe em risco a segurança de pessoas e bens, uma vez que não existe qualquer vigilância sobre os utentes que entram, ou saiem das instalações, onde os serviços funcionam" (relatório de auditoria, a fls. 19).

3.2.4 O *Gabinete de Apoio ao Bolseiro*, também não previsto na Lei Orgânica da DGC, resulta de um protocolo celebrado (processo de fls. 130 a 133), em 14/6/1989, entre o Secretariado para a Modernização Administrativa, o Departamento Central de Planeamento e a Direcção-Geral de Cooperação, ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.° 7/89 (Diário da República, I Série, de 27/2/1989). O protocolo terminou a sua vigência em 31/12/1989, mas, durante ela, foi possível criar condições para a instalação do GAB, o qual permite prestar colaboração, acolhimento e apoio aos bolseiros dos PALOP e foi editado um "Guia Prático dos Bolseiros".

3.2.5 O *Sector de Cooperantes* encarrega-se, no essencial, de tratar os assuntos relacionados com os cooperantes portugueses nos PALOP, e a sua análise, completa esta parte do relatório de auditoria.

3.3 Dos serviços sediados no *edifício da Av. da Liberdade* n.° 192, continuando a utilizar a mesma ordenação, foram analisados: o Economato (de fls. 24 e 25) e o Arquivo (fls. 25). Relativamente a todos os Serviços sediados neste edifício, o relatório de auditoria (fls. 23 e 24) permitiu observar que, na generalidade, não dispõem de condições aceitáveis para o seu bom funcionamento, ocupando algumas salas de reduzidas dimensões cedidas pelo Instituto para a Cooperação Económica (ICE) para que a Direcção-Geral de Cooperação ali fosse instalada provisoriamente; e assim ficou até hoje. Daqui resultam deficiências, tais como: a falta de gabinetes para Directores de Serviços e Chefes de Divisão; a falta de espaço

para um Chefe de Divisão se instalar junto dos próprios funcionários que chefia, obrigando-a a estar colocada num lugar pertencente a outra Divisão; duas Divisões a funcionar em conjunto numa mesma sala sem independência ou privacidade; o acesso aos serviços de dactilografia pelo interior de uma Divisão, provocando interrupções e alguma desconcentração; a falta de um PBX, e de telefonistas, para os contactos telefónicos com o exterior, o que obriga a recorrer aos serviços de telefonistas do ICE (o que, se for funcional, poderá traduzir uma forma aceitável de colaboração entre Serviços da Administração Pública, que não devem conceber-se como universos isolados mas como parte de um mesmo aparelho orgânico; mas, no caso, parece revelar-se disfuncional).

3.3.1 Especificamente quanto ao *Economato*, que está instalado num espaço reduzido e com deficiências, verificou-se que são cumpridas as normas em vigor para a realização de despesas públicas, no tocante às aquisições de bens e serviços, e que a gestão de stocks de materiais é feita através da contagem física de unidades existentes, por não existir qualquer sistema de controlo por meio de registo das quantidades adquiridas e sua distribuição pelos diversos sectores.

3.3.2 Relativamente ao *Arquivo*, dispõe também de espaço bastante reduzido e de condições precárias, nomeadamente por falta de estantes metálicas, e a sua própria localização no edifício (2.° andar) não é a mais recomendada para a estrutura e segurança.

3.4 Com isto se conclui a auditoria, da qual se extraem conclusões e recomendações aos Serviços (cfr. o organograma a fls. 44), sobre a sua orgânica, circuitos e procedimentos.

Passa-se de seguida à apreciação da conta de gerência.

4. Conta de gerência

O processo de responsabilidade vem instruído com os documentos necessários ao seu julgamento, podendo concluir-se do exame que o resultado da gerência, com o saldo de abertura apurado administrativamente nos termos do artigo 16.° do Decreto n.° 26 341, de 7/2/1936, por a conta anterior ter sido

incluída nas listas de contas a devolver, aprovadas por Resolução do Tribunal de Contas de 5.1.1990, foi o que consta do seguinte ajustamento, que ora se confirma:

DÉBITO:

Saldo de abertura	304 138$00	
Recebido na gerência.....	791 763 389$00	**792 067 527$00**

CRÉDITO

Saído na gerência.....	792 067 470$00	
Saldo de encerramento.....	57$00	**792 067 527$00**

4.1 No que respeita às cinco gerências anteriores, só a conta de gerência de 1986 foi julgada por acórdão de quitação, datado de 14.5.1988, tendo as restantes contas de gerência sido devolvidas ao abrigo do artigo 66.°, n.° 2, da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro (vide processo a fls. 42).

4.2 Quanto à receita, apesar de a Contadoria não dispor de elementos que permitam elaborar um mapa evolutivo, a evolução das verbas consignadas à Cooperação, no Orçamento do Estado, foi inconstante (fls. 137 do processo).

4.3 Quanto à despesa, também não foi possível elaborar um mapa evolutivo.
Foram analisadas, de acordo com o plano de acção para a 2.ª fase, as despesas constantes de uma única rubrica (relatório de auditoria, a fls 27 e 28), seguindo-se a metodologia e os critérios de fls. 28 do relatório de auditores. O agrupamento de despesas consta de fls. 28 do relatório de auditoria, permitindo a sua distribuição por países e apontar a respectiva imputação geográfica (a fls. 29 do relatório de auditoria).

4.4 A verificação dos documentos permitiu detectar algumas situações, focadas no relatório inicial a fls. 29 e ss. e na douta promoção a fls. 317-verso e ss., as quais de seguida se apreciam.

4.4.1 A irregularidade relativa ao saldo de reconstituição do "fundo de maneio" do Fundo Permanente foi regularizada por reposição nos Cofres do Estado, durante a fase jurisdicional (relatório de auditores a fls. 30 e douta promoção a fls. 317-verso).

4.4.2 A mesma regularização se verificou quanto à remuneração complementar ilegalmente atribuída a dois cooperantes (fls. 317-verso da douta promoção e fls. 32 do relatório), pelo que num caso como noutro, não ocorrendo a possibilidade de aplicação de multa, nada mais cumpre decidir.

4.5 Na gerência de 1989 foi creditada a guia comprovativa da entrega de "Receitas de Estado", no montante de 275 286$00, a qual foi a entregue em Janeiro de 1990, o que contraria o disposto na alínea *b*) da NOTA TÉCNICA das "Instruções" do Tribunal de Contas, publicadas no Diário da República n.° 251, I Série, de 13.11.1985, as quais dão execução ao princípio da especialidade dos exercícios aplicado a situações de transição de gerências.
Trata-se de uma irregularidade, mas ela não obstou à conferência e liquidação, nem embaraça ou impossibilita o julgamento da conta, pelo que não é sancionável conforme, no seguimento do relatório de auditoria a fls. 34, e a fls. 317-verso, n.° III, bem opina a douta promoção da Exma. Procuradora-Geral Adjunta.

4.6 A fls. 31 e 32 do relatório inicial, apontam-se algumas deficiências no tratamento de documentos comprovativos de despesa relativamente ao almoço-convívio dos bolseiros, as quais consistem na falta de desconto do imposto de selo e declarações de despesas em parte não justificadas ou indevidamente comprovadas.
Concorda-se com a douta promoção da Exma. Procuradora-Geral Adjunta (a fls. 318) no sentido de que não cabe ao Tribunal apreciar a primeira irregularidade, atendendo nomeadamente a que não estava em vigor o disposto no art.° 48.°, n.° 1, alínea *a*), da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro e que a infracção prevista no art.° 167.° do Regulamento do Imposto de Selo estará amnistiada nos termos do art.° 1 da Lei n.° 23/91, alíneas *x*) e *cc*), apenas devendo ser comunicada à Administração Fiscal para os efeitos devidos, o que se determina aos Serviços de Apoio do Tribunal seja feito da forma habitual.
Quanto às despesas indevidamente documentadas, segundo as regras da Contabilidade Pública, têm-se em conta as dificuldades invocadas, no documento de fls. 145 e segs., pelos responsáveis (cfr. ainda, quanto a um deles, fls. 232) e o facto de que os Serviços de Apoio do Tribunal opinam que, conforme também alegam os responsáveis, se terá tratado de uma ocorrência pontual

já corrigida nos anos seguintes (consoante bem observa a Exma. Procuradora-Geral Adjunta na douta promoção a fls. 318), não tendo havido propósito de fraude nem prejuízo para o Estado, ao abrigo da legislação então em vigor, e verificando-se apenas mera culpa; considerando ainda que a verba utilizável para dotar o evento não foi esgotada, releva-se a responsabilidade respectiva, ao abrigo do artigo 50.° da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, e da anterior legislação homóloga, não havendo tão pouco lugar à aplicação de multa (art.° 1.°, alíneas *x*) e *cc*), da Lei n.° 23/91).

4.7 A fls. 30 e 31, anota a Contadoria que foram feitos pagamentos de bolsas aos estagiários da República Popular de Moçambique que frequentaram um estágio em unidades dependentes do Estado Maior da Força Aérea, relativamente ao mês de Dezembro de 1989, os quais representam um excesso de 51 335$00 para cada um dos doze estagiários; estes valores foram indevidamente processados, atingindo um total de 616 020$00, como pura transferência, sem contrapartida directa na aquisição de bens e serviços.
Reconhecem três dos responsáveis que não é possível obter a reposição das quantias pagas a mais (fls. 231, 237 e 241), tanto por razões legais como por questões políticas; apenas um dos responsáveis (a fls. 245) admitiu a hipótese contrária, em termos que, todavia, se não vê como pudessem ser concretizados. Todos reconhecem também que houve um lapso de processamento e uma falha de controlo, invocando em sua defesa, conforme resume a douta promoção da Exm.ª Procuradora-Geral Adjunta a fls. 318-verso, "a insuficiência dos meios técnicos e humanos (o que foi reconhecido no relatório inicial) para o cumprimento atempado e rigoroso de muitas tarefas que lhes estavam cometidas (só em 1989 as bolsas de estudo originaram quinze mil processamentos e outros tantos pagamentos)". A douta promoção da Exm.ª Procuradora-Geral Adjunta concorda em ter como certa a impossibilidade prática de se obter a reposição dos montantes recebidos a mais pelos bolseiros da República Popular de Moçambique. Haverá pois que analisar o comportamento dos responsáveis pela conta, opinando a Exm.ª Procuradora-Geral Adjunta que se trataria de uma infracção financeira punida pelo art.° 11.°, do Decreto-Lei 737/76, pois o montante mensal fixado para formação militar (oficiais subalternos) é de 17 500$00 (fls. 129). Mais opina a ilustre Magistrada que "não havendo indícios de propósito de fraude,

parece-nos que os responsáveis não deverão ser punidos com restituição das importâncias (n.° 2 do art.° 11.° do Decreto-Lei 737/76) mas tão só com multa até 30 000$00, nos termos do n.° 1 da mesma disposição legal citada. Assim sendo acolhido, esta infracção encontrar-se-á amnistiada pelo disposto na alínea cc) do art.° 1.° da Lei n.° 23/91, o que se promove se declare. No sentido proposto, decidiu o douto Acórdão deste Tribunal, proc.° 2547, de 19/3/92, embora a origem da impossibilidade de reposição fosse outra (prescrição)". Tendo o vogal José Manuel da Paz Pereira Mendes cessado funções em 28 de Dezembro (fls. 203 e 214), é responsável por esta reposição, em termos idênticos aos demais.

Embora não haja em rigor uma impossibilidade jurídica da reposição, reconhece-se a sua dificuldade prática, quase equivalente a essa impossibilidade. E recorda-se, em todo o caso, que a responsabilidade dos contáveis não é subsidiária da dos beneficiários de pagamento e só por razões de ordem prática se tenta a reposição por estes antes de apreciar a responsabilidade daqueles — tentativa essa que, no caso, tratando-se de beneficiários estrangeiros que residem fora de Portugal, se não vê como pudesse efectuar-se.

Por outro lado, há que reconhecer que existe sempre responsabilidade dos contáveis, neste caso os membros do Conselho Administrativo que autorizaram as despesas, mesmo que ela seja atenuada pelas deficiências de organização detectadas no próprio relatório.

Essa responsabilidade não é subsidiária da dos eventuais beneficiários do pagamento; apenas, se este for reposto, cessarão os efeitos de pagamento indevido e a responsabilidade deixará de se efectivar. E também se não exime se houver deficiências de organização, as quais, dado o carácter da responsabilidade financeira, não influem no seu montante; apenas poderiam influir na graduação da multa e não no montante das reposições (art.os 48.°, n.° 3 e 49 da Lei n.° 86/89, de 8/9).

A situação de relevação de responsabilidade, no caso em que ocorreu prescrição da obrigação de repor para os beneficiários dos pagamentos, não é situação análoga a esta, quer porque para a relevação concorre a inércia do Tribunal em que o processo esteve pendente, quer pelo valor da reposição não efectuada.

Sempre se poderia recorrer, em abstracto, ao disposto no corpo do art.° 1.° do Dec.-Lei n.° 30 294, de 21.2.1940 (cfr. o Dec.-Lei n.° 35 451, de 15/1/1946):

"Artigo 1.°. Às infracções dos preceitos legais que regulam a realização e pagamento das despesas públicas serão aplicadas as sanções respectivas nos termos da legislação vigente, podendo porém a entidade a que competir o julgamento das contas, ou o exame e verificação dos documentos de despesa dos Ministérios, quando das infracções praticadas não tenha havido dano para o Estado e não se revele o propósito de fraude, relevar a responsabilidade em que os infractores incorreram ou reduzi-la, condenando-os no pagamento de uma multa até 10 000$00, segundo a gravidade das faltas.

Neste caso, contudo, embora não haja evidentente propósito de fraude existe dano para o Estado, e num montante tal que se tornaria desproporcionado, em função do montante respectivo, nos termos do art.° 1.° do Decreto-Lei n.° 131/82, de 23 de Abril, pois o valor do pagamento indevido — que atinge os 616 020$00 — excede muito os 150 000$00 que corresponderiam à aplicação da multa e viabilizariam o funcionamento da amnistia, relativamente à responsabilidade puramente sancionatória. Mantém-se, pois, a necessidade de contemplar a infracção à luz da chamada responsabilidade financeira reintegratória (também ela com fundamento e função reintegratória); ou, quanto à responsabilidade reintegratória o montante da reposição é idêntico ao do pagamento indevido (neste caso; ou do alcance ou do desvio de fundos, claro está...).

Ora, encontramo-nos aqui perante um pagamento indevido, nos termos do artigo 49.°, n.° 1, da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro e, o que é mais importante, da legislação aplicável à gerência de 1989, com violação do artigo 36.°, n.° 2 e do artigo 37.° do Decreto c. f.l. n.° 22 257, de 25.2.1933, (que só seria desaplicado se substituído por regime mais favorável do art.° 49.° n.° 1 da Lei n.° 86/89, o que manifestamente não sucede).

Como do processo não resulta que a decisão seja imputável a outra entidade, ou a uma só delas, mas ao Conselho Administrativo, os membros do Conselho Administrativo são, ao abrigo dos referidos art.^{os} 36.°, n.° 2, e 37.° do Decreto n.° 22 257, solidariamente responsáveis por este pagamento, pelo que não resta ao Tribunal outra conclusão que não seja a condenação na devida reposição.

A despesa referida é ilegal e, sendo-o, há que apurar se é ou não relevável no plano da responsabilidade reintegratória, ou punível, no plano da responsabilidade sancionatória, e como.

Relativamente à gerência de 1989, é aplicável a legislação vigente anteriormente à Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro; mas, porque esta poderia eventualmente ser considerada mais favorável, e porque a responsabilidade financeira que tenha finalidade fundamentalmente reintegratória (embora, também esta, com o carácter sancionador que muitas, se não todas, as formas de responsabilidade têm, como demonstra a História do Direito), haveria sempre que contemplar a possibilidade de encontrar um regime mais favorável na referida Lei n.° 86/89, que vigora no momento da prestação de contas (posterior a 1.01.1990) e do julgamento desta. Começando por este último ponto, o princípio geral é o do n.° 1 do art.° 49.° da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, que se refere à condenação dos responsáveis a repor nos Cofres do Estado as importâncias objecto de infracção, nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou outros valores e de pagamentos indevidos; tratar-se-á sempre, neste caso, de saber o que são pagamentos indevidos, e, sem dúvida, nesta matéria há que recorrer à legislação anteriormente vigente, como quadro definidor dos princípios gerais. Então, sem prejuízo da atenção que deva dar-se à eventual existência de princípios mais favoráveis (por exemplo, nos art.os 49.° e 50.° da Lei n.° 86/89), cuja aplicação cumulativa, ou preferencial, seria ao menos de considerar, é o regime principal das responsabilidades devedores por pagamentos indevidos que haverá que aplicar-se neste caso.

Em termos genéricos, a jurisprudência do Tribunal sobre pagamentos indevidos, face à legislação aplicável, encontra-se bem sintetizada a págs. 161 e segs. da clássica obra *O Tribunal de Contas* (Lisboa, 1962) do Conselheiro Ernesto da Trindade Pereira. Aí se ensina que o "responsável da conta tem de ser julgado devedor sem que isso implique a sua infidelidade: foram infringidos preceitos legais financeiros que obrigam à reposição nos cofres das quantias respectivas" (op. cit. pág. 161). O princípio geral é estabelecido no art.° 37.° do Decreto n.° 22 257, de 22.02.1933, ao qual deve recorrer-se ainda hoje para integrar o âmbito do n.° 1 do art.° 49.°, da Lei n.° 86/89, que dispõe: "as autoridades ou funcionários de qualquer grau hierárquico que, pelos seus actos, seja qual for o pretexto ou fundamento, contraírem, por conta do Estado, encargos não permitidos por lei anterior e para os quais não haja dotação orçamental à data desses compromissos, ficarão pessoalmente responsáveis pelo pagamento das importâncias desses encargos, sem prejuízo de qualquer outra responsabilidade em que possam incorrer"; sendo igualmente pagamentos indevidos os

que desrespeitem o disposto no art.° 33.° do Decreto n.° 22 257 por falta de inscrição orçamental (*op. cit.* págs. 162 e 163). E, hoje, deve remeter-se ainda para o disposto na Lei n.° 6/91, de 20 de Fevereiro (que, aliás, reproduz preceitos das anteriores leis de enquadramento do Orçamento do Estado e só confirma esta interpretação como solução geral do sistema jurídico). É que o princípio geral da responsabilidade financeira pela execução orçamental — obviamente extensiva ao orçamento dos fundos e serviços autónomos (cf. art.° 109.° da Constituição) — resulta da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado vigente nesta gerência (Lei n.° 40/83, de 13 de Dezembro, como, aliás, do texto que lhe sucedeu: art.° 22.° da Lei n.° 6/91, de 20 de Fevereiro). Dispõe, com efeito, o seu art.° 22.°, n.° 2, que "os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas suas acções e omissões de que resulte violação das normas de execução orçamental, nos termos do artigo 271.° da Constituição e da legislação aplicável". Como princípio geral, estatui o seu artigo 18.°, no n.° 2: "nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento do Estado, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvas, neste último caso, as excepções autorizadas por lei". E, no n.° 4 do mesmo art.° 18.°, estabelece-se que "nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores".

Observe-se, enfim, que o critério de imputação da infracção financeira cometida é o constante do art.° 36.° do Decreto n.° 22 257, de 25/2/1993, que se transcreve:

> "Art.° 36.° — São civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:
>
> "1.° Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente;

"2.° Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;

"3.° Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei».

Em termos genéricos (e naturalmente ressalvados os casos especiais de extensão de responsabilidades, hoje contemplados no art.° 56.° da Lei n.° 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" (Cons. Trindade Pereira, *op. cit.*, pág. 177). É aliás, neste caso, o que resulta do art.° 37.° do Decreto n.° 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. E as responsabilidades imputáveis, ao mesmo título, a diversas pessoas pelo Direito Financeiro, são como regra solidárias (Trinda Pereira, *op. cit.*, 176-177).
Daqui decorre, em resumo e conclusão:

a) Que houve um pagamento indevido, gerador de reposição, a qual, pelo seu montante, não é convertível em multa e pelo prejuízo causado ao Estado não é relevável (cf. art.° 1.° do Decreto-Lei 30 294, de 21/2/1940) nem reduzível; e, mesmo havendo apenas mera culpa, como há, não tem de ser reduzida ou relevada (art.° 50.° da Lei n.° 86/89, de 8/9), pois, em princípio, no pagamento indevido, a reposição é devida, e só a título excepcional e de modo devidamente justificado (cf. o mesmo art.° 50.°) a relevação poderá ser decidida pelo Tribunal.

b) Que os membros do Conselho Administrativo são solidariamente responsáveis pelo pagamento indevido e, portanto, pela respectiva sanção-reintegração através de reposição de montante equivalente, mais os juros que se vençam a partir do trânsito em julgado da sentença condenatória, pois a eles cabe a qualificação de agentes de

facto, por negligência (art.° 53.° n.° 1 Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro).
O que se decide *infra* no n.° 8.

4.8 Aponta ainda o relatório de auditoria o dispêndio do montante aproximado de 60 317 contos com os centros culturais, dos quais 56 900 contos constituídos por transferências para aqueles centros a fim de cobrir as suas despesas de funcionamento. Com razão os Serviços (a fls. 33 e 34 do relatório inicial) opinam que não puderam controlar a aplicação destas verbas, pois o Decreto-Lei n.° 405/85, de 16 de Outubro, prevê, no artigo 3.°, n.° 3, que os centros culturais referidos na alínea *a*) do n.° 2 (serviço dependente da missão diplomática portuguesa, existente no território de implantação do centro) serão criados mediante decreto regulamentar que esclarecerá o modo de funcionamento e o quadro de pessoal respectivo, o que não ocorreu. Todavia, verifica-se a existência destes centros, embora se desconheça qual a forma que efectivamente assumem, o que, mais uma vez, ilustra a desorganização com que funciona, nesta área, a Administração Pública portuguesa; mas não existem dados que permitam documentar a natureza de pagamento indevido, ou desvio de fundos, pelo que se limita o Tribunal a manifestar a sua estranheza por um procedimento que não é sequer crível tenha sido em globo irregular, mas que torna, absolutamente impossível, o controlo e que, a perdurar, terá de ser objecto de sanções rigorosas.

5. Sistema de controlo interno

A auditoria permitiu formular conclusões, (de fls. 35 a 38 do relatório de auditoria), que no essencial se subscrevem. É perturbadora a verificação de que o sistema de controlo e de segurança, com âmbito geral, praticamente não existia no momento da auditoria (fls. 35); de que na Divisão de Gestão também não existia sequer uma mínima segregação de funções e que não há tão pouco garantia de que os meios financeiros atribuídos à DGC tenham correcta aplicação; de que o Economato, por falta de registo de entradas e saídas por artigos, não oferece segurança para a salvaguarda do património do Estado; de que as instalações não são adequadas aos objectivos, a estrutura orgânica não está adaptada às novas realidades, a gestão de pessoal não proporciona acções de formação nem progressão nas carreiras e estímulos adequados, e o controlo dos meios financeiros orçamentais e patrimoniais e a segurança de pessoas e bens não estão garantidos (fls. 36).

Foram detectadas diversas irregularidades, atrás apreciadas (e de novo sumariadas a fls. 37 e 38), das quais uma corresponde claramente à existência de pagamentos indevidos e a transferência de verbas para despesas de funcionamento dos centros culturais dos PALOP. Pela tão grande dimensão que assume, e pelo conhecimento que há da existência desses centros, tem de considerar-se globalmente explicada, se é que não justificada; mas carecem, simultaneamente, de meios que permitam um controlo mínimo por parte da gestão financeira e de suporte legal suficiente, pelo que se chama a atenção do Governo e dos responsáveis.

6. **Recomendações**

Acompanha-se, portanto, o relatório de auditoria (a fls. 39 a 40) nas recomendações que faz, e nomeadamente:

6.1 Aos membros do Governo com tutela da DGC — *Ministro dos Negócios Estrangeiros e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação* — a observação de que as carências da DGC, em instalações adequadas e em espaço ajustado à grandeza dos objectivos, que se propõe e das tarefas que deve executar, em estrutura orgânica e funcional com atribuições e competências bem definidas, em uma organização e procedimentos de gestão financeira que dêem o mínimo de segurança na aplicação e gestão das verbas do Orçamento do Estado consignadas à cooperação e em clareza e precisão jurídica na estruturação, nomeadamente, dos centros culturais — tudo isto demonstra uma grande desorganização, descuido e insegurança. A situação suscita evidentes necessidades de actuação, as quais não cabe ao Tribunal, naturalmente, precisar; mas muito lhe cabe verificar que a legalidade financeira, pela qual está incumbido de zelar, em virtude do artigo 216.° da Constituição, é gravemente posta em causa por esta situação de carência de organização e falta de controlo, que transcende, em muito, a responsabilidade directa do organismo e dos seus gestores financeiros.

6.2. À *Direcção-Geral de Cooperação* cumpre sublinhar as necessidades de: imprimir maior rigor no controlo da gestão das verbas dispendidas no âmbito da actividade de cooperação, dotar, na medida, que para isso disponha de meios, os serviços de contabilidade de meios humanos indispensáveis para serem cumpridas as normas da Contabilidade Pública em vigor (mesmo reconhecendo o seu arcaísmo e, por vezes, irracionalidade, pela qual a DGC não

é responsável, mas sublinhando que sem sistemas de controlo não há qualquer garantia de regular gestão dos dinheiros públicos); e, ainda, a necessidade de criar meios de controlo que permitam exercer vigilância adequada quanto à segurança das pessoas e bens que funcionam no serviço.

7. Nestes termos, cumpre concluir este processo, no tocante à auditoria preliminar ao julgamento de contas, determinando o seu envio às seguintes entidades:

a) Ministro dos Negócios Estrangeiros.
b) Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.
c) Direcção-Geral da Cooperação.

8. Mais decidem, consoante acima foi fundamentado no n.° 4.7, condenar solidariamente os membros do Conselho de Administração, João Alberto Bacelar da Rocha Páris, José Manuel da Paz Pereira Mendes, Joaquim Augusto Osório Alves de Castro e Aldemiro Carlos Pereira, na reposição do montante de 616 020$00, como efectivação de responsabilidade financeira reintegratória por pagamentos indevidos, conforme o referido n.° 4.7, supra, deste acórdão, e nos juros respectivos, em conformidade com o art.° 22.° do Decreto n.° 26 341, de 7/2/1936, devendo provar, perante o Tribunal, que efectuaram as respectivas reposições para poderem declarar-se extintas as suas responsabilidades relativamente à gerência de 1989.

À Contadoria para execução.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Publique-se no Diário da República, II Série, ao abrigo do art.° 63.°, n.° 2, alínea *f*), da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro.

Tribunal de Contas, em 14 de Maio de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

INSTITUTO PORTUGUÊS DO LIVRO — IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO OU DE FIXAÇÃO DO DÉBITO

SUMÁRIO:

1. A situação desta gerência está directamente relacionada com a que foi apreciada nos acórdãos de Subsecção da 2.ª Secção n.º 40/92, de 23 de Janeiro e do plenário da 2.ª Secção n.º 113/92, de 30 de Abril, relativos à gerência anterior do mesmo organismo (1984), os quais concluiram pela impossibilidade de julgamento.
2. A quitação pressupõe a existência de um julgamento, conquanto falível, acerca da correcção da gestão dos responsáveis e do ajustamento da conta, os quais perante os factos sumariamente referidos e muitos outros que a leitura do processo revela em reforço destes, não podem de modo algum formular-se.
3. Tendo em conta a excepcionalidade, quer do processo de impossibilidade de julgamento, quer do processo de fixação de débito, e o facto de se poder considerar que a forma processual de fixação de débito é, por mais ligeira ou idêntica, consoante os casos, consumível e cumulável relativamente à forma processual da impossibilidade de julgamento, parece razoável determinar para este processo tramitação idêntica à que foi seguida relativamente à gerência anterior, dado que os mesmos responsáveis (em parte), as mesmas práticas e a mesma situação de dúvida fundamental acerca do ajustamento apresentado resultam claramente dos autos.
4. Nestes termos decidem os da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, que os presentes autos passem a seguir a forma processual de impossibilidade de julgamento, em cumulação com a eventual fixação de débito dos responsáveis.

Conselheiro Relator:
Prof. Doutor António de Sousa Franco

Acórdão n.º 141/92 — Proc.º n.º 1291/85
Sessão de 1992.05.14

1. Está em condições de ser apreciado pelo Tribunal o processo de responsabilidade dos membros do Conselho Administrativo do Instituto Português do Livro de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1985, respectivamente:

António Alfredo da Fonseca Tavares Alçada Baptista
Fausto Lopo Caroça de Carvalho
Maria Graça Monteiro de Macedo
Manuel Marques Correia
Maria Júlia da Conceição Alves Marques

2. O bem elaborado relatório inicial (fls. 1 a 18) aponta diversas irregularidades, objecto de participação à secretária de Estado da Cultura (apenso por linha, fls. 2 a 45) e à Alta Autoridade Contra a Corrupção (apenso de fls. 46 a 50), tendo a liquidação e conferência da conta e documentação conduzido à confirmação do relatório inicial relativamente à prática dos seguintes factos entre outros:

— Manutenção ao serviço de um indivíduo cujo contrato de prestação de serviços o Tribunal de Contas recusou o visto em 20.03.1984.
— Documentos forjados com o objectivo de se pagar mensalmente a prestação de serviços ao indivíduo acima referido.
— Atribuição de passe social mensal ao indivíduo acima referido.
— Manutenção, como colaboradora, de uma pessoa paga mensalmente através da rubrica 31.00 — "Aquisição de Serviços: Não especificados" sem qualquer contrato.
— Verba de 8 000 contos recebida do Fundo de Fomento Cultural em Dezembro de 1985, não incluída a débito nem a crédito da conta de gerência.
— Verba de 12 500 contos atribuída ao Instituto Português do Livro em 1981 e 1982 pelo Instituto para a Cooperação Económica e pela Direcção-Geral de Cooperação, depositada na Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, sem que tenha sido incluída nas contas do Instituto Português do Livro nem orçamentada.
— Viagem realizada por funcionários do Instituto Português do Livro aquando da realização de uma Feira do Livro na República da Guiné-Bissau, sendo os encargos com as viagens pagos pela Associação Portuguesa de Editores e Livreiros.
— Deslocações de funcionários ao estrangeiro, sem a autorização superior exigida pelo Decreto-Lei n.° 513-1/79, de 24 de Dezembro.
— A relação de cheques conciliadora da diferença verificada entre o saldo inscrito na conta de gerência e o saldo certificado pela Caixa Geral de Depósitos, em 31 de Dezembro de 1985, não foi remetida à Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

— Inexistência de alguns livros obrigatórios, nomeadamente Folhas de Cofre, Registo Diário de Facturas e Registo de Saída de Correspondência.
— Documentação rasurada, falta de controlo de entrada e saída de correspondência e desaparecimento de processos.
— Delegações de competências irregulares.

Em suma as conclusões de fls. 16 a 18 apontam para a verificação destes factos, traduzindo, nos termos do bem elaborado relatório, a fls. 17-A e 18, a convicção de que "a prática generalizada de rasuras em documentação, no livro caixa, a par do desaparecimento de documentos e processos, não permite concluir seguramente da própria dimensão dessas anomalias". E continuam os auditores: "igualmente a averiguação foi dificultada pela inexistência de controlo de entrada e saídas de correspondência". E ainda: "finalmente refere-se que a situação 'caótica' (cfr. autos de declarações de fls. 24) se manteve até à extinção do IPL pelo Decreto-Lei n.° 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. fls. 46, 47 e 48)".

Foram ouvidos os responsáveis várias vezes, procedendo-se a uma abundante e minuciosa instrução do processo, tanto na fase administrativa como na fase jurisdicional.

Dada vista do processo à Exm.ª Procuradora-Geral Adjunta, pronuncia-se o digno magistrado no sentido da verificação de múltiplas irregularidades, em geral consideradas, em seu entender, amnistiáveis ou releváveis, e promove julgamento de quitação.

3. Tudo visto e corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

4. A situação desta gerência está directamente relacionada com a que foi apreciada nos acórdãos de Subsecção da 2.ª Secção n.° 40/92, de 23 de Janeiro e do plenário da 2.ª Secção n.° 133/92, de 30 de Abril, relativos à gerência anterior do mesmo Organismo (1984), os quais concluiram pela impossibilidade de julgamento.

Não compete à Subsecção, nem é esta a altura do processo para se formular qualquer conclusão nesse sentido.

Todavia, observa-se desde logo que, salvo o devido respeito, não procedem as razões da douta promoção do Ministério Público ao promover julgamento de quitação.

A quitação pressupõe a existência de um julgamento, conquanto falível, acerca da correcção da gestão dos responsáveis e do ajustamento da conta, os quais, perante os factos sumariamente referidos e muitos outros que a leitura do processo revela em reforço destes, não podem de modo algum formular-se.

Por outro lado, não tem assim razão o argumento de que a decisão de impossibilidade de julgamento poderá conduzir ao não efectivo sancionamento nem censura de concretas situações infraccionais e de irregularidade, podendo os responsáveis menos escrupulosos começar a tentar semelhante via através da fuga de documentação ao Tribunal de Contas. Na verdade, ou tal resulta do processo — e o sancionamento desse comportamento deverá efectuar-se, nomeadamente, em processo de fixação de débito, se não for possível cumular o sancionamento de responsabilidades com a declaração da impossibilidade de julgamento, ou neste mesmo processo, se tal cumulação se verificar, ser em concreto possível — ou resulta do próprio processo de responsabilidade, e nele será apreciado sancionando-se essa irregularidade. Admitindo que se trata de uma simples verificação de facto, então a irregularidade não perceptível através dos meios de prova de que o Tribunal dispõe conduz, nuns casos, a julgamento de quitação, noutros a julgamento de impossibilidade ou fixação de débito, e não restam dúvidas de que o primeiro, representando um juízo positivo acerca da legalidade da actuação dos responsáveis, seria um muito melhor "prémio" à actividade infraccional de que qualquer um dos outros dois.

É evidente, todavia, que nem se seguiu a tramitação processual adequada ao julgamento de impossibilidade ou de fixação de débito — pois se estava seguindo a forma do processo de responsabilidade, e uma é incompatível com a outra, apesar de poderem ser aproveitáveis certos trâmites — nem é este o momento para pronunciar qualquer juízo acerca da eventual impossibilidade de julgamento ou de fixação de débito.

Tendo em conta a excepcionalidade, quer do processo de impossibilidade de julgamento, quer do processo de fixação de débito, e o facto de se poder considerar que a forma processual de fixação de débito é, por mais ligeira ou idêntica, consoante os casos, consumível e cumulável relativamente à forma processual da impossibilidade de julgamento, parece razoável determinar, para este processo, tramitação idêntica à que foi seguida relativamente à gerência anterior, dado que os mesmos responsáveis (em parte), as mesmas práticas e a mesma situação de dúvida fundamental acerca do ajustamento apresentado resultam claramente dos autos.

Nem se diga que já nos encontramos perante situações de menor gravidade, pois na verdade da leitura do processo nada indicia que haja menor gravidade dessas situações, antes o mesmo tipo de práticas; e, diversamente do processo anterior, poderá haver lugar para a fixação de algumas situações concretas de responsabilidade por reposição, nomeadamente relativamente a alguns pagamentos indevidos indiciados, a qual convirá apurar pelo meio adequado, em vez de aplicar sem mais a Lei da Amnistia, não apenas às multas, por conversão ou sanção directa, senão também àquilo que não é o seu objecto próprio — a relevação de responsabilidade financeira fundamentalmente reintegratória.

5. Nestes termos, decidem os da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, que os presentes autos passem a seguir a forma processual de impossibilidade de julgamento, em cumulação com a eventual fixação do débito dos responsáveis, baixando o processo à Secretaria do Tribunal para a prática dos necessário actos, e ouvindo-se depois a Contadoria, nos termos do art.° 94.°, n.° 1, do Regimento do Tribunal de Contas, de 17.08.1915, e citando-se os responsáveis relativamente ao reconhecimento da absoluta impossibilidade de julgamento, ou fixação do respectivo débito, nos termos do art.° 94.°, n.° 2 do mesmo Regimento de 1915.

Sem emolumentos.

À Secretaria do Tribunal e à Contadoria para os devidos efeitos.

Tribunal de Contas, em 14 de Maio de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:
(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO TIRSO
INSTRUÇÕES — AMNISTIA

SUMÁRIO:

1. As irregularidades financeiras que integram as infracções previstas e punidas pelo Decreto-Lei n.° 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940, encontram-se subsumidas ao disposto no art.° 1.° alínea c) da Lei 3/91 de 4 de Julho e como tal estão amnistiadas.
2. Depois da notificação deste acórdão tem porém que advertir-se os responsáveis pela gerência desta conta para a necessidade de observar um estrito cumprimento da lei, e regulamentos legalmente aplicáveis à gestão municipal, como são, neste último caso, as Instruções deste Tribunal para a apresentação das contas de gerência da sua jurisdição.

Conselheiro Relator:
José Alfredo Mexia Simões Manaia

Acórdão n.° 145/92 — Proc.° n.° 835/79
Sessão de 1992. 05.14

1. Está em condições de ser julgado o processo referente à responsabilidade de

Azuil Dinis Linhares Carneiro
Amadeu de Castro Pinheiro
Manuel Ferreira de Andrade
Adélio Pereira Serra
José Augusto Pereira Alves
Paraíso Almeida Machado
Avelino Soares Moreira e
Adalberto Pinto da Silva

como responsáveis pela gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1979 da Câmara Municipal de Santo Tirso, bem como do respectivo tesoureiro caucionado, António Maria da Silva Freitas.

Durante esta gerência a Câmara Municipal manteve Serviços Municipalizados autónomos, pelo que a liquidação abrangeu também estes Serviços.

A conta abre com o saldo transitado da anterior, julgada pelo acórdão de 8 de Abril de 1986 no processo n.° 1098/78.

Esta conta foi inicialmente devolvida ao município ao abrigo do disposto no art.° 2.° do DL n.° 18/84, de 28/2, o que se efectivou a coberto do ofício n.° 7641 de 84/06/17.

Posteriormente, em resultado do conhecimento pelo Tribunal do relatório da 11.ª visita inspectiva realizada pela Inspecção-Geral de Finanças — IGF — apenso a este processo, e às deficiências e irregularidades aí descritas, que indiciavam matérias sujeitas à jurisdição deste Tribunal, por despacho de 84/02/09 do Exm.° Conselheiro Presidente, foi deferida a promoção do Digno representante do Ministério Público neste Tribunal no sentido desta conta de gerência ser submetida a julgamento, ao abrigo do disposto no art.° 6.° do DL n.° 29 174, de 24 de Novembro de 1938.

Aquele despacho tratou também, como aliás vinha simultaneamente promovido, de ordenar a apreciação jurisdicional da anulação do acórdão proferido em 12/07/83 no processo n.° 205/80, relativo à gerência seguinte; este pedido de anulação foi admitido no processo n.° 191-A por acórdão interlocutório de 84/05/05, tendo, afinal, pelo acórdão de 85/06/11, sido anulado o anterior acórdão e relevada a responsabilidade financeira em que os gerentes incorreram quanto a três dos fundamentos do respectivo pedido — n.os 1, 2 e 3 — ao abrigo do § 5.° do art.° 6.° do DL n.° 29 174 — e quanto aos restantes fundamentos, dado tratar-se de irregularidades repetidamente praticadas ao longo da gerência, condenou, nos termos da parte final da disposição legal aqui referida, os membros da Câmara Municipal no pagamento solidário de uma multa, que foi voluntariamente paga, tendo sido, por acórdão de 86/02/04, consequentemente aqueles julgados quites pelas suas responsabilidades no processo n.° 205/80.

A última conta deste município, julgada neste Tribunal, referia-se à gerência de 1981 e foi de quitação — acórdão de 83/07/26 no processo n.° 199/81.

Esta conta foi analisada e liquidada nos termos da resolução da 2.ª Secção do Tribunal de 90/11/29, por se enquadrar nas contas em atraso.

Também não foram conferidos os documentos de despesa por tal se afigurar desnecessário face às irregularidades descritas no referido relatório da IGF; considerou-se também que, não tendo sido oportunamente recepcionadas as relações de documentos de despesa da conta dos Serviços Municipalizados, os documentos que estes serviços enviaram em sua substituição, embora não cumprindo com as determinações constantes das Instruções deste Tribunal para a apresentação das contas de gerência autárquicas — publicadas no DG, I Série, de 53/03/07 — por conterem todos os elementos necessários à liquidação da conta, por uma questão de economia processual nestes autos não deviam ser exigidos.

O ajustamento, que ora se confirma e exprime com fidelidade formal os resultados desta gerência, foi o seguinte:

DÉBITO		
Saldo transitado da gerência anterior	24 419 335$40	
Recebido na gerência	300 275 581$00	
Total		324 694 916$40
CRÉDITO		
Saída na gerência	301 256 214$40	
Saldo para a gerência seguinte	23 438 702$00	
Total		324 694 916$40

Por promoção do Digno Representante do Ministério Público, junto do Tribunal, procedeu-se à audição dos responsáveis por esta conta e do Presidente da Câmara em exercício em 1991, ao abrigo do disposto nos art.^{os} 30.° e 51.° da Lei n.° 86/89, de 8/9, sobre diversas irregularidades, tendo os mesmos sido pessoalmente citados, com excepção do Adalberto Pinto da Silva cujo óbito ocorreu em 85/03/21 — doc. a fls. 331 — e todos apresentados, dentro do prazo, alegações conjuntas acompanhadas de diversos documentos que concluem no sentido de todas "as alegadas irregularidades deverem ser consideradas sanadas" — doc. de fls. 245 a 330.

O Digno Representante do Ministério Público no seu douto parecer de fls. 340/342 v. nada tem a opor a que seja de quitação a decisão do presente processo.

Os Exm.^{os} Adjuntos tiveram vista do processo.

2. O que tudo visto e decidindo.

2.1 Do exame do relatório da IGF, antes referido, as irregularidades cuja apreciação cabe a este Tribunal podem enquadrar-se em quatro tipos:

2.1.1. Adjudicação de algumas empreitadas ou fornecimentos sem precedência de concurso público:

a) 1 — aquisição de uma viatura automóvel da marca Toyota formalizada por escritura de 79/08/08 à firma Transmotor, pelo valor de 641 995$00, e sem consulta prévia a pelo menos três firmas distintas, sem dotação orçamental para satisfazer o encargo, não obstante o chefe da secretaria ter chamado a atenção da edilidade para estas situações, por deliberação tomada na reunião de 79/06/28 da Câmara, com violação do disposto no art.° 22.° do DL n.° 243/79, de 25/07, e no art.° 359.° do Código Administrativo — CA —;

2 — aquisição de uma viatura automóvel de marca Renault, sem consulta prévia a pelo menos três entidades, e não obstante o chefe de secretaria ter lembrado isso não ser possível face ao disposto no § único do art.° 361.° do CA, pelo preço de 184 426$70, formalizada por escritura de 79/11/13 — fls. 270/281 do respectivo anexo;

3 — adjudicação, sem ter sido precedida de consulta a pelo menos três entidades, antes de se fazer por ajuste directo, da empreitada de construção de uma rede de esgotos em S. Martinho de Bougado, com violação do disposto no § 2.° do art.° 360.° do CA, facto que foi referido pelo chefe de secretaria na reunião camarária de 79/03/22, em que foi tomada essa deliberação, pelo valor de 175 817$00, conforme proposta apresentada por Benigno Azevedo Moreira — fls. 286 do mesmo relatório;

4 — adjudicação, sem dotação orçamental para o respectivo encargo, como foi notado pelo referido funcionário camarário na reunião da edilidade de 79/10/07, do concurso público para alargamento de caminho público no lugar de Friães pelo valor de 205 400$00, com violação do disposto no n.° 2 do art.° 22.° do DL n.° 243/79, de 25/07 — fls. 287 do anexo;

5 — adjudicação, sem rubrica orçamental para tanto, da obra de construção da ponte de Casais de Alvarelhos, pela importância de 908 718$00, com violação da mesma disposição legal referida antes em 2 — fls. 287 ibidem;

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

b) — aquisição, por 858 000$00, de um terreno no lugar da Igreja, freguesia de Areias, sem a prévia autorização da Assembleia Municipal, como foi o caso da compra por escritura de 80/06/11 — no seguimento da deliberação camarária de 79/12/29 — com violação do preceituado na alínea *l*) do n.° 1 do art.° 48.° da Lei n.° 79/77, de 25/10 — fls. 306;

c) — despesas diversas incorrectamente classificadas e/ou insuficientemente documentadas:

1 — classificação errada de despesas como foi o caso de aquisição de cadernetas de impressos para o serviço de aferições cujo pagamento de 305$00 foi autorizado pela guia n.° 471 em 79/04/05 pela rubrica "impressos e outro material de expediente" do capítulo "secretaria" quando o devia ter sido por rubrica com idêntica designação mas do capítulo de "serviços de aferição" — ibidem fls. 270, 274 e 277;

2 — aquisição de selos de correio no valor de 15 000$00 pela autorização de pagamento n.° 2635, de 79/12/23, passada a favor do chefe de secretaria, sem estar documentada por requisição autenticada pelo funcionário dos CTT que a tenha satisfeito — idem fls. 270, 274 e 277;

d) — recurso muito frequente, pelo Presidente da Câmara, da competência que ao mesmo é atribuída pelo art.° 65.° da Lei n.° 79/77, para além de que, muitos dos actos praticados no uso de tal competência, não foram, como deveriam ser, sujeitos a subsequente ratificação pela Câmara Municipal, na sessão imediata à data da sua prática ou só o foram muito tardiamente, fora pois desse prazo, tendo este uso indevido de competências sido muitas vezes usado para a realização de seus pagamentos — ibidem fls. 268, 277 e 353.

2.2. Nas suas alegações os responsáveis pela gerência apresentam uma consideração prévia em que se declaram que nunca tiveram em mente o não cumprimento da lei, terem as situações referentes a 1979 apresentadas nos extractos dos relatórios que iam anexos às citações, ocorrido num período em que a gestão municipal foi difícil e se estarem a dar os primeiros passos no tipo de gestão autónoma como é a autárquica, facto que foi agravado por o município não dispor, ao seu serviço, de pessoal especializado ou de qualquer outro apoio logístico.

Entendem por outro lado que o relatório da IGF lhes levanta dúvidas que seguidamente procuram clarificar.

2.2.1 Assim quanto ao que se refere acima em 2.1.1 a) 1, lembram que o Inverno de 1979 foi bastante rigoroso e causou prejuízos, nomeadamente em muitas vias municipais, que foram estimados em 13 000 contos, valor que o município não dispunha.

A Câmara entendeu que se procedesse às reparações por administração directa aquele custo seria reduzido para metade.

Para isso tiveram de dotar os serviços municipais de fiscalização de meios de transporte que, por informação dos respectivos serviços, deviam ser do tipo "jeep", cujo modelo mais económico foi aquele que foi adjudicado e de que a firma que o vendeu era, segundo ainda informação obtida, a que o poderia vender, por ser o representante da marca.

Entendem ainda os responsáveis que tendo feito apelo ao disposto no art.° 5.° n.° 4 do DL n.° 211/79, de 12/06, dado o interesse do município e o facto do fornecimento só poder ser feito por determinada entidade — alínea *a*) — não teriam infringido o disposto no art.° 22.° do DL n.° 243/79, e que, no uso da faculdade contida no n.° 1 do seu art.° 25.°, promoveram, neste caso, à inscrição do necessário reforço de verbas.

2.2.2 No caso de aquisição do veículo Renault 4 — cfr. 2.1.1 a) 2, a sua aquisição foi motivada por necessidade de substituir outros veículos da mesma marca e tipo que já não ofereciam o mínimo de segurança, porque tal tipo de viaturas tinha provado ter especiais condições para os trabalhos em que eram usados, e ainda o seu custo de aquisição ser preferível aos com motorização diesel, que têm preços muito superiores.

Por isso entendeu a Câmara Municipal adquirir essa viatura, que teria grande procura e preço tabelado, no pressuposto que o fazia ao abrigo do disposto na alínea *b*) do n.° 4 do art.° 5.° do DL n.° 243/79, ou seja com dispensa de concurso público, face à urgência do município e à sua aquisição ter sido feita a concessionário da marca.

2.2.3 Consideram que a adjudicação da obra referida em 2.1.1 a) 3, se processou em termos perfeitamente legais, pois que houve prévia consulta por ofício de 79/03/01 dirigido a oito entidades — identificadas a fls. 301 v. e doc. anexo n.° 8, a fls. 312 —, com prazo para resposta até ao dia 12 imediato, de que apenas obteve a resposta do empreiteiro a quem foi adjudicada a obra, tendo os Serviços Municipais informado a 14 seguinte que as condições da mesma serem aceitáveis, pelo que na reunião do dia 22 subsequente foi adjudicada a obra, depois da chamada de atenção antes referida pelo chefe de secretaria e com abstenção do responsável Andrade — doc. anexo 7, a fls. 311.

2.2.4 Sobre a obra relativa ao alargamento do caminho público referido em 2.2.1 a) 4, não se pronunciaram os responsáveis por não disporem de documentação sobre a mesma, não existindo, segundo afirmam, qualquer documentação no arquivo municipal, sabendo apenas que em 79/10/07 não houve qualquer reunião da Câmara — doc. 10, a fls. 315.

2.2.5 A obra da reconstrução referida em 2.1.1 a) 5, foi devida ao facto de o Inverno de 1979 ter feito ruir a anterior ponte, o que impedia o principal acesso à povoação de Casais.

Para isso foi mandado elaborar o respectivo projecto a uma firma especializada, após o que em 79/03/15 foi feita consulta a treze entidades — doc. 12, a fls. 312 — tendo a adjudicação ocorrido em reunião de 79/04/19.

Consideram que não foi violada qualquer disposição do DL n.° 243/79 uma vez que este foi publicado só em 25 de Julho seguinte, e a obra ter sido incluída no orçamento do ano seguinte, em que foi concluída.

2.2.6 A aquisição do terreno referido em 2.1.1 b) foi efectivamente decidida em 79/12/29, mas a escritura só veio a realizar-se no ano imediato, em 80/06/11.

Foi o que ocorreu quanto a uma outra aquisição pelo preço de 730 contos de terrenos, por deliberação de 79/04/19 no lugar de Vila da Freguesia de S. Mamede do Coronado, para aí ser edificada uma escola, mas cuja escritura só veio a ocorrer em 81/01/28, entendendo que o tempo decorrido entre as deliberações de aquisição e a celebração das escrituras "era suficiente para que a Assembleia Municipal desse o seu consentimento" — fls. 303.

2.2.7 Quando as despesas realizadas, com incorrecta classificação — referidos em 2.1.1 c) 1 e 2, consideram que o valor dessas aquisições é mínimo, não lhe parecendo que possam ser responsabilizados pela classificação de tais despesas, já que tal competia a quem a efectuou e, como tal e em seu entender, são esses os responsáveis pelas incorrecções verificadas.

2.2.8. As reuniões da Câmara realizavam-se sempre à noite e as deliberações sobre pagamentos constavam sempre de uma relação que era sempre o último ponto da agenda dessas reuniões e muitas vezes a sua apreciação e votação, quando a hora era muito adiantada, era adiada para a reunião subsequente.

Foi política dessa edilidade honrar os compromissos assumidos nomeadamente com os seus fornecedores, pelo que sempre que o presidente da edilidade teve de usar da faculdade do art.° 65.° da Lei n.° 79/77, sempre teve a preocupação de mandar ao chefe de secretaria que incluisse tais actos nas relações que deveriam ser posteriormente ratificados pela Câmara, entendendo que se isso, algumas vezes não sucedeu, tal se terá devido a lapsos daquele funcionário municipal, por os não ter incluído nas relações antes mencionadas.

Por outro lado todos os membros da referida Câmara tinham perfeita consciência dos actos assim praticados e susceptíveis de ratificação camarária.

2.3. O Digno Procurador-Geral Adjunto no seu parecer final considera que quanto ao facto de o chefe de secretaria ter recebido pelas suas funções de notário municipal 268 777$00, quando só teria direito a 185 040$00, comunga da posição tomada no acórdão proferido no processo n.° 191-A/80 — a fls. 230/231 — e no que julgou a conta da Câmara Municipal da Lousã quanto à gerência de 1982 — acórdão de 84/12/18, no proc.° n.° 227/82 — e por aplicação do art.° 7.° do DL n.° 37 796, entende implicitamente que não é devida a reposição — fls. 231 a 237.

Por outro lado entende que são razoáveis as respostas dadas pelos responsáveis, nomeadamente quanto às empreitadas e aquisições de veículos, considerando válidas as circunstâncias de urgência e carência das populações que nos casos ocorreram, pelo que entende nada ter a promover.

O facto de ter sido usada na audição dos responsáveis a remessa aos mesmos de partes dos relatórios, que incluiram alguns dados sobre factos ocorridos em 1980, por que neste processo só estão em causa os factos ocorridos durante a gerência de 1979, só estes são apreciados.

As irregularidades afrontadas nas respostas dos responsáveis da conta, por integrarem infracções previstas e punidas pelo DL n.° 30 294, de 40/02/21, encontram-se subsumidas ao disposto no art.° 1.° alínea cc) da Lei n.° 3/91, de 4/07, e estão amnistiadas.

Assim nada tem a opor à quitação dos responsáveis pela conta apreciada neste processo.

3. Fica aqui evidenciado que a audição feita quanto a factos não ocorridos na gerência em apreciação, por lapso na realização das fotocópias enviadas àqueles quando foram citados, não podia nem pode ser objecto de apreciação nestes autos.

Embora por um percurso algo diferente do antes exposto na parte relativa à posição final do Digno Representante do Ministério Público nestes autos, tem o mesmo razão quanto ao resultado final da apreciação jurisdicional, ou seja de declaração de que as infracções cometidas pelos responsáveis se encontram amnistiadas.

Há efectivamente situações ocorridas em 1979 em que são responsáveis os membros da respectiva Câmara Municipal que delas tenham participado, e que infringiram as disposições legais antes referidas em 2.1.

Não pode, de certa maneira, imputar-se por outro lado aos autarcas responsabilidades financeiras por pagamentos efectuados com incorrectas classificações quando os seus montantes são os antes referidos em 2.1.1 c) 1 e 2, e foram só os dois casos verificados pela IGF; se certamente em princípio representam infracções financeiras, pelos seus também constatados reduzidos números e valor deve levar-se a considerá-los devidos a meros lapsos dos serviços.

Seria pois sempre de, neste caso, se relevar a responsabilidade financeira dos membros da edilidade quer pela aplicação do disposto no art.° 1.° do DL n.° 30 294 quer pela disposição dos art.^{os} 48.° e 50.° da Lei n.° 86/89, pois não se considera terem, nestes casos, qualquer culpa.

Quanto aos casos de aquisições de veículos automóveis — 2.1.1 a) 1 e 2, supra — não se compreende o entendimento dos responsáveis dado que, nos termos do disposto no DL n.° 329-A/74, de 10/7, art.° 2.°, e Portaria n.° 74/77, de 12/02, com a nova redacção que lhe foi dada pela Portaria n.° 142/77, de 19/3, em 1979 os preços dos automóveis não se encontram tabelados mas apenas sujeitos ao regime de preços declarados para a sua venda.

As compras dos veículos foram feitas a representantes ou concessionários das marcas pré-seleccionadas e, considera-se que esta pré-selecção pelo município foi legitimamente feita.

Partiram depois os membros da Câmara do pressuposto de que não teriam veículos da mesma marca e tipo, preços diferentes num qualquer concessionário da mesma marca. Isto não era verdadeiro na medida em que, os preços desses bens não estavam efectivamente tabelados mas sujeitos a um regime de preços declarados, ou seja, em espécie de preços máximos.

Normalmente, neste tipo de redes de venda, nas vendas realizadas fora das áreas concessionadas, a margem comercial do vendedor é transferida, no todo ou em parte, para o concessionário da área em que se situa o comprador. Porém, outras vezes, vendedores há que preferem sacrificar a sua margem a "prémios" por quantidades vendidas.

Daqui resulta que a consulta a diversos concessionários da mesma marca possa permitir o aparecimento de preços inferiores àqueles máximos que estavam aprovados.

Entende-se que embora pudessem ser reduzidas ou relevadas as multas pelas infracções financeiras derivadas destas aquisições, as mesmas se encontram porém amnistiadas quer pela alínea z) do art.° 1.° da Lei n.° 16/86, quer pela cc) do art.° 1.° da Lei n.° 3/91, o que aqui se declara.

Os factos referidos em 2.1.1 a) 3 e 4 face à documentação apresentada com as alegações levam a considerar que a adjudicação foi precedida de consulta a mais do que três entidades, sendo certo que em qualquer dos casos a adjudicação é de data anterior ao da publicação do DL n.° 243/79.

No entanto, e isso é confirmado pelas alegações dos responsáveis, ao tempo de adjudicação não havia inscrição orçamental para tanto, já que, pelo menos no segundo caso, houve posterior inscrição no orçamento do exercício seguinte, em que a obra foi concluída; verificaram-se pois infracções financeiras que, não obstante se compreender a premência das obras, também se tem que compreender que estas não se podem iniciar sem cumprir a lei, e tal era possível até no aspecto orçamental, pelo mecanismo da elaboração de orçamentos suplementares, o que não foi feito.

Tem porém de se considerar que as infracções financeiras praticadas sempre seriam de reduzirem-se ou relevarem-se nos termos do Decreto-Lei n.° 30 294, de 40/02/21, e consequentemente, como aqui se declara, encontram-se amnistiadas pelas disposições das Leis antes citadas.

Igual tratamento têm de ter as responsabilidades derivadas dos factos descritos em 2.1.1. a) 4, pelo que também aqui se declaram amnistiadas as consequentes infracções financeiras pelos mesmos dispositivos legais referidos antes.

No caso descrito em 2.1.1 b), bem como no confessado pelos responsáveis nas suas alegações, não têm razão os responsáveis no que alegaram quanto à inércia da Assembleia Municipal, por não ter partido de membros deste órgão municipal o pedido da ractificação de actos da competência da Câmara ou do seu Presidente, por competências próprias ou delegadas, pois nas suas alegações fazem pressupor que a ractificação pela Assembleia Municipal dos actos praticados pela Câmara Municipal seria mais uma obrigação do que um direito daquele órgão deliberativo, quando a verdade é que compete ao órgão executivo autárquico, como é a Câmara — e os seus responsáveis — quando tinham necessidade de praticar determinados actos não previamente aprovados pelo órgão deliberativo e quando tal é legalmente possível, os submetam a oportuna ractificação daquela Assembleia para ficarem devidamente cobertos pela lei.

É pois a pedido e iniciativa da Câmara, e no seu interesse, que se pede a ractificação de tais actos, pelo que têm de apresentar essas situações à Assembleia Municipal, que "a posteriori" ractifica, ou não, tais actos, como decorre da alínea *e*) do n.° 1 do art.° 48.° conjugado com a Lei n.° 79/77 vigente em 1979, e hoje se infere do disposto nos art.^{os} 39 n.^{os} 3, e 50.° do n.° 2 do DL n.° 100/84, de 29/3, e da alínea *a*) do n.° 2.

Estão porém tais actos igualmente amnistiados, como já antes e repetidamente se constatou pelas citadas disposições legais, pelo que aqui igualmente se declara estarem tais infracções amnistiadas.

Finalmente não foi contestada a elevada frequência da utilização pelo presidente da Câmara da competência conferida pelo art.° 65.° da Lei n.° 79/77; nas alegações apenas foram apresentadas razões que podem justificar não terem sido efectivadas algumas ractificações de tais actos pela Câmara Municipal, com oportunidade ou mesmo não ter sido efectivada tal subsequente cobertura legal por aquele órgão executivo.

Dado que o processo utilizado foi corroborado por praticamente todos os responsáveis — com excepção de um falecido e de outro que não apresentou alegações — considera-se que as faltas, ou tardias ractificações, seriam de aceitar pelas razões contidas nas alegações que, porém, se sancionáveis, estariam também amnistiadas.

Mau grado se poder considerar que foi durante o ano de 1979 que foram institucionalizadas, e legalmente enquadradas, áreas muito importantes no domínio da organização e finanças autárquicas, sedimentando as alterações revolucionárias de quatro anos antes, e daí uma certa impreparação dos edis para gerirem e servirem, no seu sentido mais amplo, estas autarquias — e neste caso têm de se englobar as Assembleias e as Câmaras Municipais, e os Presidentes destas, como os serviços municipais, que por estes órgãos tinham de ser geridos e controlados — havia absoluta necessidade de dar cumprimento aos preceitos legais então vigentes, até e quando, principalmente os sistemas não são claros e resultam de alterações diversas e dispersas de outros, distintos e anteriores, pelo que, quando quer os autarcas, quer os serviços autárquicos, não estão bem preparados para executarem as competências que então foram imensamente aumentadas — os cuidados postos nas suas actuações deviam ter sido maiores e respeitar "o mais" que parecesse poder ser o exigível e não apenas "o menos", pois isso comporta riscos.

Daí que as responsabilidades nessas épocas eram acrescidas, pelo que se tem de advertir os responsáveis por esta gerência, com os que o forem neste município, depois da notificação deste acórdão, para a necessidade de observar um estrito cumprimento da lei, e regulamentos legalmente aplicáveis à gestão municipal, como são, neste último caso, as Instruções deste Tribunal para a apresentação das contas de gerência da sua jurisdição.

4. Termos em que, com parecer favorável do Digno Representante do Ministério Público, em subsecção da 2.ª Secção deste Tribunal, se julguem quites os responsáveis pela Câmara Municipal de Santo Tirso, e o respectivo tesoureiro caucionado, quanto à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1979, devendo o saldo que transita constituir a primeira partida do débito da conta seguinte.

Emolumentos: 76 026$00.

Comunicações necessárias.

Lisboa 14 de Maio de 1992

(aa) *José Alfredo Mexia Simões Manaia*
João Pinto Ribeiro
António de Sousa Franco

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

DIRECÇÃO-GERAL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL
FORMALIDADES LEGAIS — CABIMENTO DE VERBA — VISTO

SUMÁRIO:

1. Até que a Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.° 8/90, de 20 de Fevereiro, entre plenamente em vigor, mediante a publicação da legislação complementar prevista no seu art.° 18.°, mantém-se, por força do art.° 68.° da Lei n.° 86/89, a autonomia processual, funcional e substantiva (objecto do processo) do processo de verificação e conferência dos documentos de despesa dos serviços simples.
2. A assunção de encargos sem que a correspondente despesa tenha cabimento no correspondente crédito orçamental, viola o disposto no art.° 18.° da Lei n.° 40/83, Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.
3. Os pagamentos dos subsídios à reconversão tecnológica feitos antes dos prazos fixados na Portaria n.° 310/88, de 17 de Maio, e autorizados pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, sem estarem cumpridas todas as formalidades legais (foi autorizado o pagamento de uma só vez), não é legalmente admissível.
4. Os contratos celebrados não foram sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, contrariando o disposto na alínea d) do art.° 1.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22 de Maio, sendo que, se tal tivesse acontecido, verificar-se-ia que a maioria deles não estaria em condições de merecer o "Visto", por fixarem condições diferentes das estabelecidas na portaria regulamentadora. Por outras palavras: além da ilegalidade constituída pela fuga à fiscalização preventiva, as despesas realizadas estão feridas de ilegalidades substanciais.
5. Ainda, não foi feita a fiscalização pela D.G.C.S. da "correcta aplicação das comparticipações referentes ao subsídio de reconversão tecnológica e à efectiva utilização dos equipamentos adquiridos" conforme disposto no ponto 29.° da Portaria n.° 310/88.

6. Todavia, a efectivação de eventuais responsabilidades não tem o seu lugar próprio em processo de inquérito, pelo que se determina a conversão do presente processo em processo de verificação dos documentos de despesa dos serviços simples.

Conselheiro relator:
Prof. Doutor António de Sousa Franco

Acórdão n.° 146/92 — Proc.° 16/91 — AUDIT
Sessão de 1992.05.20

Despesas processadas por conta do Cap.° 10.° — "Direcção-Geral da Comunicação Social" do Orçamento dos "Encargos Gerais da Nação" de 1989, referentes a *Apoios à Comunicação Social.*

1. Está em condições de ser apreciado o processo supra mencionado, iniciado por despacho relativo ao plano de trabalho referente à elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1989, aprovado pelo respectivo Conselheiro Relator em 19.12.1990, e consistente numa auditoria sobre a concessão de subsídios à Comunicação Social por conta do Cap.° 10.° (Direcção-Geral da Comunicação Social) do Orçamento dos "Encargos Gerais da Nação" de 1989, englobados na Div. 03 "Apoio à Imprensa". A forma processual adoptada é a de auditoria, modalidade metodologicamente mais avançada do processo que a nossa legislação chama de averiguações, ou inquéritos, e que pode considerar-se uma forma especial de inquérito. Há-de ter-se em conta que o inquérito constitui a forma mais maleável e atípica dos processos do Tribunal de Contas, e que, neste, a sua funcionalidade — orientação da auditoria para o controlo da execução do Orçamento conclusivo na elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado — não se confunde com o processo típico — mais rígido, apesar da evolução dos métodos da verificação dos últimos anos e da entrada em vigor, nomeadamente, do art.° 10.° da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro — de verificação dos documentos de despesa dos serviços simples.

Na verdade, o processo de fiscalização dos documentos de despesa dos serviços simples orienta-se funcionalmente para o Parecer sobre a Conta Geral do Estado — cfr., por último, art.° 8.° al. a) da Lei n.° 86/89, de 8/9 — embora conduza a decisões autónomas: em cada indagação específica, de acordo com a jurisprudência do Tribunal no âmbito da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, conclui por acórdão próprio; e, relativamente a cada gerência, uma vez concluídas as indagações por área de responsabilidade (nos termos da programação do Tribunal, prevista pelo art.° 21.° n.° 1 da Lei n.° 86/89), conduzirá, conforme é tradicional, à elaboração de um mero relatório de síntese

final, após mais adequada formalização em Subsecção das decisões das verificações específicas, fazendo assim respeitar o espírito do disposto no art.° 26.°, n.° 2, da Lei n.° 86/89, pois não teria sentido que os "serviços simples" fossem objecto de uma declaração sob forma menos solene de acertamento declarativo dos factos verificados do que os serviços autónomos.

O processo de verificação de despesas dos serviços simples deve, por um lado, obedecer ao disposto no art.° 10.° da Lei n.° 86/89, porque é funcionalmente determinado pelo Parecer sobre a Conta Geral do Estado, embora este corresponda a uma apreciação mais genérica e global da legalidade e da correcção financeira da gestão em cada ano e a verificação dos documentos de despesa de serviços simples tenha, precisamente, funções análogas às da quitação e julgamento de contas, permitindo a efectivação de responsabilidades — que sempre se tem feito, ao menos, no domínio das reposições — a eventual declaração de responsabilidades financeiras e a aplicação de sanções financeiras, nos termos do art.° 216.° da Constituição da República e, claramente, do disposto no art.° 68.° da Lei n.° 86/89, de 8/9, tendo em conta que a Lei n.° 8/90, de 20 de Fevereiro, do seu art.° 2.°, prevê que a autonomia administrativa constitua o regime financeiro geral dos serviços e organismos da Administração Central (cfr. José Tavares e Lídio de Magalhães, *Tribunal de Contas/Legislação Anotada/Índice Remissivo,* 1990, pág. 165), passando então o processo normal de efectivação de responsabilidades, ao qual (pois os dois diplomas têm um manifesto espírito sistemático comum e foram elaborados em simultâneo) a Lei n.° 86/89 já se reporta como regra, prevendo o julgamento de contas de todos os serviços da Administração Pública sujeitos à jurisdição do Tribunal, uma vez que, conforme esclarece o art.° 68.° da Lei n.° 86/89, a referência ao regime dos serviços simples tem declarado carácter transitório, até que a Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.° 8/90, de 20 de Fevereiro, entre plenamente em vigor mediante a publicação, ora atrasada, da legislação complementar prevista no seu art.° 18.°. Assim, por força do art.° 68.° da Lei n.° 86/89, mantém-se a autonomia processual, funcional e substantiva (objecto do processo) do processo de verificação e conferência dos documentos de despesa dos serviços simples (art.° 6.°, n.° 10, do Decreto c. f. l. n.° 22 257, de 25.2.1933; art.° 27.° do Decreto n.° 26 341, de 7.2.1936; art.° 1.° do Decreto-Lei n.° 30 294, de 21.2.1940; e art.os 1.° al. *d*) e 5.°, n.° 4, do Decreto-Lei n.° 56/79, de 29/3; cfr. José Tavares e Lídio de Magalhães, *op. cit.*, pág. 89). Independentemente de mais considerações, por ora, sublinha-se a necessidade de um mero processo de inquérito — com a natureza de auditoria — como este é, conduzir a uma decisão meramente declarativa, diferentemente do processo de verificação de despesas dos serviços simples, que pode integrar uma decisão condenatória.

2. O processo é constituído por uma breve apresentação geral e pela caracterização das várias modalidades de apoio, analisando mais detidamente os subsídios de difusão e os subsídios à reconversão tecnológica, caracterizando depois os outros apoios (acções de formação e cooperação, porte-pago e descontos nas telecomunicações, transportes a jornalistas e apoios específicos: bolsas a jornalistas e outros apoios) e formulando algumas conclusões (fls. 40 a 47).

A análise feita levou o Conselheiro Relator do Parecer da Conta Geral do Estado, atendendo às irregularidades detectadas durante a auditoria, a enviar o relatório, em 15.05.1991, ao Conselheiro responsável pela área de responsabilidade a que o relatório diz respeito, preparando-se, em simultâneo, com base na auditoria, o texto do relatório inserido na Conta Geral do Estado (o qual efectivamente, com o n.° 6.1.3, veio a constar do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1989, de fls. 56 a 62 da versão original).

O Conselheiro Relator da Área determinou, em 20.5.1991, a audição dos responsáveis pelas referidas irregularidades para os efeitos dos art.^{os} 30.° e 51.° da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro, fixando para isso um prazo e determinando que a audição fosse feita na forma da Resolução n.° 8/91 (2.ª Secção). Em simultâneo, foi o processo levado a Subsecção da 2.ª Secção, a qual, verificando que o relatório de auditoria indiciava comportamentos susceptíveis de eventual qualificação criminal, determinou a extracção de certidões para comunicação ao Senhor Procurador-Geral da República, por intermédio do Ex.^{mo} Procurador-Geral Adjunto que o substitui na 2.ª Secção, para os efeitos dos art.° 242.°, n.° 1, al. *b*) do Código do Processo Penal (decisão da Subsecção da 2.ª Secção de 20.5.1991, autuada a fls. 67).

Os eventuais responsáveis foram ouvidos, beneficiando de algumas prorrogações de prazo e procedendo-se à instrução, de modo a permitir o melhor esclarecimento dos factos indiciados em processo de auditoria, com objectivo diferente do apuramento de irregularidades, das respectivas circunstâncias e da eventual autoria. De tudo foi sendo dada vista aos Ex.^{mos} Conselheiros Adjuntos e ao Ex.^{mo} Procurador-Geral Adjunto, solicitando-se também os esclarecimento aos Serviços, competentemente obtido, e promovendo-se diligências instrutórias, por iniciativa própria, ou sob promoção do Ex.^{mo} Procurador-Geral Adjunto.

Constam ainda do processo informações relacionadas com a tramitação criminal, não havendo, todavia, nenhuma razão para aguardar a sua dispersa conclusão por tantos pontos do País, tal como, dada a autonomia formal e substancial da responsabilidade financeira, razão não existe para aguardar a efectivação de quaisquer formas de responsabilidade diferentes da financeira

em outros tribunais ou instâncias competentes (seja ela criminal, civil ou outras).

Concluídas pois as diligências complementares, elaboraram os auditores um quadro com as respectivas conclusões, observações dos serviços e apreciação final; dada vista do processo ao Ex.mo Procurador-Geral Adjunto, emitiu este douto parecer, de fls. 318 a 323, após o que foram corridos os vistos dos Ex.mos Conselheiros Adjuntos.

Transcreve-se a conclusão do referido parecer do Ministério Público, a fls. 322-verso e 323:

"1 A sobredita factualidade (em II) é de qualificar como infracções previstas nos seguintes normativos: art.° 8.° — 2, *a*) do D.L. n.° 211/79, de 12/7, art.os 4.° e 20.° do D.L. n.° 146-C/80, de 22/5 e art.° 18.° — 2 da Lei n.° 40/83, de 13/12 (n.° 1); art.os 4.° e 20.° do D.L. n.° 146-C/80 de 22/5 (n.° 2); n.° 20.° da Portaria n.° 310/88, de 17/5 (redacção da Portaria n.° 357/89, de 19/5) e art.° 18.° cit. Lei n.° 40/83 (n.° 3); n.° 35 cit. Portaria n.° 310/88 e art.° 18 da Lei n.° 40/83 (n.° 4); art.os 4.° e 18.° — 1, 2 e 4 da Lei n.° 40/83 e art.° 1.° do D.L. n.° 30 294 de 21.2.40 (n.° 5).

"A pertinente punição há de fazer pela via do art.° 11.° — 1 e 2 do D.L. n.° 737/76, de 16/10 (já que o do art.° 49.° da Lei n.° 86/89, de 8/9 não lhe pode ser aplicável: art.° 69.° deste último diploma). E porque assim é toda a matéria infraccional caiu sob o manto da amnistia concedida através do art.° 1.°- cc) da Lei n.° 23/91, de 4/7.

"2 Face a tudo o exposto somos de parecer que se decida no sentido de:

"*a*) Serem aprovadas as conclusões do relatório de auditoria;

"*b*) Se recomendar aos responsáveis do organismo sucessor da D.G.C.S. para que, de futuro, sejam evitadas as práticas infraccionárias e irregular aqui mencionadas, devendo continuar a diligenciar, por todos os meios, pela cobrança dos dinheiros indevidamente concedidos, e que sejam de todo evitadas práticas como algumas das ocorridas com as publicações "O Diabo" e "O Crime", exteriorizadoras de menor transparência e de um certo favoritismo, inadmissíveis num Estado de direito democrático.

"*c*) Sejam remetidas cópias do acórdão ao organismo, à tutela e ao Ex.mo Conselheiro que superintende na área.

"Lx. 15 abr. 92."

3. Está, pois, o presente processo de auditoria em condições de ser apreciado e decidido.

Dada a boa qualidade do labor da equipa de auditores, constituída pelas Dr.as Isabel Ferreira e Josefa Henriques e coordenada pela Contadora-Chefe, Dr.ª Leonor Corte-Real Amaral, não se estranhará que o Tribunal elogie o trabalho feito e nele se baseie, com as alterações resultantes da apreciação que em seu critério faz, para a elaboração desta decisão, em princípio conclusiva do processo de inquérito.

4. Antes de mais, será importante caracterizar a acção em causa, apropriando o texto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1989 (fls. 56 a 62, n.° 6.1.3), apenas com adaptações resultantes da finalidade diversa deste acórdão, pois foi possível confirmar, pelos elementos posteriores, que tudo quanto ali se escreveu era correcto.

5. Enquadramento e caracterização da concessão de subsídios à Imprensa através da Direcção-Geral da Comunicação Social

A Direcção-Geral da Comunicação Social, criada pelo Decreto-Lei n.° 420/82, de 12 de Outubro, tem como atribuição, entre outras, conceder prémios e subsídios ligados à actividade informativa de acordo com as disposições regulamentares aprovadas por portaria conjunta do Ministro responsável pelas Finanças e Plano, e do membro do Governo que tenha a seu cargo a área da Comunicação Social. Observa-se que foi extinta, pelo Decreto-Lei n.° 48/92, de 7 de Abril, sendo algumas das suas atribuições transferidas para outros organismos da Administração Central. A Portaria n.° 310/88, de 17 de Maio, é aplicável ao ano de 1989, com as alterações introduzidas pela Portaria n.° 357/89, de 19 de Maio.

Os apoios concedidos em 1989 à Imprensa revestiram a seguinte forma:

— subsídios de difusão;
— subsídio à reconversão tecnológica;
— apoios à formação profissional e cooperação;
— porte-pago;
— descontos nas telecomunicações;
— comparticipação nas despesas de transportes de jornalistas;
— apoios específicos.

O orçamento para 1989 atribuiu inicialmente para apoios à imprensa 619 097 contos, tendo este valor sido reduzido para 540 236 contos, em virtude das alterações orçamentais efectuadas ao longo do ano.

Por conta daquele montante a Direcção-Geral da Contabilidade Pública autorizou 521 167 contos, dos quais 31 004 contos (5,9%) se destinaram ao pagamento de auditorias (4 131 contos) e de subsídios atribuídos em anos anteriores, que não tinham sido recebidos pelas empresas (26 873 contos). Os restantes 490 163 contos autorizados foram distribuídos pelos diferentes apoios da seguinte forma:

CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS
— autorizados pela D.G.C.P.
(Em contos)

	Em valor	Estrutura
Subsídio de difusão	290 193	59,2%
Subsídio à reconversão tecnológica	130 293	26,6%
Apoios à form. profis. e cooperação	55 827	11,4%
Porte-pago	a)	–
Descontos nas telecomunicações	b)	–
Comparticip. desp. transp. jornalistas	11 850	2,4%
Apoios específicos	2 000	0,4%
TOTAL	**490 163**	**100,0%**

a) Embora não autorizados pela D.G.C.P, e portanto não pagos, foram assumidos em 1989 encargos com o porte-pago no valor de 1 071 639 contos (valor provisório fornecido pela Direcção-Geral da Comunicação Social).

b) Igualmente foram assumidos encargos que não foram autorizados pela D.G.C.P. nem pagos. Só foi possível apurar o montante da dívida acumulada com referência a 31/12/90, que ascende a 832 462 contos.

6. Audição dos responsáveis

Sobre o relatório foram, como se disse, ouvidos os responsáveis. Agora, concluída a respectiva intervenção, é possível confrontar os principais pontos do relatório que podem indiciar irregularidades, as respostas dos responsáveis individuais ou dos serviços, que atentamente se analisaram e que aqui se reproduzem por inteiro, e o comentário dos auditores a quem se pediu um esforço de segunda apreciação, após ponderação das respostas dos serviços ou dos responsáveis.

Após este confronto, o Tribunal formulará as suas conclusões sobre as questões em causa (n.° 7) e decidirá sobre o processo de inquérito (n.° 8).

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
1 — PAGAMENTO DOS SUBSÍDIOS À RECONVERSÃO TECNOLÓGICA EM MOMENTOS ANTERIORES AOS FIXADOS NA PORTARIA N.° 310/88. O subsídio às empresas de expansão nacional foi sempre pago em duas parcelas. No entanto, não foi cumprido o disposto no ponto 35.° da Portaria n.° 310/88: "O subsídio à reconversão tecnológica será pago por duas vezes, sendo a 1.ª prestação paga no seguimento da celebração do contrato (...) e a segunda aquando da comprovação documental da aquisição da totalidade do equipamento". Com efeito, os pagamentos relativos à primeira parcela foram autorizados em 15 de Novembro, data anterior à celebração dos respectivos contratos ocorridos em 5, 6, 7 e 12 de Dezembro. Por outro lado, os pagamentos respeitantes à segunda parcela foram autorizados em 15 de Dezembro, sem estarem comprovadas as aquisições objecto de comparticipação. Os recibos e respectivas facturas só muito posteriormente foram apresentados. Verificou-se também que todos os subsídios às empresas de expansão regional foram pagos de uma só vez após a assinatura do respectivo contrato, o que contraria em absoluto o preceituado no ponto 35.° da Portaria n.° 310/88, que estabelece que o subsídio à reconversão tecnológica é pago por duas vezes, sendo a primeira prestação entregue no seguimento da celebração do contrato e a segunda aquando da comprovação documental da aquisição da totalidade do equipamento. Além dos contratos não estarem de acordo com a Portaria n.° 310/88, nem mesmo os prazos nele fixados para apresentação da documentação comprovativa da aquisição do equipamento foram cumpridos. Os jornais "Recortes da Província", "O Telégrafo", "Jornal da Póvoa", "O Poiarense" e "Actual Informação" entregaram os comprovativos depois de 31.05.90. O jornal "Correio do Interior" enviou em 19.04.90 recibos datados de 1988, anteriores à candidatura, não se encontrando	**1.** **Da Direcção-Geral da Comunicação Social:** "Os pagamentos da 1.ª prestação em 15 de Novembro e o da 2.ª prestação em 15 de Dezembro, foram feitos no seguimento de despachos de S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude, a mesma entidade que subscreve a Portaria 310/88, de 17/5. Em ambos os casos se atendeu, profundamente, à grande urgência no pagamento do referido subsídio, face à aproximação no final do ano". Por outro lado, relativamente ao pagamento dos subsídios à reconversão tecnológica às empresas de expansão regional — de uma só vez, no momento da celebração do contrato — a D.G.C.S. remete para o que foi dito em relação às empresas de expansão nacional, apresentando a mesma justificação. *** **Da Senhora Ex-Directora-Geral da Comunicação Social:** "Contrariamente ao que se afirma no Relatório, e anexos, o pagamento da 1.ª prestação do subsídio à reconversão tecnológica aos jornais de expansão nacional verificou-se sempre no seguimento da celebração do contrato, como é possível verificar-se pelos arquivos dos serviços administrativos da D.G.C.S., salvaguardando-se sempre o objectivo em vista com o cumprimento das formalidades previstas no regulamento aprovado.	**1.** A Direcção-Geral da Comunicação Social ao referir que tais pagamentos "foram feitos no seguimento de despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude, a mesma entidade que subscreve a Portaria 310/88, de 17/5", parece querer dizer que a Portaria conjunta dos Secretários de Estado do Orçamento, dos Transportes Exteriores e das Comunicações e do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude pode ser alterada por mero despacho de um dos Secretários de Estado envolvidos, o que não é verdade. O momento do pagamento dos subsídios às empresas de expansão nacional, ou seja: — a primeira parcela antes e não "no seguimento da celebração do contrato"; — a segunda parcela, após a celebração do contrato, e não "aquando da aprovação documental da aquisição da totalidade do equipamento", contrariando em absoluto o disposto na Portaria e o estabelecido nos próprios contratos, provocou um conjunto de situações irregulares que não pode ser justificado com a urgência na realização dos referidos pagamentos face à aproximação do final do ano. O mesmo se diga em relação ao pagamento do subsídio às empresas de expansão regional, o qual além de não ter sido pago em duas parcelas, foi entregue na totalidade aquando da celebração dos respectivos contratos, em oposição absoluta ao disposto na Portaria, tendo originado ainda um maior conjunto de situações irregulares. ***

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
no processo nenhuma informação a esse respeito, nem ofício a devolvê-los. Em 4.06.90, enviaram recibos com a respectiva factura no valor de 2 330 contos, inferiores aos 2 700 contos atribuídos, e datados de 28.05.90. De referir que nestas facturas estão duas máquinas fotográficas de 780 contos, e uma unidade de revelação no valor de 70 contos, as quais foram aceites. Este material não está de acordo com o aprovado na acta da C.T.P. de 16.11.89 "... só sejam contemplados projectos na área da composição, fotocomposição, discriminados pelos interessados no formulário-guia apresentado." Em 28.06.90, como resposta a um pedido telefónico, enviaram um recibo com a respectiva factura no valor de 500 contos com data de 27 de Junho de 1990. O jornal "Notícias do Douro" envia em 24.05.90 um recibo sem factura datado de 6.11.89, no valor de 5 mil contos, referente a entrega para crédito em conta de parte do fornecimento de máquinas. O valor é superior ao subsídio atribuído que foi de 2 700 contos, mas pelo recibo não se sabe se este material foi o apresentado no projecto de candidatura. Encontram-se no processo informações e ofícios pedindo a regularização da situação. Em 8.01.91 numa nota de Serviço do D.S.A. para o GEP solicitam-se esclarecimentos, pois, em 28.12.90, o jornal afirma ter enviado os recibos comprovativos da aquisição e pagamento do material subsidiado, remetendo cópias dos referidos recibos e facturas. Acontece que os recibos não correspondiam às facturas. No processo encontra-se a informação n.º 9/DPEF/91 que refere uma carta da empresa, de 21.01.91, enviando facturas no valor de 3 517 contos, correspondentes a recibos já em poder da D.G.C.S. Esta carta, facturas e recibos não se encontravam no processo. O Jornal "O Vento Novo" não apresentou até à data da auditoria quaisquer recibos para justificar a aplicação do subsídio que lhe foi atribuído de 2 679 contos. Existem informações no processo sobre essa falta de recibos, datadas de 21.05.89, 31.07.89 e 1.10.90. Nesta última dá-se conhecimento ao D.S.A. para corte de todos os restantes subsídios e informa-se o jornal de um último prazo	"Na verdade só após a assinatura dos respectivos contratos pelos responsáveis dos jornais lhes era entregue o recibo que permitiria a concretização do pagamento do respectivo subsídio pelo Banco de Portugal". "Sendo esta Direcção-Geral, à data, um serviço sem autonomia administrativa, a concessão de autorização de pagamento feita pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública só se tornava efectiva depois de emitido o recibo adequado pela Direcção-Geral da Comunicação Social e da sua transferência para o Banco de Portugal, o que possibilitava que a todo o tempo a mesma pudesse ser suspensa." Quanto aos jornais de expansão nacional refere: "Saliento ainda, que tendo a minha exoneração se verificado em 13 de Dezembro de 1989 não estava já em funções aquando da celebração dos contratos nem no momento do pagamento dos referidos subsídios." *** **Do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude:** "... a menos que se tenha verificado algo de que não tenho registo no meu Gabinete, o facto do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude autorizar o pagamento das verbas constantes das actas da Comissão Técnica Paritária, não implica que o pagamento a fazer, na sequência do despacho de autorização, implique a faculdade de realização do mesmo de uma só vez."	Não se afirma no relatório (pág. 19), conforme diz a Senhora ex-Directora-Geral que o pagamento da 1.ª prestação do subsídio tenha sido efectuado em data anterior à celebração do contrato, mas sim "os pagamentos relativos à primeira parcela foram *autorizados* em 15 de Novembro, data anterior à celebração dos respectivos contratos ocorridos em 5, 6, 7 e 12 de Dezembro." A autorização de pagamento pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, pressupõe a verificação prévia entre outras, do seguinte: "se a despesa é legítima, se a autorização para a sua realização foi dada pela entidade competente e se foram cumpridas todas as formalidades legais inerentes à sua realização (...). No caso em apreço, a autorização de pagamento foi dada pela D.G.C.P., sem que estivessem cumpridas todas as formalidades legais, ou seja, a celebração dos respectivos contratos. *** A autorização concedida para a atribuição dos subsídios pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude, como o próprio refere, não implica a faculdade de o seu pagamento ser feito de uma só vez, contrariando o disposto na lei. ****

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
de 8 dias para a sua apresentação sob pena de aplicação das sanções previstas no contrato. Não existem informações posteriores sobre o andamento do processo. O jornal "Progresso de Paredes" entregou os recibos em 24.05.90 datados de 21.05 e 24.05, de valor inferior em 373 contos ao subsídio que lhe foi atribuído, só tendo regularizado a situação em 26.06.90. A cláusula 4.ª dos contratos celebrados com as empresas beneficiárias dos subsídios, obriga-as a dar conhecimento de eventuais alterações introduzidas nos projectos, as quais só poderão ser executadas após prévio parecer favorável da C.T.P. Na cláusula 5.ª abrem-se excepções às alterações simples que se traduzem em meras reduções quantitativas do equipamento constante do projecto aprovado, resultantes da atribuição do subsídio inferior ao solicitado na proposta de candidatura. O jornal "Notícias da Amadora" envia em 28.03.90 recibo de equipamento diverso do inicialmente proposto. Existe uma informação dos Serviços favorável e a concordância da C.T.P. frisando que a empresa dever-lhe-ia ter solicitado o parecer antes da aquisição do material. O jornal "Terras do Paiva" solicitou mudança do equipamento proposto em 18.04.90. Consta do processo uma informação de 20.04.90 com a concordância da C.T.P. com a mesma data, após o que a empresa envia os respectivos recibos datados de 15.02, data anterior à solicitação da mudança do equipamento.	*** **Do Senhor ex-Director-Geral (Prof. Eduardo Trigo):** "... tendo em atenção que tomei posse do cargo de Director-Geral da Comunicação Social, apenas em 27 de Dezembro de 1989, funções que, de resto, deixei de exercer em 31 de Julho de 1990, pouco penso poderei esclarecer quanto ao assunto em epígrafe. Na verdade a data da minha entrada pouco mais permitiu que, tanto quanto me recordo, a assinatura de algum resto do expediente relativo aos apoios à Imprensa de 1989. Na verdade nessa altura do ano as decisões haviam já sido, naturalmente, tomadas." ***	As folhas em que foram processados estes abonos e enviadas à Contabilidade Pública, foram assinadas no dia 27 de Dezembro pelo Senhor ex-Director-Geral (data da posse do mesmo). De referir que nas mesmas consta, em observações, o seguinte: "As importâncias constantes na presente folha referem-se ao subsídio de reconversão tecnológica, atribuído nos termos dos n.os 25.º e 28.º da Portaria 310/88, por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude de 29/11/89..." declaração que não correspondia totalmente à realidade nomeadamente o cumprimento do ponto 28.º da Portaria. Apesar de ter estado no cargo de Director-Geral apenas 4 dias no ano de 1989, foi o Senhor Prof. Eduardo Trigo que assinou, no próprio dia da tomada de posse, as folhas de despesa (concessão dos subsídios à Reconversão Tecnológica aos jornais de expansão regional) enviadas à Direcção-Geral da Contabilidade Pública para autorização do seu pagamento. *** O Senhor Director da 1.ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública não se pronunciou sobre esta matéria.

6.2 — Contratos com as empresas beneficiárias

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
2 — NÃO SUBMISSÃO A VISTO DOS CONTRATOS CELEBRADOS COM AS EMPRESAS BENEFICIÁRIAS DE SUBSÍDIOS À RECONVERSÃO TECNOLÓGICA. Estes contratos não foram submetidos a visto do Tribunal de Contas, contrariando o disposto na alínea d) do artigo 1.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22 de Maio.	**2.** **Da Direcção-Geral da Comunicação Social:** "(...) O facto de se tratar de um subsídio, e à semelhança de outros subsídios concedidos pelo Estado, através de outros departamentos, não se recorrer ao visto do Tribunal de Contas, levou-nos a crer que tal não seria necessário. A realização de contrato, no seguimento da atribuição do subsídio, constitui apenas uma garantia formal da correcta e integral aplicação do subsídio concedido e visa, ainda, permitir ao Estado ter documento formal das obrigações cometidas ao beneficiário, nomeadamente no caso de incumprimento dos fins a que o subsídio se destina. Por outro lado, a apreciação das candidaturas ao Subsídio à Reconversão Tecnológica termina, normalmente, quase no final do ano (Novembro/Dezembro) o que obriga a grande rapidez administrativa para que a 1.ª Delegação da Contabilidade Pública autorize a realização da despesa até 7 de Janeiro seguinte. A submissão de Visto ao Tribunal de Contas de 32 processos em finais de Dezembro de 1989, tornaria quase impossível o pagamento atempado dos subsídios concedidos, prejudicando a finalidade de apoio à Comunicação Social para que foi criado. De referir, ainda, que quando há lugar ao pagamento de uma prestação de serviço, a 1.ª Delegação da Contabilidade Pública exige previamente o respectivo contrato visado pelo Tribunal de Contas, facto que nunca aconteceu relativamente a este subsídio, em que autoriza o seu pagamento, julgamos que por interpretar, tal como a Direcção-Geral da Comunicação Social, que se trata de um subsídio e não de uma prestação de serviços. Parece-nos, ainda, que a natureza especial destes contratos — para garantia da correcta aplicação dos subsídios — podem enquadrar-se na alínea i), n.° 1, art.° 2.° do Dec.-Lei 146-C/80, de 22/5." A DGCS reportando-se à questão novamente aflorada no ponto 3.3 — "Publicações de expansão regional" — sobre a não submissão a visto do Tribunal dos contratos "remete para o que foi anteriormente citado".	**2.** A alínea i) do n.° 1 do artigo 2.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22/5 que estabelece que não estão sujeitos ao visto do Tribunal de Contas "outros diplomas, despachos ou contratos especialmente previstos na lei" não pode ser invocada no caso concreto pois que não existe lei que isente da fiscalização preventiva os contratos em apreço. Os outros argumentos apresentados — procedimentos análogos por parte de outros departamentos, urgência na realização dos pagamentos, aceitação pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública — não são motivos para que o disposto na alínea d) do n.° 1 do artigo 1.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80 não tenha sido cumprido. Relativamente aos considerandos sobre a necessidade da realização de contrato, eles são válidos para todos os contratos, sendo a própria Portaria que impõe a sua celebração. ****

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
	Da Senhora ex-Directora-Geral: "A adopção deste procedimento resultava do facto de nunca ter existido o entendimento de que o contrato de atribuição dos subsídios em apreço carecia de visto prévio do Tribunal de Contas e que, por isso mesmo, deveria ser celebrado antes da concessão de autorização de despesa pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública. Note-se que tais contratos não se destinavam, como se afirma no Relatório, a fixar as condições da atribuição dos subsídios mas apenas a reproduzir o que já estava expresso na Portaria n.º 310/88, para melhor informação do beneficiado; daí que a necessidade de "Visto" nunca tivesse sido encarada, nem mesmo pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública." *** **Do Senhor Director da 1.ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública:** "Não pode o signatário pronunciar-se acerca dos actos praticados no âmbito da Direcção-Geral da Comunicação Social na fase que precederam o processamento das despesas a que se refere o Relatório de Auditoria. A sua resposta limitar-se-á, por isso, à parte em que está em causa a actuação da 1.ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública na autorização das mesmas despesas, concretamente as que respeitam a subsídios à reconversão tecnológica, concedidos sem submissão a "Visto" do Tribunal de Contas dos contratos celebrados com as empresas promotoras dos projectos. Assim, nunca existiu qualquer interpretação do conteúdo do n.º 28.º da Portaria n.º 310/88, de 17 de Maio, (nem aliás, do n.º 39.º da Portaria n.º 414-A/87, de 18 de Maio, que anteriormente regulava a concessão de tal subsídio), no sentido suposto pela Direcção-Geral da Comunicação Social, quer a pedido desta mesma Direcção-Geral quer por iniciativa da 1.ª Delegação.	Atendendo a que, na Portaria n.º 310/88, de 17 de Maio, no seu artigo 28.º, com nova redacção introduzida pela Portaria n.º 357/89, de 19 de Maio, está expressa a obrigatoriedade de celebração dos contratos e que, é pressuposto de qualquer contrato a fixação de condições e a aceitação pelas partes dessas condições e, por outro lado, a isenção da fiscalização preventiva só se concretiza nos casos previstos na lei, a resposta da senhora ex-Directora-Geral não colhe. *** Como se pode constatar da resposta do senhor Director da 1.ª Delegação da Contabilidade Pública a falta da exigência do "Visto" nos contratos deve-se a um lapso desta Delegação, e não de uma posição assumida no sentido da submissão a visto ser desnecessária.

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
	Aliás, se tal questão houvesse sido colocada, a resposta teria sido, sem dúvida, no sentido da exigência de submissão a "Visto" dos contratos em causa. Reconhece, pois, o signatário que, por lapso, foram aceites como correctas e suficientes as observações constantes das folhas mencionando a natureza dos subsídios, o fundamento legal e os despachos do Membro do Governo competente para a respectiva autorização, quando deveria ter sido exigida também declaração expressa de que os contratos haviam sido visados pelo Tribunal de Contas."	

6.3 — Comprovação da aquisição de equipamento

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
3 — AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA AQUISIÇÃO DA TOTALIDADE DO EQUIPAMENTO. Nos casos que a seguir se apontam além dos recibos e facturas terem sido apresentados meses depois de ter sido entregue a 2.ª parcela do subsídio, os jornais só apresentaram justificativos do montante do subsídio recebido e não do montante das aquisições da totalidade do equipamento previsto no projecto, contrariando o disposto nos pontos 26.° e 35.° da Portaria n.° 310/88. O jornal "A Capital" que tinha apresentado um projecto de 75 989 contos, remeteu à D.G.C.S. recibos datados de 27.12.89, 1.2.90 e 19.2.90, totalizando 15 931 975$00 e em 30.4.90, 178 400$00, justificando assim 16 110 contos de aquisições. O subsídio que lhe foi atribuído no valor de 16 000 contos, representa portanto 99,3% da totalidade do investimento comprovado, quando a comparticipação solicitada tinha sido de 75%. O jornal "Record" apresentou um projecto no valor de 36 313 820$00, solicitando um subsídio no valor de 27 300 contos. Foi-lhe atribuído 16 000 contos, tendo remetido à D.G.C.S. recibos datados de 30.4.90, 12.6.90 e 6.7.90, totalizando 18 205 354$00. A comparticipação do Estado cifrou-se em 87,9% do investimento comprovado. A "Gazeta dos Desportos" apresentou um projecto de 30 000 contos e foi-lhe atribuído um subsídio de 12 000 contos. Em 26.12.89, após já ter recebido as duas parcelas, apresenta novo projecto com o valor de 12 844 800$00, o qual foi aprovado pela C.T.P. em 15.2.90. Em 23.7.90 envia recibos datados de 16.5.90 e 19.7.90. Este jornal que tinha solicitado uma comparticipação de 25 000 contos, 83,3% do projecto de 30 000 contos, acabou por beneficiar de um co-financiamento de 93,4%. É de referir, como excepção na comprovação do investimento, o caso de o "Diário de Notícias" que apresentou um projecto no valor de 428 000 contos, solicitando apoio no montante de	**3.** **Da Direcção-Geral da Comunicação Social:** "*a*) é o próprio relatório que constata no seu último parágrafo da pág. 18 que, "o valor atribuído ficou sempre abaixo dos 75% do valor do projecto"; *b*) tratando-se de candidaturas não contempladas em anos anteriores, as comparticipações poderiam até ter chegado aos 100% (n.° 26 da Portaria 310/88) sobretudo se as verbas disponibilizadas pelo Estado assim o permitissem; *c*) como tal não foi possível face à real exiguidade dessas verbas, foi superiormente decidido proceder ao seu rateio, em partes iguais, entre as candidaturas agrupadas em Viáveis e Viáveis c/ Reservas estabelecidas na análise técnica dos projectos, sem que se atendesse aos demais critérios de valoração definidos na Lei (n.° 31 da Portaria). Até porque, a serem rigorosamente seguidos tais critérios, bastava uma única candidatura para absorver a totalidade da verba disponível (por ex. o Diário de Notícias); *d*) por conseguinte, os montantes concedidos ficaram até muito aquém do subsídio solicitado e/ou do subsídio atribuível, como será fácil comprovar; *e*) perante estes condicionalismos, entendeu-se que deixava de fazer sentido exigir outros comprovantes aos subsidiados nunca contemplados que não os da verba de facto atribuída, uma vez que os projectos de investimento apresentados nas candidaturas assentavam em fundamentos que foram totalmente alterados e desvirtuados; *f*) aliás, a seguir-se outro critério, aí sim, contrariar-se-ia o espírito da Portaria pois, na verdade, estar-se-ia então a penalizar as candidaturas que se apresentassem com maior grau de auto-financiamento. De facto, estaria a exigir-se-lhes, em comprovantes, um esforço maior do que aos outros quando, na prática,	**3.** Pelos argumentos apresentados parece que a Direcção-Geral da Comunicação Social não levou em consideração o disposto na Portaria n.° 310/88 e os contratos celebrados com as empresas. Dispõe a cláusula 4.ª destes contratos: "Obriga-se pela presente o 2.° outorgante a que eventuais alterações introduzidas nos projectos só possam ser executadas após prévio parecer favorável da Comissão Técnica Paritária." (sublinhado nosso). E a cláusula 5.ª: "Exceptuam-se do disposto na cláusula 4.ª as alterações simples que se traduzem em meras reduções quantitativas do equipamento constante do projecto aprovado, resultantes da atribuição de subsídio inferior ao solicitado na proposta de candidatura. Se, face à exiguidade das verbas disponíveis, os subsídios atribuídos ficaram muito aquém do valor dos projectos apresentados, e se as candidaturas assentavam em fundamentos que foram totalmente alterados e desvirtuados, como refere a Direcção-Geral da Comunicação Social, as reduções não foram meramente quantitativas mas também qualitativas, pelo que as empresas teriam que submeter à apreciação da Comissão Técnica Paritária novos projectos. Aliás houve situações em que aquela Comissão foi chamada a dar parecer sobre a alteração de projectos. De acordo com o espírito da Portaria as empresas apresentariam assim os justificativos das aquisições da *totalidade* do equipamento destes novos projectos.

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
321 000 contos (75%). Foi-lhe atribuído 16 000 contos, tendo apresentado em 06.11.89 comprovativos dos pagamentos efectuados no valor de 309 000 contos. O subsídio foi autorizado em duas parcelas — em 15.11 e 15.12.89.	em nada tinham beneficiado com o facto de terem maior percentagem de auto-financiamento, em termos de valoração dos projectos, face aos demais; *g*) tal entendimento é consubstanciado no contrato superiormente aprovado e que outorga o subsídio de reconversão tecnológica, nomeadamente na cláusula 2.ª, que alude ao facto da importância do subsídio ser destinada "à aquisição integral do equipamento a subsidiar aprovado", corroborado pela cláusula 3.ª do mesmo ao referir no seu final a "comprovação documental da aquisição da totalidade do equipamento subsidiado", bem como na cláusula 5.ª, que permite "reduções quantitativas do equipamento, resultantes de atribuição de subsídio inferior ao solicitado na proposta de candidatura"; *h*) em todo o caso, atendeu-se sempre ao disposto no ponto 26 da Portaria que só fixa limites máximos (75%) de comparticipação para as candidaturas já anteriormente contempladas, o que não acontece com as situações dos jornais referidos nas págs. 19 e 20 do relatório." *** **Da Senhora ex-Directora-Geral:** "A aplicação da interpretação, defendida no Relatório, no sentido de que, no caso de projectos financiáveis em 100% pelo Estado, mas que, por escassez dos recursos orçamentais, só parcialmente foram subsidiados, os jornais beneficiados eram obrigados a arcar com o custo restante desses projectos e apresentar recibos relativos à aquisição de todo o equipamento neles previstos teria, a título de exemplo, em 1989, com base em dados nele constantes, para os jornais Capital, Record e Diário de Notícias, as seguintes consequências:	Esta matéria foi objecto de análise, no comentário anterior à resposta apresentada pela Direcção-Geral da Comunicação Social. ***

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
	Capital Custo do projecto 75 989 contos Subsídio atribuído 16 000 contos Co-financiamento a cargo do jornal 59 989 contos (78% do custo total do projecto) *Record* Custo do projecto 36 314 contos Subsídio atribuído 16 000 contos Co-financiamento a cargo do jornal 20 314 contos (55% do custo total do projecto) *Diário de Notícias* Custo do projecto 428 000 contos Subsídio atribuído 16 000 contos Co-financiamento a cargo do jornal 412 000 contos (96% do custo total do projecto) Ora esta posição de autofinanciamento na ordem dos 55, 78 e 96%, nunca poderia ter estado nas intenções do legislador, para este tipo de projectos, por ser a contradição e negação do pressuposto que o tinha levado a prever que o Estado pudesse pagar a totalidade dos mesmos, pressuposto esse que assentava no reconhecimento da debilidade financeira das empresas e da sua incapacidade para assumir os custos do investimento necessários à sua reconversão tecnológica. Na verdade, a escassez dos recursos orçamentais aplicáveis, levou ao aparecimento de uma situação *sui generis* não antevista pelo legislador, que houve que gerir. Eis, pois, a razão que justificou a aceitação de recibos relativos aos equipamentos subsidiados e não à totalidade do projecto. Note-se ainda que a análise feita nas páginas 19 e 20 do Relatório é incorrecta. A limitação dos 75% em que se baseia não se aplicava aos projectos em anexo."	Os argumentos apresentados não justificam que o pagamento da segunda parcela do subsídio tenha ocorrido antes da comprovação do mesmo, em contrária oposição ao disposto na Portaria, deixando a D.G.C.S. sem o instrumento previsto para combater situações de atraso na realização dos investimentos e no envio dos respectivos justificativos. Nomeadamente a invocação do despacho da tutela (que não foi apresentado na altura da auditoria) prorrogando o prazo da entrega dos recibos, e invocação da urgência do pagamento dos subsídios, também não justificam o incumprimento da legislação aplicável.

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
	Ainda dentro deste ponto e sobre a apresentação tardia dos comprovativos do investimento, a Senhora ex-Directora-Geral refere: "O problema detectado da não apresentação de recibos nos prazos devidos não pode ser avaliado exclusivamente como sendo fruto da eventual incúria da D.G.C.S. e da indisciplina dos jornais. Efectivamente, em fins de 1989, constatou-se que a generalidade dos jornais beneficiados com o subsídio de reconversão tecnológica estava, na prática, impossibilitado de concretizar a aquisição do equipamento subsidiado durante o mês de Dezembro e, consequentemente, de apresentar atempadamente os respectivos recibos comprovativos. Na verdade, esses equipamentos não estavam em regra disponíveis para a venda, em Portugal, carecendo de encomenda prévia, com termos de entrega que chegavam a 90 dias, a qual dada a reconhecida debilidade financeira dos jornais só se verificou depois de confirmada a atribuição do subsídio. Com a prorrogação do prazo de entrega dos recibos, feita por despacho de tutela e com a exigência da apresentação de facturas que garantissem a encomenda já realizada, procurou-se de forma excepcional, resolver a situação então surgida, já que a urgência do pagamento dos subsídios, dada a proximidade do fim do ano, não era compatível com a iniciativa legislativa de proceder a uma alteração da Portaria em conformidade. Note-se que da não observância deste aspecto formal, não resultavam necessariamente, em termos de princípios, riscos para a salvaguarda dos interesses do Estado, já que a D.G.C.S. estava sempre em condições de cativar, se necessário, a jornais infractores, o subsídio de difusão relativo às vendas de 1989, de valor, normalmente equivalente, dado que este só seria pago, nos termos da Portaria 310/88 , em meados de 1990".	

6.4 — Concessão de um subsídio a um jornal

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
4 — CASO DO JORNAL "O DIABO". Foi ainda pago, por conta do Orçamento de Estado de 89, um subsídio à reconversão tecnológica ao jornal "O Diabo" referente a solicitação do mesmo datada de 1988. Da análise do processo constatou-se o seguinte: Em 30.3.88, antes da publicação da Portaria n.° 310/88. "O Diabo" enviou à D.G.C.S. ofício solicitando um subsídio à reconversão tecnológica. Após a publicação da Portaria, este jornal candidatou-se nos termos da mesma, enviando em 13.10.88 formulário-guia onde consta um projecto de investimento no valor de 14 949 contos. Na folha de análise do projecto foram retirados 867 contos ao valor apresentado, uma vez que respeitava a material que não se enquadrava no âmbito do n.° 24 da Portaria n.° 310/88, que apenas prevê projectos de informatização da redacção ou produção de jornais ou outros que visem a produção e distribuição conjuntas. Esta folha de análise do projecto não estava datada, nem assinada, mas apontava uma classificação de "viável". O parecer da CTP foi concordante com esta classificação. Constava do processo uma última informação do Director dos Serviços Administrativos com parecer favorável — "a candidatura preenche as condições". É de referir que "O Diabo" é propriedade da firma "Editorial Via Norte" que tem sede na Rua Alexandre Herculano, n.° 7, 5.° Esq.° em Lisboa, e que o jornal "O Crime", propriedade da firma "Edições V.L.", tem sede na mesma morada. No ano de 1987 os dois jornais concorreram conjuntamente a um subsídio de reconversão tecnológica, dado o facto de ocuparem as mesmas instalações e foi-lhes atribuído um montante de 3 150 contos. Em 1988 apresentaram duas candidaturas distintas, mas como se pode entender das informações constantes do processo de "O Diabo", a D.G.C.S. considerou numa primeira fase as duas	**4.** **Da Direcção-Geral da Comunicação Social (em 24/06/91):** "Quanto ao caso do jornal "O Diabo" (folhas 20 a 25) o Gabinete de S. Ex.ª o S.E.A.M.A.J. comunica que foram pedidas explicações à Editorial Via Norte, Lda., proprietária do jornal "O Diabo", tendo-lhe dado um prazo para que esta as forneça, findo o qual e sem que haja resposta, constitui intenção daquele mesmo Gabinete accionar os mecanismos legais previstos nos pontos n.ºs 77 e 78 da Portaria 310/88. *** **Do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude (em 04/10/91):** "Quando o assunto chegou a conhecimento do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude interpelou o mesmo a Administração do jornal, que referiu desconhecer completamente o processo, duvidar que mesmo algum dos Administradores que já haviam abandonado o jornal tivessem agido dolosamente e que, se isso se tivesse verificado, nem por isso deixaria de regularizar a situação. Não tendo a situação evoluído, foi, em 3 de Abril de 1991, notificada a Administração do mesmo para justificar a aplicação daquele apoio financeiro, o que, não tendo sucedido, implicou o recurso à via judicial, para o devido procedimento legal." *** **A Direcção-Geral da Comunicação Social informou (24/01/92)** "Em virtude de não terem sido restituídas as verbas correspondentes ao Subsídio à Reconversão Tecnológica atribuídas aos	**4.** O que tinha sido constatado em Fevereiro (data da realização da auditoria) mantinha-se em Junho, ou seja, ainda não tinha sido iniciado o processo de reposição nos cofres do Estado do montante do subsídio, ao fim de mais de um ano de se ter verificado que "O Diabo" não aplicou o subsídio nos fins previstos, apresentando mesmo documentos justificativos falsos. *** Com a resposta do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude fica-se a saber que foi instaurado processo judicial, desconhecendo-se, no entanto, a data em que tal ocorreu. *** Não nos parece compreensível o alargamento do prazo para a realização do projecto subsidiado em Março de 89, até ao dia 30 de Abril de 1992, quando já decorria acção judicial que, ao que parece, não foi retirada.

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
empresas distintamente e só por "razões burocráticas" referenciou o jornal "O Crime" como beneficiário directo do subsídio, concedendo, em 1988, uma verba de 5 171 615$00, a distribuir pelas duas empresas. Da continuação da análise do processo de "O Diabo" constatou-se o seguinte: Encontrava-se no processo de "O Diabo" um ofício do Gabinete do S.E.A.M.A.J. para o Director-Geral da Comunicação Social, de 24.01.89, com o seguinte teor: "A fim de dar cumprimento ao despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude abaixo transcrito, junto remeto a V. Ex.ª, para os efeitos tidos por convenientes, o ofício n.º 1 131, de 9 do corrente e anexos do Semanário "O Diabo" relativos ao pedido de subsídio de reconversão tecnológica: Em face das razões aduzidas, determino que seja atribuído a "O Diabo" o subsídio de 5 171 615$00 para reconversão tecnológica." O ofício de "O Diabo" a que se referia aquele despacho não se encontrava no processo, pelo que não foi possível apurar as "razões aduzidas". Em contacto verbal, o Director do G.E.P. informou que tanto o jornal "O Crime" como o "O Diabo" receberam subsídios para reconversão tecnológica, no valor de 5 171 contos cada, sendo que o primeiro recebeu no ano de 1988 e o segundo no ano de 1989 referente ao processo apresentado em 88. O contrato entre a D.G.C.S. e a "Editorial Via Norte" tem data de 30.12.1988 e à semelhança dos outros também não foi submetido a visto do Tribunal de Contas. Este subsídio foi pago de uma só vez, com autorização de pagamento de 3.3.89, contrariando o disposto no ponto 28.º da Portaria n.º 310/88. Em 17.4.89, a D.G.C.S. oficiou a administração do jornal "O Diabo" para que a mesma desse cumprimento à cláusula 4.ª do contrato, que estabelecia o envio à D.G.C.S., até 31.01.89, de uma lista circunstanciada e completa, com os respectivos montantes, do equipamento e material subsidiado directamente que constasse explicitamente do projecto do investimento apresentado na candidatura.	jornais "O Diabo" e "O Crime", esta Direcção-Geral solicitou em 9/10/91 à Polícia Judiciária a instauração dos competentes procedimentos criminais. Estes processos na Polícia Judiciária estão com a seguinte referência: Inq. n.º 44 040/91 — Sec. SCIIEF — Ag. Sousa Pereira. No entanto, em 18 de Dezembro de 1991, Sua Ex.ª o Subsecretário de Estado Adjunto do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros autorizou, a título excepcional, o alargamento do prazo até ao próximo dia 30 de Abril para a realização dos projectos subsidiados".	

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
Em 23.05.89, o Director do GEP, em virtude da falta de resposta ao ofício atrás mencionado, propõe que se oficie de novo e que se este ficar sem resposta o assunto fique em suspenso até à apresentação dos comprovativos de utilização do subsídio em causa. Esta informação tem despacho de concordância em 23.6.89 e ofício datado de 29.6.89. Em 17.7.89, deu entrada na D.G.C.S. um ofício do Jornal "O Diabo" mencionando uma listagem do equipamento adquirido com o subsídio à reconversão tecnológica no total de 5 195 000$00 aos quais se teria que retirar o IVA. Deste montante, só 669 contos eram de equipamento enquadrável no âmbito da Portaria n.º 310/88, continuando ainda a verificar-se a falta de cumprimento da cláusula 4.ª do contrato. Em 11.12.89, a Divisão de Planeamento Económico e Financeiro (DPEF) fez nova informação sobre a falta de comprovativos da utilização do subsídio pelo jornal em análise, tendo sido remetido ofício de insistência em 15.12.89. Em 23.01.90, o jornal "O Diabo" envia documentos comprovativos da utilização do subsídio. No próprio ofício que os acompanha encontra-se aposta uma nota de que os mesmos são falsos e obtidos por fotomontagem. Contactado o jornal, este solicitou que os mesmos não fossem considerados. Em 1.2.90, é enviado à Editorial Via Norte um ofício (11/DPEF/90) dando um último prazo (28.02) para a apresentação dos documentos comprovativos do investimento. Em 16.3.90, o jornal "O Diabo" envia à D.G.C.S. comprovativos da aquisição do equipamento referente ao subsídio concedido. Estes comprovativos são constituídos por uma factura datada de 20.09.89 no valor de 5 850 contos com IVA incluído e respectivo recibo. Os técnicos da D.G.C.S. elaboraram informação n.º 42/DPEF/90, demonstrando a pouca credibilidade oferecida pelos documentos atrás mencionados e propondo confirmá-los junto à fornecedora e comprovar a existência física do equipamento na editora. Nesta informação existe despacho concordante datado de 23.03.90.		

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
Na informação 65/GEP/90, de 23.04.90, é relatado que após deslocação à firma fornecedora, se constatou que os documentos tidos por originais eram falsos, e proposto que o jornal "O Diabo" fosse obrigado a restituir ao Estado — nos moldes e com o agravamento por incumprimento que fosse superiormente entendido — a quantia com que foi subsidiado, sem prejuízo de exclusão durante 2 anos de qualquer espécie de apoio por parte do Estado, nos termos previstos no ponto 77.° da Portaria n.° 310/88. Desta informação não consta parecer, nem despacho. Contactado o Director do GEP, este esclareceu verbalmente que o assunto ficou por resolver e que o original da informação ainda se encontra com o Director-Geral. É de referir que durante 1989 foi celebrado um protocolo entre a D.G.C.S. e o Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica para auditoria às empresas beneficiárias de subsídios à reconversão tecnológica em 87/88. Do relatório desta auditoria, realizada em Junho de 89, constatou-se que os jornais "O Diabo" e o "Crime" continuavam juntos, tendo recebido o primeiro, subsídio à reconversão tecnológica em 87 e 88 (pago em 89) e o segundo em 88, os quais não foram aplicados nos termos definidos na Portaria n.° 310/88. Até Fevereiro de 91 nenhuma providência tinha ainda sido tomada com vista à reposição nos cofres do Estado do montante do subsídio. É pertinente referir que a análise foi feita sempre no processo de "O Diabo", em virtude deste se inserir no beneficiário de subsídios atribuídos em 89 que é o objecto da presente auditoria, mas as irregularidades apontadas estendem-se ao jornal "O Crime" que foi beneficiário em 88. O jornal "O Diabo" recebeu ainda em 89 um subsídio para acções de formação no valor de 5 800 contos, autorizado pelo S.E.A.M.A.J, em 20.6.89, e 3 339 contos a título de subsídio de difusão.		

6.5 — Valores declarados para candidatura a subsídios

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
5 — NÃO CONFORMIDADE ENTRE OS VALORES DAS VENDAS DECLARADAS PARA EFEITOS FISCAIS E PARA EFEITOS DE CANDIDATURA AO SUBSÍDIO. Da análise dos formulários-guia verificou-se que em algumas empresas o valor das vendas anuais era superior ao indicado na declaração da Contribuição Industrial e que relativamente a outras empresas não se podia comparar estes valores, dado exercerem outras actividades. Recorde-se que nos termos da Portaria apenas poderão beneficiar do subsídio à reconversão tecnológica as publicações de expansão regional que se editem pelo menos uma vez por mês e cujas vendas médias, por edição, sejam superiores a 750 exemplares.	**5.** **A Direcção-Geral da Comunicação Social**, "em resposta genérica à crítica feita de que as Vendas anuais não condizem com as vendas declaradas para efeitos fiscais (3.° parágrafo da pág. 27)" esclarece que "tal facto se prende apenas e em exclusivo com uma questão de nomenclatura (ou contabilização), na medida em que as primeiras incluem "Prestação de Serviços", a qual engloba fundamentalmente Publicidade, enquanto que as segundas se referem exclusivamente às vendas líquidas dos jornais." Para além disso refere que "para o técnico e nos termos da lei, o que importa apurar é a estrita viabilidade económico-financeira da entidade proprietária (empresa) e não a do jornal, pelo que todo o suporte documental a relevar na análise é essencialmente o dos valores declarados em termos oficiais (fiscais)".	**5.** A Direcção-Geral da Comunicação Social refere que a divergência entre o valor das vendas anuais e o das declaradas para efeito de Contribuição Industrial, se deve ao facto de no quadro a seguir apresentado, constante do formulário-guia, as vendas anuais incluirem "Prestação de Serviços" a qual engloba fundamentalmente Publicidade. **NOME:** | **1986** | **1987** | **1988** **A. N.° EXEM. VEND./ANO** **B. N.° EDIÇÕES P/ANO** **C. V. MÉD. P/ED. (A/B)** **D. VALOR V. (CONTOS)** Estando no quadro, "N.° de exemplares vendidos p/ano", "N.° de edições p/ano", "Vendas médias p/edição (A/B)", "Valor das vendas (em contos)", é estranho que neste último item esteja incluída a "Prestação de serviços", que para além de não constituir uma venda, não tem lógica dentro da sequência dos items anteriores. Mas entrando em consideração com a justificação dada pela Direcção-Geral da Comunicação-Social de que as "Vendas" incluem a "Prestação de Serviços", a qual engloba fundamentalmente "Publicidade", então, e a título de exemplo: — as vendas do jornal "Correio do Interior" representaram em 1988, apenas 0,3% do total das vendas e prestação de serviços (publicidade); — as vendas do jornal "Recortes da Província" cifraram-se em 1988 em 1,6% daquele total. Recorde-se, que nos termos da alínea c) do art.° 6.° da Portaria n.° 310/88 são excluídos dos apoios, as seguintes publicações:

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
		"c) cujo conteúdo publicitário ocupe, em média, por trimestre, uma superfície igual ou superior a metade do seu espaço disponível". Por outro lado, o jornal "Correio do Interior", com 52 edições em 1988 e 6000 exemplares de vendas médias por edição, declarou para efeitos de Contribuição Industrial 26 contos de vendas anuais, o que quer dizer que cada exemplar foi vendido a 8 centavos! Em relação ao jornal "Recortes da Província", e fazendo os mesmos cálculos, o preço de cada exemplar seria de 2$00!

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
6 — PERIODICIDADE DAS PUBLICAÇÕES DE EXPANSÃO REGIONAL BENEFICIÁRIAS DO SUBSÍDIO À RECONVERSÃO TECNOLÓGICA. Por outro lado o S.E.A.M.A.J., por despacho de 17.07.89, estabeleceu que durante o ano de 1989 fosse dada preferência absoluta na atribuição deste subsídio, às entidades que editassem jornais de periodicidade diária, semanal ou quinzenal. O jornal "Recortes da Província" indica no formulário-guia uma *periodicidade diária* sem interrupção há 4 anos mas dá os seguintes elementos para o n.º de edições por ano: 1986 — 20 edições 1987 — 28 edições 1988 — 92 edições O jornal "Paços de Brandão" indica no formulário-guia uma *periodicidade quinzenal*, ininterrupta há 15 anos, mas apresenta os seguintes valores: 1986 — 3 edições 1987 — 4 edições 1988 — 24 edições O jornal "Terras do Paiva", que se diz *quinzenal* desde 1987, apresenta os elementos seguintes: 1986 — 3 edições 1987 — 14 edições 1988 — 16 edições O jornal "Gazeta da Beira" indica os seguintes valores: 1986 — 6 edições 1987 — 1 edição 1988 — 8 edições e apresenta declarações da Contribuição Industrial com indícios de actividade produtiva para estes mesmos anos. No entanto refere não ter estado em actividade nos anos de 1986 e 1987.	**6.** **Consta das observações da Direcção-Geral da Comunicação Social o seguinte:** "Quanto à questão da periodicidade (pág. 28 do relatório) verifica-se que só é aferida no mesmo até 1988, quando os elementos solicitados aos serviços que tratam de tal matéria respondem já pelo ano de 1989, que é o ano em análise. Como exemplo, se um jornal que fosse mensário (anual/semestral) passasse a ser quinzenário (semanário/diário) em 1989, não estaria em condições de auferir o subsídio nesse ano? Parece-nos que sim, havendo que destrinçar os conceitos de "periodicidade" com o "tempo de publicação ininterrupta" que são distintos. É que mantendo-se ininterruptamente em edição, um jornal pode mudar a sua periodicidade de um ano para outro, ou mesmo no decorrer do próprio ano (registando-a), sem colidir minimamente com a lei. Mas mesmo só considerando em 1988, o jornal "PAÇOS DE BRANDÃO" cumpre a periodicidade média exigida, na medida em que é conceito corrente e adquirido em Comunicação Social, sobretudo na Imprensa Regional, que o tempo de interrupção para férias (4 a 6 semanas) não prejudica o sentido normal da periodicidade. Em referência aos restantes casos citados, foi cumprido o despacho superior quanto à aceitação destas candidaturas".	**6.** Se a Direcção-Geral de Comunicação Social tem como referência para avaliar a periodicidade, o ano a que se refere o subsídio, não se compreende a razão por que incluiu no "formulário-guia" esse tipo de informação relativo aos anos de 1986 a 1988 a ser prestado pelas empresas, se não o ia tomar em consideração. Relativamente aos casos apontados no relatório sobre a periodicidade de 1988 que a Direcção-Geral, apesar de dizer que não a teve em consideração, também comenta, apenas apresenta motivos válidos em relação ao jornal "Paços de Brandão" (o período de férias). Em relação aos restantes, alega que as candidaturas foram aceites por despacho superior. No entanto aquelas publicações foram aceites, constando duma lista em que igualmente é referida a sua periodicidade, a qual não corresponde aos valores indicados nos respectivos "formulários-guia". E quem analisa essa informação para preparar a decisão é a Direcção-Geral da Comunicação Social. Recorde-se que na própria acta da reunião da Comissão Técnica Paritária onde foi decidida a lista classificada das candidaturas seleccionadas estão mencionados os critérios que presidiram a essa selecção: "Considerar — dada a exiguidade da verba face aos possíveis beneficiados — que apenas sejam contempladas as entidades cujas publicações sejam de periodicidade igual ou superior a quinzenal (diários, semanários, bi-semanários)". Na medida em que as dúvidas persistiam, os auditores deslocaram-se de novo à Direcção-Geral da Comunicação Social, a fim de verificar a documentação aí existente e que afastasse as dúvidas, apresentadas no relatório, quanto à periodicidade de alguns jornais que beneficiaram de subsídio à reconversão tecnológica. A análise recaiu sobre os jornais que apresentaram os seguintes elementos no respectivo formulário-guia: Publicação — **Recortes da Província** Periodicidade — **diária**

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
		N.º Edições 1986 — 20 N.º Edições 1987 — 28 N.º Edições 1988 — 92 Publicação — **Not. Paços de Brandão** Periodicidade — **quinzenal** N.º Edições 1986 — 3 N.º Edições 1987 — 4 N.º Edições 1988 — 24 Publicação — **Terras do Paiva** Periodicidade — **quinzenal** N.º Edições 1986 — 13 N.º Edições 1987 — 14 N.º Edições 1988 — 16 Publicação — **Gazeta da Beira** Periodicidade — **quinzenal** N.º Edições 1986 — 6 N.º Edições 1987 — 1 N.º Edições 1988 — 8 Foram-nos apresentadas as folhas de inscrição das publicações periódicas referentes a estes jornais. Da sua análise, e considerando que estes jornais fecham normalmente um mês por ano para férias, teríamos os seguintes dados comparativos, do número de edições por ano conforme registo, com o número de edições por ano declarado no formulário-guia para efeitos de subsídio: **Recortes de Província** N.º Edições 1986 — Registo 144 Formulário-guia 20 N.º Edições 1987 — Registo 144 Formulário-guia 28 N.º Edições 1988 — Registo 144 Formulário-guia 92 **Not. Paços de Brandão** N.º Edições 1986 — Registo 11 Formulário-guia 3

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES

N.º Edições 1987	Registo	11
	Formulário-guia	4
N.º Edições 1988	Registo	18
	Formulário-guia	24
Terras do Paiva		
N.º Edições 1986	Registo	22
	Formulário-guia	13
N.º Edições 1987	Registo	22
	Formulário-guia	14
N.º Edições 1988	Registo	22
	Formulário-guia	16
Gazeta da Beira		
N.º Edições 1986	Registo	22
	Formulário-guia	6
N.º Edições 1987	Registo	22
	Formulário-guia	1
N.º Edições 1988	Registo	22
	Formulário-guia	8

Da análise destes valores verifica-se que à excepção de um caso ("Notícias de Paços de Brandão" — 1988), o n.º de edições por ano, declaradas pelas próprias empresas, é inferior ao n.º de edições correspondentes à periodicidade constante dos respectivos registos.

Se a D.G.C.S. se apoiou, no processo de atribuição dos subsídios, apenas nos elementos constantes dos registos, não se compreende por que razão solicitou às empresas candidatas indicação do n.º de edições, nos três últimos anos.

Relativamente ao cancelamento do registo da publicação "Gazeta da Beira" e sua anulação por despacho, pedimos o processo que originou aquele cancelamento e o subsequente despacho da senhora Directora-Geral de anulação do mesmo, para verificação. O referido despacho recaiu sobre a informação 48/DAJ/88, onde foi analisado o cancelamento do registo da referida publicação.

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
		Segundo esta informação o coordenador do Serviço de Registos da Imprensa Periódica (SRIP), em Maio de 1988, perante certidão emitida pelo Serviço de Depósito Legal da Biblioteca Nacional pela qual o último número recebido reportava-se a Março de 1986 e correspondia ao número 84 desta publicação, cancelou oficiosamente a inscrição da empresa proprietária e da publicação "Gazeta da Beira" invocando o disposto no n.º 1 do art.º 15.º da Portaria n.º 640/76, de 26 de Outubro ("Se o periódico não começar a ser publicado no prazo de cento e oitenta dias, caso seja diário, ou no prazo de um ano, caso o não seja, a contar da data da sua inscrição, ou se a publicação estiver interrompida por igual tempo, a respectiva inscrição será cancelada oficiosamente"). Pela mesma informação a entidade proprietária da referida publicação "confirma e comprova a publicação no decurso do ano de 1987 do exemplar n.º 85, de 1 de Abril, de que junta um exemplar, embora não o tenha remetido ao serviço de Depósito Legal da B. N., mas sim a outras entidades públicas entre elas à RAOI, desta Direcção-Geral" e, mais adiante: "Efectivamente a falta de remessa não comprova a interrupção da edição, pois, no caso concreto em estudo, no momento em que no SRIP se procedia ao cancelamento da inscrição da "Gazeta da Beira", esta, através de cartas dum gerente da entidade proprietária requeria à Exm.ª Senhora Directora-Geral a obtenção do subsídio de porte-pago, para o que juntou um exemplar referente ao ano de 1988 — o n.º 86, de 25 de Março". Parece, assim, poder concluir-se que a "Gazeta da Beira" publicou pelo menos 1 jornal no ano de 1986 (Março — o n.º 84), 1 jornal no ano 1987 (Abril — o n.º 85) e 1 jornal em 88 (Março — o n.º 86). No entanto, não apresentou periodicidade quinzenal naqueles anos apesar do registo nesse sentido, não estando assim em condições de receber o subsídio à reconversão tecnológica por força do despacho de 27.07 do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude que estabeleceu que durante o ano de 1989 fosse dada preferência absoluta na atribuição deste subsídio às entidades que editassem jornais de periodicidade diária, semanal ou quinzenal.

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
7 — PORTE-PAGO E DESCONTOS NAS TELECOMUNICAÇÕES. Nos termos do ponto 39.° da Portaria n.° 310/88, com a nova redacção dada pela Portaria n.° 357/89, podem as empresas jornalísticas beneficiar de porte pago para a expedição postal das suas publicações quer no território nacional quer para o estrangeiro, desde que preencham as condições estabelecidas nos pontos 39.° a 48.° das referidas Portarias. Podem também beneficiar da redução de 30% sobre a facturação dos CTT e TLP relativa aos serviços de telecomunicações (ponto 49.°). Nas folhas de autorização analisadas na D.G.C.P. não se encontrou nada respeitante a estes dois tipos de apoio. Mas, através da leitura das actas das reuniões da C.T.P. verificou-se que o Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude deferiu os requerimentos relativos ao subsídio de porte-pago de diversas empresas jornalísticas, assumindo assim o respectivo encargo. A assunção de encargos sem os correspondentes pagamentos, suscitou um pedido verbal de esclarecimento. Em reunião com o Director do R.A.O.I, serviço que analisa os processos de concessão de porte-pago e de descontos nas telecomunicações, foi confirmado que estes dois apoios foram efectivamente atribuídos. O processo de atribuição consta de: *a)* Solicitação da empresa jornalística onde a mesma declara a tiragem média e o número de vendas por edição (estes números são aceites pelo R.A.O.I. dado o conhecimento que tem das empresas); *b)* Informação do R.A.O.I. propondo o deferimento ou indeferimento conforme se enquadra ou não no n.° 6 da Portaria n.° 310/88; *c)* Ofício remetendo o cartão de beneficiário ou dando conhecimento do indeferimento.	**7.** **A Direcção-Geral da Comunicação Social refere:** "Relativamente à falta de cabimento orçamental dos encargos correspondentes ao Porte Pago e ao Desconto nas Telecomunicações, desde 1983, salientam-se os esforços nesse sentido, junto do Ministério das Finanças, embora sem êxito até aqui, conforme referido no despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude, de 19.09.91, sobre a informação n.° 3/DGCS/GAB/91, de 25.1.91, parcialmente transcrito na pág. 37 do Relatório do Tribunal de Contas." *** **Do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude:** "Sempre foi solicitada pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude a inscrição desta verba no orçamento da Direcção-Geral da Comunicação Social. Porém, o Ministério das Finanças sempre fez questão, desde a elaboração do Orçamento do Estado de 1988, de pretender fazer a compensação do montante necessário para pagamento destes subsídios com o montante que os CTT e os TLP deviam ao Estado a título de "renda". Foi essa a razão que levou o Ministro Adjunto e da Juventude e o Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude a declararem, *todos os anos*, na Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias e na Comissão de Economia e Finanças, que as verbas necessárias ao pagamento destes apoios se encontrariam inscritas no Capítulo 60.°, do Orçamento do Estado, juntamente com as das indemnizações compensatórias, dotações de capital e subsídios de exploração bem assim como as necessárias ao pagamento das acções de cooperação com os PALOP na área da comunicação social.	**7.** A Direcção-Geral da Comunicação Social confirma o mencionado no relatório. *** Os argumentos apresentados pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude e pela Senhora ex-Directora-Geral, nada acrescentam aos factos constatados aquando da realização da auditoria, mantendo-se portanto as conclusões do relatório — violação do princípio estabelecido no art.° 18.° da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
De referir que estes processos são analisados pela C.T.P. e que o S.E.A.M.A.J. os defere, ou indefere, conforme o caso, em despacho aposto às actas da mesma. Na mesma reunião foi referido que a partir de 1983 a verba orçamentada para este tipo de subsídio veio a diminuir, pelo que a partir de Maio desse ano se começou a avolumar uma dívida, que ascendia, em 31/12/90, a quase 6,6 milhões de contos, dos quais cerca de 5,8 milhões aos CTT por porte-pago, sendo o restante relativo a descontos nas telecomunicações (CTT e TLP). Sobre este assunto foi elaborada a informação n.º 3/DGCS/GAB/91, em 25.01.91 (quando já decorria a auditoria), onde é feito o ponto da situação e sobre a qual recaiu despacho do S.E.AM.A.J., de 19.02.91, que se transcreve (parcialmente): " (...) *a*) Oficiar junto da Direcção-Geral do Tesouro, no sentido de ser feita a compensação destas dívidas com as do CTT e TLP ao Tesouro, como sucedeu até 1987. Aliás, aquando da elaboração do Orçamento da DGC Social, sempre propus ao Ministério das Finanças, por escrito, a inscrição das verbas necessárias ao pagamento do porte-pago e dos descontos nas telecomunicações, não tendo a mesma sido efectuada por se considerar que se procederia a esta compensação; (...)" A compensação referida no despacho e nos pontos 4, 5 e 7 da informação atrás mencionada não ficou esclarecida na reunião com o Director do R.A.O.I. que não possuía dados sobre este assunto. É de referir que para o ano em análise a título de subsídio ao porte-pago foram assumidos encargos no valor de 1 071 639 contos (valor provisório), quando o valor orçamentado para todos os subsídios, depois de introduzidas as alterações, foi de 540 236 contos, ou seja, metade daquela verba. Não foi possível apurar o montante dos encargos assumidos em 1989 relativos a descontos nas telecomunicações, mas apenas a dívida acumulada (valor provisório) com referência a 31.12.90 — 832 462 contos	Nunca estas declarações suscitaram qualquer reparo na Assembleia da República. E nunca a Direcção-Geral do Tesouro devolveu à Direcção-Geral da Comunicação Social qualquer factura referente a tais descontos, que por aquela tenha sido remetida a esta última. Tudo o que foi feito pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude nesta matéria foi-o com perfeita consciência de que estava a agir de acordo com a lei e sobretudo sem qualquer dúvida quanto à não contradição entre os seus actos e o disposto no artigo 18.º da Lei n.º 40/83." *** **Da Senhora ex-Directora:** "(...) parece-nos útil informar que, em 1986, o Ministério das Finanças, por ter considerado que a concessão destes apoios, que mais não são que regimes tarifários especiais, não implicava obrigatoriamente a criação de encargos orçamentais directos para o Estado mas, apenas, levantava a questão duma eventual necessidade de compensação de redução de receitas entradas nos CTT's e TLP's, que concediam os descontos, eliminou da proposta de Orçamento de 1987, apresentada pela D.G.C.S., a inscrição nele existente relativa ao porte pago. Foi-me à data comunicado pela Tutela que o assunto teria resolução no âmbito do Ministério das Finanças, por melhor se enquadrar no respectivo orçamento que contemplava, em geral as questões ligadas à atribuição de indemnizações compensatórias a empresas públicas, conforme tinha ficado estabelecido em reunião havida entre os então Ministros da Tutela da Comunicação Social e o das Finanças. Foi-me ainda informado que o Ministério das Finanças pretenderia fazer um encontro de contas, compensando tais encargos pela consideração de débitos ao Estado dos CTT's e TLP's.	

PONTOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO	RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS/SERVIÇOS	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES
	Na sequência, no entanto, apenas soube que se tinham realizado reuniões do MOPTC e do MF para discussão deste assunto. Deste modo, as verbas inscritas no orçamento da D.G.C.S., por determinação do Ministério das Finanças, a partir de 1987, deixaram de contemplar tais encargos, facto que era do conhecimento dos CTT's e TLP's que continuaram até à presente data a conceder os referidos descontos nos serviços que prestam à Imprensa. Não obstante o exposto, a D.G.C.S., quando elaborou os orçamentos de 1988 e 1989, sempre solicitou superiormente orientações sobre o assunto, não lhe tendo sido determinada a consideração de verbas para o efeito. Abro aqui um parentesis para informar que, em todos os países comunitários, por motivos culturais, os jornais e revistas beneficiam de porte pago, que lhes é concedido pelos Correios, sem que isso envolva quaisquer encargos para o orçamento dos Estados."	

7. Conclusões

7.1. Esta auditoria permitiu caracterizar a organização, o funcionamento e o controlo do serviço; e por certo muitas das falhas detectadas não serão indiferentes à extinção da Direcção-Geral de Comunicação Social pelo Decreto-Lei n.° 48/92, de 7 de Abril, substituindo-a por um Gabinete de Apoio à Imprensa que assume as suas principais atribuições e poderes. A conclusão do relatório conduziu imediatamente ao apuramento de diversas irregularidades, as quais se cifram na matéria de facto apurada e obviamente se limitam ao ano relativamente ao qual as irregularidades foram detectadas, indiciadas e aprovadas. Todavia, porque o Tribunal de Contas é responsável, genericamente, pela fiscalização da execução do Orçamento, nos termos do art.° 110.° da Constituição, a qual tanto se refere a actos singulares e casos concretos como aos aspectos gerais dessa execução — em princípio consubstanciados no Parecer da Conta Geral do Estado mas que se não esgotam nele — e porque também decorre do n.° 1 do art.° 216.° da Constituição que o Tribunal de Contas, sendo o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas, não pode restringir essa fiscalização da legalidade ao casuísmo e à visão parcelar — importa sobretudo apreciar a situação e as ilegalidades que a integram — algumas das quais manifestamente alheias à competência do Tribunal de Contas, e por isso delas se não conhece aqui — no seu conjunto. Aliás, a experiência demonstra cada vez mais que a verdadeira defesa da legalidade financeira e a garantia dos direitos e interesses dos contribuintes, que tanto menos impostos pagarão quanto melhor administrados forem os dinheiros públicos, se faz acima de tudo pelo apuramento de causas genéricas, de sistema, de organização ou de funcionamento, dos afastamentos relativamente à legalidade, incluindo os seus valores substantivos de correcção gestionária, mais do que o pormenor de casos concretos, insignificantes ou não, aqui sobretudo apurados para caracterizar os desvios genéricos e mais importantes à legalidade, ou para sancionar infracções financeiras e julgar contas na forma processual adequada, exercitando assim outra das funções que o n.° 1 do art.° 216.° da Constituição da República atribui ao Tribunal de Contas.

Neste contexto, as situações apuradas justificam uma particular chamada de atenção, dirigida ao Parlamento, também responsável pela execução do Orçamento nos termos do mesmo art.° 110.° da Constituição, e seu órgão fiscalizador, ao Governo, como responsável pela actuação do Executivo, e à Administração Pública, acerca da questão de saber se sistemas deste tipo, globalmente tão viciados, tão pouco imunes à fraude e com tantas situações em que a desigualdade, o erro e as diversas ilegalidades violam a igualdade básica dos beneficiários dos subsídios e provocam aplicações de dinheiros públicos,

em alguns casos, substancialmente alheias a qualquer espécie de interesse público, em outros de eficiência absoluta ou relativa muito discutível, não ocasionarão sempre, independentemente de outros aspectos de correcção financeira, um afastamento claro relativamente aos critérios que devem orientar a actuação do Estado relativamente aos órgãos de comunicação social, nomeadamente privados, nos termos do art.° 38.° n.° 4 da Constituição da República: assegurar a liberdade e a independência perante o poder político e o poder económico, e tratar e apoiar as empresas titulares dos órgãos de informação de forma não discriminatória, muito em especial. O descuido grosseiro, e a prática generalizada ou muito frequente da fraude, introduzem factores de discriminação na utilização de dinheiros públicos por particulares, os quais, ainda por cima, são dos mais graves, pois podem assentar em situações muito amplas de erro, fraude e substancial ilegalidade; a liberdade e a independência da comunicação social perante os diversos tipos de poderes também ficam gravemente em risco por efeito de sistemas e práticas generalizadas deste tipo.

7.2 Concluído o processo autónomo de inquérito, emergente da verificação de indícios de irregularidades, é agora possível confirmar, nos termos seguintes, as principais verificações da equipa de auditores, já provisoriamente analisadas para fins distintos, que não obstam a que ora se confirmem à luz da prova adicional entretanto produzida.

7.2.1 *Subsídio de difusão*

De uma maneira geral, os subsídios de difusão foram atribuídos nos termos da Portaria n.° 310/88, e de acordo com a afectação estabelecida por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude.

Os montantes atribuídos, exceptuando-se os concedidos a dois jornais, tiveram sempre em consideração o número de exemplares vendidos confirmado pelas empresas de auditoria, conforme dispõe a Portaria.

Relativamente àqueles dois jornais, embora não tenha sido possível à empresa de auditoria, dada a ausência de registos de suporte adequados, certificar as suas vendas directas, o subsídios foi-lhes atribuído com base em valores declarados posteriormente pelos jornais e aceites, sem reservas, pela Direcção-Geral da Comunicação Social.

O processo de atribuição dos subsídios é moroso. Embora as candidaturas tenham sido apresentadas até 31.03.89, os relatórios das auditorias só foram apresentados no final de Dezembro, provocando o pagamento tardio dos subsídios — em finais de Dezembro ou em Janeiro do ano seguinte.

7.2.2 *Subsídios à reconversão tecnológica*

Apesar de a atribuição do subsídio à reconversão tecnológica depender da periodicidade e das vendas médias por edição das publicações, estando fixados limites mínimos, a análise das candidaturas, por parte da Direcção-Geral da Comunicação Social, foi omissa em relação a declarações pouco credíveis feitas por algumas empresas de expansão regional, tais como as respeitantes à periodicidade, ao número de exemplares vendidos e ao valor das vendas. Por outro lado, a Direcção-Geral da Comunicação Social ignorou os elementos declarados pelas empresas para efeitos de contribuição industrial relativa ao ano de 1988, que ela própria solicitou. Algumas empresas, face aos elementos declarados para efeitos fiscais, não preenchiam os requisitos necessários para poderem beneficiar dos subsídios que lhes foram concedidos.

O momento do pagamento dos subsídios à reconversão tecnológica foi sempre anterior ao fixado na Portaria.

Relativamente às *empresas de expansão nacional* o subsídio foi pago em duas parcelas, como prevê a Portaria, mas:

— a primeira parcela foi paga antes e não "no seguimento da celebração do contrato";

— a segunda parcela foi paga, após a celebração do contrato; mas sem que se tivesse verificado a "comprovação documental da aquisição da totalidade do equipamento".

Foi assim contrariado, em absoluto, o disposto na Portaria n.° 310/88 (ponto 35.°) e o estabelecido nos respectivos contratos; daqui decorreram ainda as seguintes irregularidades:

— Os documentos justificativos foram em regra apresentados tardiamente.

— De uma forma geral os jornais só apresentaram justificativos pelo montante do subsídio recebido e não relativamente à aquisição do equipamento constante do projecto apresentado, não tendo a Direcção-Geral da Comunicação Social feito qualquer diligência nesse sentido. Tal procedimento vai contra o espírito da Portaria n.° 310/88, que assenta no co-financiamento dos projectos de investimento. Aliás um dos critérios de valoração dos projectos a subsidiar, estabelecido na Portaria (ponto 31.°), é precisamente a "percentagem mais elevada de autofinanciamento no total das fontes a financiar".

— Os elementos, e as informações disponíveis, permitem indiciar que um dos jornais não aplicou o subsídio nos fins previstos, apresentando mesmo documentos justificativos falsos, omitindo-se a D.G.C.S. de fazer valer a lei, deixando este caso sem resolução, ao fim de mais de 2 anos do pagamento do subsídio; este caso, além de estar sujeito ao

já referido inquérito do Tribunal de Contas, foi objecto de participação, para os devidos efeitos, ao Ministério Público.

Também em relação às *empresas de expansão regional* não foi cumprido o disposto na Portaria n.° 310/88, tendo o subsídio sido pago de uma só vez, aquando da celebração dos contratos entre a D.G.C.S. e as empresas beneficiárias.

A antecipação do pagamento dos subsídios conduziu à existência de situações irregulares (mudança de projectos sem prévio aviso à D.G.C.S.; investimentos feitos muitos meses após o recebimento dos subsídios; envio tardio dos documentos comprovativos, após repetidas insistências, ou mesmo não envio), deixando a D.G.C.S. sem os meios imediatos e eficazes, previstos na Portaria, para as combater, ou seja, não efectuar o pagamento da segunda parcela do subsídio.

Refira-se que os contratos celebrados com as empresas, quer de expansão nacional quer regional, não foram sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, contrariando o disposto na alínea *d*) do art.° 1.° do Decreto-Lei n.° 146-C/80, de 22 de Maio, e se tal tivesse acontecido, verificar-se-ia que a maioria deles não estaria em condições de merecer o "Visto" deste Tribunal, por fixarem condições diferentes das estabelecidas na portaria regulamentadora. Por outras palavras: além da ilegalidade constituída pela fuga à fiscalização preventiva, as despesas realizadas estão feridas de ilegalidades substanciais.

Por outro lado, não foi feita fiscalização pela D.G.C.S. da "correcta aplicação das comparticipações referentes ao subsídio de reconversão tecnológica e à efectiva utilização dos equipamentos adquiridos", conforme dispõe o ponto 29.° da Portaria n.° 310/88.

7.2.3 *Apoios específicos, acções de formação e cooperação e transportes a jornalistas*

O processo da sua atribuição obedeceu aos princípios estabelecidos, não havendo quaisquer reparos a formular.

7.2.4 *Porte-pago e descontos nas telecomunicações*

Apesar de não ter sido inscrita no Orçamento de 1989 dotação necessária para ocorrer ao pagamento deste tipo de apoios, foram assumidos encargos superiores a 1 milhão de contos.

A assunção de encargos, sem que a correspondente despesa tenha cabimento no correspondente crédito orçamental, viola o disposto no art.° 18.° da Lei n.° 40/83 — Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

É pertinente referir a importância a nível de valores que assumiram estes apoios. Para isso basta comparar o montante total orçamentado (valor final) para o conjunto dos apoios à Comunicação Social, que foi de 540 mil contos, com a despesa assumida com aqueles apoios em 1989, que só com o porte-pago ascendeu a 1 071 milhares de contos. Conclui-se, assim, haver uma considerável subavaliação da despesa orçamental neste âmbito.

7.3. Relativamente às questões específicas anteriormente referidas, resulta claramente dos autos do processo de inquérito a possibilidade de formular as seguintes conclusões:

7.3.1. Os pagamentos dos subsídios à reconversão tecnológica foram feitos antes dos prazos fixados na Portaria n.° 310/88, de 17 de Maio, e autorizados pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública sem estarem cumpridas todas as formalidades legais; foi autorizado o pagamento, de uma só vez, o que não parece ser legalmente admissível; o processamento apresenta outras deficiências constantes do n.° 7.2.1 e comprovadas nos autos.

7.3.2 Os contratos celebrados não foram apresentados a "visto" do Tribunal de Contas, devendo sê-lo.

7.3.3 Não foram apresentados comprovativos da aquisição da totalidade do equipamento por parte das empresas beneficiárias, sendo certo que o regime legal e regulamentar o exige; o pagamento da segunda parcela do subsídio ocorreu antes da comprovação legal e regulamentarmente necessária, sem cumprimento da legislação aplicável.

7.3.4 Não há notícia de que se tenha iniciado o processo de reposição nos Cofres do Estado do montante do subsídio atribuído à Editorial Via Norte, Lda., pois o Jornal "O Diabo" não o aplicou nos fins previstos, além de parecerem indiciar-se outras irregularidades graves cuja apreciação não é da competência do Tribunal de Contas.

7.3.5 O valor das vendas anuais declarado por diversas empresas, para efeito de contribuição industrial e para candidatura aos subsídios, foi diverso, o que constitui, num caso ou noutro, situação passível de qualificação criminal e eventual causa de irregularidade.

7.3.6 Verificam-se diversos casos, confirmados por ulterior análise *in loco* dos auditores do Tribunal, de atribuição de subsídios a publicações de expansão regional que, em função da periodicidade dos jornais, não estavam em condições de ter sido regularmente atribuídos.

7.3.7 Foi violado o art.° 18.° da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.° 40/83, de 13 de Dezembro) na retribuição dos apoios consistentes em porte-pago e descontos nas telecomunicações.

8. Diligências a efectuar

Neste termos, algumas das matérias referidas podem, eventualmente, constituir irregularidade, determinante da efectivação de responsabilidades financeiras, nos termos, designadamente, dos art.^{os} 36.° e 37.° do Decreto c.f.1. n.° 22 257, de 25.2.1933, sem esquecer a incidência, no tocante às multas a que houvesse lugar, do art.° 1.° al. cc) da Lei n.° 23/91, de 4/7.

Todavia, a efectivação destas responsabilidades não tem o seu lugar próprio em processo de inquérito, mas antes em processo de verificação dos documentos de despesa dos serviços simples.

Para isso, além das conclusões constantes de todo o n.° 7, determina-se a conversão do presente processo em processo de verificação de documentos de despesa dos serviços simples, no qual, para dar cumprimento formal ao princípio do contraditório, tal como se encontra estabelecido na lei e para, eventualmente, melhor esclarecer ainda a situação, desde já se determina a efectivação das seguintes diligências:

a) Audição sobre os factos constantes do presente acórdão, nomeadamente nos n.^{os} 7.2 e 7.3, dos Responsáveis e dos Serviços, aos quais o acórdão será enviado, em fotocópia, por carta registada com aviso de recepção, fixando-se o prazo de quinze dias para o envio das observações ou elementos que tenham por úteis, ou que hajam por bem alegar em sua defesa, nos termos e para os efeitos dos 30.° e 51.° da Lei 86/89, de 8 de Setembro, e sublinhando ainda que, apenas pela mudança da forma de processo, se proceda a nova audição sobre a matéria que em processo diverso já conhecem e tiveram a oportunidade de apreciar, em alegações de defesa que o Tribunal conhece nestes autos.

b) Se questionem os Serviços, nomeadamente tendo em conta a extinção da Direcção-Geral da Comunicação Social e a Transferência de algumas das suas funções para novos organismos, nos termos do Decreto-Lei n.° 48/92, de 7 de Abril, sobre as diligências que eventualmente fizeram para reposição dos valores que são objecto de pagamentos indevidos, conforme os números pertinentes do ponto 7.3 do presente acórdão.

c) Se envie o texto do presente acórdão a SS. Ex.as o Ministro das Finanças e membro do Governo responsável pelo Gabinete de Apoio à Imprensa e ex-D.G.C.S.

À Contadoria competente, para as diligências necessárias.

Comunicações necessárias.

Tribunal de Contas em 20 de Maio de 1992

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

(a) Fui presente:

Henrique Pereira Teotónio

DIRECÇÃO ESCOLAR DO DISTRITO DE LISBOA — ALCANCE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA

SUMÁRIO:

1. A responsabilidade financeira reintegratória — de onde emerge a obrigação de repor como reacção típica — só pode verificar-se em relação a alguém que, por virtude de uma relação jurídica de emprego ou outra (ou mesmo por uma simples situação de facto) esteja especialmente obrigado a cumprir as determinações legais que disciplinam os gastos públicos. Assim, ela é pessoal e intransmissível (ainda que plural e solidária).
2. A responsabilidade financeira reintegratória não impede, no entanto, à luz da Base I da Lei 2054, de 21 de Maio de 1952, e do art.° n.° 49.° da Lei 86/89, de 8 de Setembro, a eventual responsabilidade civil emergente dos mesmos factos, uma vez verificados os pressupostos do art.° 483.° do Código Civil.
3. Ocorrendo óbito do autor material de um alcance ao Tribunal de Contas falta competência para julgar e condenar..., na sua qualidade de herdeira (única e universal) do falecido responsável financeiro, uma vez que a obrigação de repor nem sempre pressupõe a existência de um dano e jamais pode ser decretada, sem que lhe esteja subjacente um comportamento culposo.

Conselheiro Relator:
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Acórdão n.° 150/92 — Proc.° n.° 1839/68
Sessão de 1992.05.28

Acordam, em subsecção da 2.ª Secção, no Tribunal de Contas:

I — Procede-se a julgamento da conta de gerência do Conselho Administrativo da Direcção-Geral do Distrito Escolar de Lisboa, relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1968, encontrando-se a fls. 2 o ajustamento informado pela contadoria:

DÉBITO

Saldo da conta anterior (alcance)	74 763$90
Recebido na gerência	480 000$00
Total	554 763$90

A CRÉDITO

apenas se mostra descrita a importância em alcance também no montante de 554 763$90, alcance cuja autoria é imputada, mesmo no relatório inicial, a Aníbal de Sousa, secretário do mencionado Conselho Administrativo.

A conta em apreço abre com o saldo informado de 74 763$90 (em alcance) sendo certo que o mesmo foi posteriormente confirmado pelo Acórdão que julgou a conta de 1967 deste organismo e que teve a sua prolacção em 12 de Dezembro de 1989 (cfr. documento de fls. 124 a 125, altura em que os presentes autos se encontravam já na fase jurisdicional).

O processo mostra-se instruído com os documentos necessários ao julgamento, comprovando o documento de fls. 31 a única verba recebida na gerência.

A Inspecção Geral de Finanças realizou um inquérito a esta Direcção Escolar que abrangeu os anos de 1962 a 1968. Foi devido às irregularidades detectadas, no decurso do aludido inquérito, que a presente conta foi chamada à conferência. Por outro lado, o Tribunal de Contas, em sessão de 17 de Outubro de 1978, deliberou que o alcance (ou fixado em 554 763$90) visse o seu conhecimento e apreciação relegados para esta gerência, por haver entendido que apenas na conferência e liquidação da conta de 1968 era possível apurar o descaminho de tal importância.

O Ex.^{mo} Magistrado do M.P. que, ao tempo, interveio nos autos, promoveu doutamento a fls. 82v.:

a) no sentido de as infracções inerentes ao irregular processamento e pagamento das despesas, incluindo a falta de orçamento e a deficiente organização da conta de que se dá nota no relatório inicial fossem declaradas amnistiadas ao abrigo do art.° 1.°, alínea *e*) da Lei 16/86 de 11 de Junho; e

b) relativamente à responsabilidade pelo alcance, uma vez que se concluia, em seu entender, que o único responsável por ele fora o secretário do Conselho Administrativo, Aníbal de Sousa, que este fosse citado para se pronunciar quanto ao referido alcance.

Esta promoção (que criteriosamente se fundamentou nos processos apensos para opinar quanto à autoria do alcance) mereceu diferimento do Ex.^{mo} Relator que subscreveu o despacho de fls. 83v, em sessão de

Dezembro 1989, embora dos seus termos não conste, expressamente, a decisão de amnistiar.
Daí que ao julgamento dos autos importe conhecer:

1. Das infracções financeiras subsumíveis à estatuição do artigo 7.° do Decreto-Lei n.° 29 174, de 24 de Novembro de 1938;
2. Inobservância das Instruções do Tribunal de Contas;
3. Responsabilidade financeira pelo alcance.

Recolhidos os vistos legais cumpre decidir.

II — Conheçamos.

1. No relatório inicial apontou-se, nomeadamente, *a falta* de:

a) Cópia da acta da sessão de aprovação da conta;
b) Orçamentos;
c) Mapa comparativo entre a despesa efectuada e orçamentada;
d) certidões de saldos de abertura e de encerramento;
e) autenticação do mapa da conta de gerência com o selo branco; e
f) apresentação formal — em impresso próprio — da relação de responsáveis.

1.1 A irregularidade apontada em último lugar está em desconformidade com as Instruções do Tribunal de Contas. Sabe-se, porém, a identificação dos responsáveis pelo texto da carta de fls. 32 e 33. Daí que a julgamos sanada.

1.2 Por outro lado, as infracções inerentes ao irregular processamento e pagamento das despesas (incluindo a falta de orçamento) e à deficiente organização e apresentação da conta, como promoveu, aliás, o Ex.^{mo} Magistrado da M.P a fls. 82v., foram amnistiadas pela alínea *z*) do artigo 1.° da Lei 16/86, de 11 de Junho.
Daí que julguemos extinto o co-respectivo procedimento.

2. Passaremos a análise da responsabilidade pelo alcance.

2.1 No relatório elaborado no processo de inquérito instaurado ao Organismo pela Inspecção Geral de Finanças (fls. 101 e seguintes) evidencia-se como era predominante a actividade de Aníbal de Sousa no lado da que exerciam os demais membros do Conselho Administrativo.

Na verdade, Aníbal de Sousa — ininterruptamente secretário de tal órgão de 1933 até Junho de 1968, altura em que foi suspenso do exercício dessas funções — era quem tudo fazia e, desde tempos recuados, ele próprio assinava, "pelo director", os recibos das importâncias entregues pela Câmara Municipal de Lisboa, com destino ao ensino primário, fundos que, aliás, à sua responsabilidade ficavam. Para fazer notar a relevância da disponibilidade destes fundos basta lembrar que da certidão de receita elaborada pelo organismo em 1968 apenas consta a verba de 480 000 escudos atribuída pela Câmara Municipal de Lisboa "para as escolas primárias" (documento de fls. 31).

Embora não tivesse sido possível apurar o momento em que este indivíduo iniciou a sua desonesta conduta, não é arriscado afirmar que esta já vinha de tempos muito recuados.

Foi para tentar encobri-la que o referido Aníbal Sousa lançou mão de vários expedientes, forjando, designadamente, a escrituração de um livro Caixa em 1967, inexistente desde 1961, com o propósito de não alvoroçar o novo presidente do Conselho Administrativo Jónatas Bernardino Matoso que, em Junho de 1967, iniciara as funções de Director do Distrito Escolar de Lisboa.

Não pode deixar de merecer reparo, porém, o facto de o novo presidente, ao iniciar as suas funções — quando o anterior, Oliveto de Araújo Vilela cessara o exercício das mesmas — não haver procurado inteirar-se, como podia e devia, do estado da contabilidade, pois logo teria concluído que durante a gerência de 1967 havia sido sonegado o montante de 400 000 escudos recebidos em Fevereiro desse ano, bem como seria descoberta a existência de documentos de despesa fabricados com o propósito de justificar a quantia de 75 188$70 (cfr. o citado relatório a fls. 113).

Como essa diligência não foi efectuada continuou a ser ignorada a situação em que Aníbal de Sousa se encontrava e que, mesmo no ano de 1968, continuou a enganar os demais membros do Conselho Administrativo, como de há muito vinha fazendo e como de novo aconteceu quando foi receber os 480 000 escudos que a Câmara Municipal destinou ao ensino primário nesse ano, declarando, contra a verdade, por si bem sabida, ter recebido, apenas, o montante de 400 000 escudos.

Julgamos, pois, estar demonstrado de forma inequívoca que a autoria material do alcance em apreço é de imputar a Aníbal de Sousa, dado ter sido ele quem praticou os factos respectivos.

Mostrar-se-ia, assim, incurso na estatuição do n.° 1 da Base I da Lei 2054, de 21 de Maio de 1952, caso não houvesse acontecido, como aconteceu, o seu óbito em 15/2/1978 (documento de fls. 99 do processo principal).

2.2 Tendo em consideração o disposto na alínea *c*) do n.° 2 da mesma Base — que responsabiliza os membros dos Conselhos Administrativos, estranhos ao facto, quando, no desempenho das funções de fiscalização que lhes estão cometidas, haverem procedido com culpa grave — não será de responsabilizar os demais membros dos Conselhos Administrativos pelo alcance "sub-judice"?

Pensamos que não.

Tal resulta daquilo que antes dissemos: a predominância de Aníbal de Sousa no órgão, a confiança que conseguiu granjear junto dos seus pares (não podemos esquecer que ele também era membro dos Conselhos Administrativos onde o alcance foi, sucessivamente detectado) sobre a sua capacidade e competência, enfim, a forma como de facto os citados Conselhos funcionavam.

Merece-nos algum reparo a falta de controlo que os demais membros dos Conselhos Administrativos, principalmente Olinto de Araújo Vilela, presidente em todos eles até meados de 1967 (e, pelo menos, desde 1962), efectuaram. O referido Olinto Vilela permitiu que o Aníbal de Sousa agisse com carta branca. Tudo resultou, porém, da confiança que nele depositou. Confiança tal que permitia que o Aníbal de Sousa tudo fizesse... até enganá-lo.

O presidente que em 1967 sucedeu a Araújo Vilela, Jónatas Bernardino Matoso, procurou controlar a conta de gerência do organismo. Mas como descrevemos já, falhou na forma como procurou exercer um tal controlo e, de modo igual, também foi ludibriado.

Não nos parece, porém, que qualquer tenha agido com *culpa grave* no desempenho das funções de fiscalização que lhe estavam cometidas. Acresce que o referido Jónatas Bernardino Matoso faleceu também (cf. documento de fls. 6v.).

Os demais membros dos Conselhos Administrativos de 1962 a 1968 não tinham, nos mesmos, mais do que uma actividade decorativa (neste sentido, de algum modo, o acórdão que decidiu o recurso interposto no processo 1751/64 relativo à conta de gerência da mesma Direcção-Geral relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1964 (conf. documento de fls. 15 a 22). Foi esta, aliás, a orientação que encontramos nos autos quando passamos a ser o relator dos mesmos: (cfr. a esclarecida promoção de fls. 82v. e o douto despacho de fls. 83v. que, então a deferiu e onde, tal como nós agora o decidimos, se defendeu que Aníbal de Sousa foi o único responsável pelo alcance).

3. Chegados a esta conclusão é mister apreciar se o Tribunal de Contas, face ao óbito do único responsável, pode condenar os seus herdeiros na obrigação de repor os fundos públicos desviados por aquele Aníbal de Sousa.

Pensamos, na verdade, não poder ser outro o entendimento que se extrai do mencionado despacho de fls. 83v. ao mandar — na sequência também da promoção de fls. 82v. — proceder à notificação dos herdeiros do falecido para se pronunciarem sobre o alcance apontado, em 60 dias, com a possibilidade de, no mesmo prazo, apresentarem os documentos que considerassem convenientes, tudo nos termos do § 3.° do artigo 1.° do Decreto 29 174, de 24 de Novembro de 1938.

Depois de morosas diligências que se mostram tramitadas de fls. 84 a 118, o Tribunal de Contas concluiu que a única sucessora "mortis-causa" de Aníbal de Sousa foi a sua filha Alice Maria de Sousa Portugal que, em resposta à notificação que lhe foi endereçada veio dizer, na carta manuscrita de fls. 102, em breves palavras, que à data da prática dos factos não tinha conhecimento das actividades e problemas profissionais do pai e que, dado o tempo decorrido, mais de 20 anos, não estava em condições de apresentar quaisquer provas; requerem, por fim, em sua defesa, os bons ofícios do Tribunal.

3.1 Ao entrar na apreciação desta questão é oportuno lembrar que, por força do alcance praticado, no montante de 554 763$90, Aníbal de Sousa se havia constituído na obrigação de repor, nos cofres do Estado, a indicada quantia (Base I, n.° 1, da Lei 2054, de 21 de Maio de 1952 e artigos 49.° e 53.° da Lei 86/89 de 8 de Setembro) o que não fez voluntariamente e sendo certo que faleceu antes de ser judicialmente compelido a proceder a uma tal reposição.

Tentando encontrar elementos que nos permitissem solucionar a questão ora em análise, apenas encontramos na numerosa e quase sempre avulsa legislação interessante o disposto no art.° 34.° do Decreto n.° 22 257, de 15 de Fevereiro de 1933 que se refere aos prazos de prescrição da obrigação de prestar contas e dos alcances julgados, acrescentando o seu § 2.° que a prescrição se interrompe "por qualquer citação ou intimação feita aos herdeiros, ou por qualquer diligência ou acto previsto no Regimento do Tribunal de Contas, ou outras leis e regulamentos tendentes à organização do processo e sua preparação para julgamento".

Sendo embora estranha esta referência aos herdeiros do responsável num preceito desta natureza, quando, por exemplo, nos preceitos que regulam a audição dos responsáveis tal não acontece, temos de reconhecer que na mente do autor deste normativo esteve presente a ideia de que o Tribunal de Contas poderia julgar não só os responsáveis financeiros como os seus herdeiros também.

Porque responsabilidades (financeiras), todavia?

Não faz o citado § 2.° qualquer distinção pelo que seria defensável concluir que pretendem incluir no seu âmbito todas elas, mesmo quando se refere aos herdeiros.

Temos, porém, como indiscutível que as responsabilidades financeiras puníveis com multa são intransmissíveis aos mesmos. Já no artigo 87.° — Cód. Penal de 1886, se consagrou a multa como sanção pessoal e intransmissível.

Resta-nos apreciar a sanção financeira reintegratória.

Sem pretendermos transformar este aresto num extenso repertório de reflexões doutrinárias e jurisprudenciais sobre a responsabilidade financeira, sempre nos parece útil transcrever os ensinamentos do Professor Doutor Sousa Franco, em Finanças Públicas e Direito Financeiro, ano de 1987, a págs. 424 e 425: — "a lei determina que certas entidades são responsáveis pela reintegração de fundos públicos — ou, mais latamente, pelas importâncias que foram objecto da prática de um acto financeiro ilegal ou irregular.

Tal forma de responsabilidade parece ser distinta das anteriores designadamente pelo seu carácter misto (primitivo e reintegratório) e pelo facto de se referir ao valor dos fundos que foram colocados em risco pelo acto praticado ou que deste foram objecto. Esta responsabilidade é diversa da responsabilidade civil pois é independente de prejuízo efectivo da administração; pode ser acumulada com indemnização; "... é efectivada pelo tribunal financeiro competente e decorre da própria lei, independentemente de qualquer averiguação de prejuízos; e pode ser substituída pela aplicação de uma multa... Em certos casos, porém, não pode negar-se que um carácter substitutivo de responsabilidade civil se congrega com certa feição preventiva e primitiva que marca a fisionomia da responsabilidade financeira. A responsabilidade financeira é pessoal — individual ou plural (neste último caso, em regra solidária)".

Que a obrigação de repor tem a função de obter a recomposição de fundos públicos, atingidos por uma conduta contrária à lei, é pacífico e a sua natureza de sanção financeira é reconhecida por qualquer dos regimes legais que à situação concreta podem importar — Base I da Lei 2054, de 21 de Maio de 1952, e artigo 49.° da Lei 86/89, de 8 de Setembro.

Note-se, porém: enquanto no artigo 53.° deste último diploma se estatue que em caso de alcance ou desvio de dinheiros ou valores... a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou agentes de facto, no n.° 1 da citada Base se dispõe que sobre o agente ou agentes do facto recai não só a responsabilidade financeira como também a responsabilidade civil.

Este preceito — n.° 1 da Base I — não deixou de criar algumas dificuldades interpretativas que Trindade Pereira bem salientou in "Tribunal de Contas", pág. 160, no passo que transcrevemos: ... "A responsabilidade criminal do alcance pertence ao agente do facto, como lhe pertence a responsabilidade civil ou directa, para reintegração do património lesado. A responsabilidade financeira, essa, é exactamente a responsabilidade civil que impende sobre os obrigados a contas, ou sejam, os agentes e administradores.

Porquê, pois, aquela expressão responsabilidade civil e financeira acumulando a responsabilidade comum ou geral e a responsabilidade civil especial ou própria dos responsáveis de contas?

Mas pode defender-se que, sendo a responsabilidade principal e directa do agente do facto, essa responsabilidade é para ele criminal e também civil ou financeira, conforme seja ou não indivíduo sujeito à jurisdição do Tribunal. É essa responsabilidade civil em comum se for um estranho ou financeira se for um obrigado perante o cofre — é que se transmite aos gerentes nos termos da lei.

Onde está a cupulativa e deverá ler-se a disjuntiva ou: uma redacção que se dizia negligente seria afinal escrupulosa.

Parece-nos, assim, — sem curar agora de outros aspectos que a alusão contida no n.° 1 da Base I, à responsabilidade civil determina — que mesmo à luz desse preceito procurava fazer coincidir a obrigação de repor com a responsabilidade civil eventualmente emergente dos mesmos factos.

Compreendemos, por isso, o propósito da Lei 86/89 ao não aludir, expressamente, à responsabilidade civil no n.° 1 do seu art.° 49.°, ao contrário do que aconteceu para a responsabilidade disciplinar e criminal eventualmente existentes. É que, como dizem os Drs. José Tavares e Lídio de Magalhães, em Tribunal de Contas — Legislação Anotada — págs. 137, na medida em que tenha havido "reposição de fundos e prejuízo indemnizável, deve a responsabilidade civil daqui resultante ser reduzida no seu montante (ou eventualmente afastada) de acordo com as importâncias recebidas". Tal como a condenação em responsabilidade financeira não exonera da responsabilidade criminal ou disciplinar em virtude dos mesmos factos, com afastamento expresso da regra "ne bis in idem", assim acontece também com a obrigação de repor, mas permitindo-se aqui, que seja o próprio Tribunal de Contas a sancionar os responsáveis (neste sentido cfr. obra e local acabados de citar).

3.2. A coincidência e a obrigação de repor e da responsabilidade civil por factos ilícitos não quer dizer, de modo algum, que as mesmas sejam idênticas. A circunstância dos factos em causa terem produzido responsabilidade financeira, não impede de serem idóneos a gerar responsabilidade civil também, uma vez verificados os pressupostos do art.° 483.° do Código Civil, em caso afirmativo, o agente seria responsabilizável a ambos os títulos.

Dada, no entanto, a apontada coincidência das indicadas responsabilidades, a efectivação de ambas conduziria a um completamento do Estado como credor financeiro e como credor civil, à custa do agente, agora com efectivo afrontamento do princípio do "ne bis in idem" não afastado pelo legislador.

É que ambas, a obrigação de repor (como infracção financeira) e a indemnização civil, visam a satisfação dos mesmos interesses e estariam numa rela-

ção que poderíamos denominar de consunção, relação esta que não traduziria a extinção de qualquer delas e apenas a paralização de uma (aquela que menos completaria tutelaria os interesses protegidos, seja, no caso concreto, a responsabilidade civil).

Uma vez extinta a responsabilidade financeira (obrigação de repor) pela morte do autor do facto, cessaria a paralização, podendo a obrigação de indemnizar emergente da responsabilidade civil ser exercida, embora na sede própria, tal como a responsabilidade civil ou criminal.

Na verdade a morte de Aníbal de Sousa não extinguiu todas as responsabilidades jurídicas de que este era titular, antes continuando para além do falecimento parte delas: as relações patrimoniais — art.° 2024.° do Código Civil.

Assim, seria transmitida à sua filha única, e universal herdeira, a dívida em causa, dado que por ela a herança do "de cujus" teria de responder e dentro das respectivas forças, com as regras do ónus probatório definidas no art.° 2071.° do Código Civil também, a aplicar consoante a herança tenha sido aceite a benefício de inventário ou pura e simplesmente.

Pensamos, porém, que o Tribunal de Contas não pode julgar, e condenar a dita herdeira, Alîce Maria Oliveira de Sousa Portugal, se bem que o responsável pela reposição, seu pai, não a tenha feito em vida, e isto não obstante o disposto no art.° 34.° do Decreto n.° 22 257 de 25 de Fevereiro de 1933. Temos de recordar que a obrigação de repor — havendo embora como função normal o reembolso de um património diminuído — nem sempre pressupõe a existência de um dano, e jamais pode ser decretada sem que lhe esteja subjacente um comportamento culposo.

A responsabilidade financeira reintegratória — de onde emerge a obrigação de repor como reacção típica — "visa não só proteger a simples integridade dos dinheiros públicos, mas também a regularidade do processo da sua utilização, assim se explicando que, mesmo que da violação das normas não advenha qualquer prejuízo patrimonial, ou advenha mesmo, em sede patrimonial um lucro e não deixando, por isso, de ser possível a condenação em responsabilidade financeira." (cfr. Drs. José Tavares e Lídio de Magalhães, obra citada, a págs. 136). Por outro lado, esta forma de responsabilidade financeira "só pode verificar-se em relação a alguém que seja por virtude de uma relação jurídica de emprego ou outra (ou mesmo por uma simples situação de facto) esteja especialmente obrigado a cumprir as determinações legais que disciplinam os gastos públicos". (cfr. os mesmos autores, obra e local acabados de citar).

Pensamos, pois, que a responsabilidade financeira reintegratória é, também ela, pessoal e intransmissível (ainda que plural e solidária).

Daí a nossa anterior afirmação de que ao Tribunal de Contas faltava competência para julgar e condenar a Alice Maria Oliveira de Sousa Portugal, ainda que na qualidade de herdeira (única e universal) do falecido responsável Aníbal de Sousa.

É certo que este entendimento está em conflito com o sentido expresso pelo Tribunal de Contas em anteriores decisões jurisprudenciais mas, respeitosamente, dela nos permitimos discordar.

É que, a nosso ver, a morte do responsável financeiro torna impossível a continuação da lide na parte que ao mesmo respeita e determina, inexoravelmente, a extinção da instância quanto a ele — n.° 3 do art.° 276.° do Cód. de Proc.° Civil).

Pelos fundamentos expostos acordamos:

a) Julgar a instância extinta relativamente aos responsáveis pela gerência do organismo "sub-judice", no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1968, entretanto falecidos, Jónatas Bernardino Matoso e Aníbal de Sousa;

b) Julgar quite o restante membro do mesmo Conselho Administrativo por não lhe ser imputável responsabilidade alguma no alcance em apreço.

Não são devidos emolumentos.

Comunicações necessárias.

Transitada a presente decisão:

a) Continue o processo em vista no M.P. para efeitos julgados convenientes;

b) Remeta os processos apensos às entidades respectivas.

Tribunal de Contas em 28 de Maio de 1992

(aa) *Arlindo Ferreira Lopes de Almeida*

João Manuel Fernandes Neto *(vencido com os fundamentos da declaração de voto que junto)*

José Alfredo Mexia Simões Manaia

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

DECLARAÇÃO DE VOTO DO EXM.° CONSELHEIRO DR. JOSÉ MANUEL FERNANDES NETO (PROC.° 1839/65)

Voto vencido com base nos seguintes fundamentos:

O alcance é o primeiro dos factos constitutivos da obrigação de repor enunciada no art.° 49.° da Lei n.° 86/89, de 8 de Setembro e, como tal, consubstancia uma responsabilidade financeira de natureza essencialmente reintegrativa.

Esta — contrariamente ao que acontece na responsabilidade financeira de natureza essencialmente sancionatória cujo regime, por ser idêntico ao da responsabilidade criminal, inviabiliza a sua transmissibilidade ou comunicabilidade — é susceptível de ser transmissível aos herdeiros dos respectivos responsáveis.

Com efeito, para além de ser esta a jurisprudência pacífica e uniforme deste Tribunal sobre esta questão, ela resulta inequivocamente, embora por via implícita, do disposto no § 2.° do art.° 34.° do Decreto n.° 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933.

Tal preceito legal, ainda em vigor, prevê expressamente a interrupção da prescrição da responsabilidade resultante de alcances no caso de "citação ou intimação feita ao responsável ou seus herdeiros".

Esta referência aos *herdeiros do responsável* pressupõe necessariamente que a responsabilidade financeira reintegratória àqueles se transmite pois — se o legislador entendesse que a referida responsabilidade era intransmissível — não se justificaria a expressa alusão aos herdeiros do responsável.

Em face do exposto, e sem embargo de reconhecer o mérito da fundamentação expendida no douto acórdão, condenaria Alice Maria Oliveira de Sousa, na qualidade de única herdeira do responsável pelo alcance e gerente Aníbal de Sousa, já falecido, a repor nos cofres do Estado a quantia de 554 763$90 acrescida dos juros legais.

XVII EXPOSIÇÃO EUROPEIA DE ARTE, CIÊNCIA E CULTURA COMISSÃO EXECUTIVA — LIQUIDAÇÃO DO PATRIMÓNIO OPERAÇÕES DE TESOURARIA — SALDO DE GERÊNCIA

SUMÁRIO:

1. A violação do regime legal das operações de tesouraria, nomeadamente pela utilização dessas operações para cobrir insuficiências de receitas próprias e verbas orçamentais, será julgada em sede da Conta Geral do Estado e não em relação ao caso concreto de cada organismo autónomo que delas beneficiou.
2. As diferenças de saldos de montantes não muito significativos podem encontrar explicação em lapsos cometidos na contabilização de descontos.
3. Apesar de se considerar inútil a formulação de recomendações em relação à gerência de um organismo extinto, considera-se conveniente que os membros do Governo futuramente indiquem, concretamente, os responsáveis por comissões semelhantes, acautelando ainda o interesse público com um maior controlo em matéria de contratos e em relação à fase de liquidação do organismo.

Conselheiro Relator:
Prof. Doutor António de Sousa Franco

Acórdão n.° 163/92 — Proc.os n.os 2743/81-2842/82; 1381/83 e 12/84
Sessão de 1992.06.25

1. Sobem a julgamento da Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas os processos supra referenciados, relativos a três gerências inteiras de 1981, 1982 e 1983 e uma gerência partida de 1 de Janeiro a 31 de Julho de 1984, da Comissão Executiva do Comissariado para a XVII Exposição Europeia de Arte, Ciência e Cultura do Conselho da Europa. Os responsáveis vêm devidamente identificados, respectivamente a fls. 55 do Proc.° n.° 2 743/81, a fls. 73 do Proc.° n.° 2 842/82, a fls. 79 do Proc.° n.° 1 381 e a fls. 60 do Proc.° n.° 12/84 e são, desde logo:

— Pedro Manuel Guedes de Passos Canavarro (Comissário-Geral)
— João Amândio Teixeira Goulart de Bettencourt (Comissário-Adjunto)

A identificação dos responsáveis obedece ao disposto no art.° 4.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 244/80, de 22 de Julho, com as alterações resultantes do Decreto-Lei n.° 189-A/81, de 3 de Julho, sem deixar de se sublinhar que a diluição de responsabilidades financeiras por uma enorme Comissão executiva constituída nos termos do art.° 13.° do Decreto-Lei n.° 244/80, alterado pelo Decreto-Lei n.° 189-A/81, já citados, e com os poderes referidos no art.° 15.° do mesmo diploma, não suscita dúvidas sobre o conteúdo e limites da responsabilização financeira orgânica dos membros da Comissão Executiva, a qual, nos termos do art.° 2.° do Decreto-Lei n.° 246/84, de 19 de Julho, é responsabilizada pela apresentação da conta de gerência relativa ao último período financeiro de exercício de actividades, com a respectiva discriminação e documentação, entre as quais, sem dúvida, devem incluir-se as relativas às operações de liquidação (cfr. art.os 1.° e 3.° do mesmo Decreto-Lei n.° 246/84, de 19 de Julho); uma lista incompleta de todos esses responsáveis consta de fls. 148, 149 e 150 do Processo n.° 2 743/81. Em concreto se avaliará a responsabilidade eventual de membros da Comissão Executiva, se for caso disso.

2. A instrução de todos os processos iniciou-se no Tribunal de Contas muito tardiamente, nos termos do despacho da Direcção-Geral n.° 149/89, de 3.11.1989, e teve, como fundamental elemento de controlo interno, o relatório da Inspecção-Geral de Finanças, supra mencionado, que vem apenso ao processo de responsabilidade pela gerência de 1984.

Prosseguiu a instrução, primeiro na fase administrativa e depois na jurisdicional, tendo os processos sido apensados por despacho do Conselheiro Relator de 4/7/1991.

Deferindo a douta promoção do Exm.° Procurador-Geral Adjunto, foi ordenada, a fls. 166 do processo principal — ao qual se referirão as indicações subsequentes se não houver menção especial (o processo n.° 2 743/81) — a efectivação de uma análise *in loco* aos documentos da XVII Exposição do Conselho da Europa, para usar uma expressão abreviada, constando de fls. 157 a fls. 165 uma cuidadosa, criteriosa e exaustiva listagem dos principais problemas suscitados pela análise destas contas.

Verificada a multiplicidade, complexidade e diversa natureza das principais questões, conforme informação de fls. 168 a 171 do processo, determinou o Conselheiro Relator que se fizesse um estudo da incidência da lei da amnistia, e das dificuldades de apuramento de tais questões, dadas as indicações relativas à desorganização dos elementos existentes, agora depositados no Arquivo

Nacional da Torre do Tombo, o tempo decorrido e a dificuldade das questões envolvidas, tudo isto confrontado com as possibilidades de real efectivação de responsabilidades financeiras relativas a cada uma das gerências em causa.

Dada vista do processo ao Exm.° Procurador-Geral Adjunto, emitiu o Digno Magistrado douta promoção, de fls. 175 a 188, no qual conclui, promovendo julgamento de quitação e considerando inútil a formulação de recomendações, dado que o organismo se encontra extinto desde 1984.

Após a vista do processo pelos Exm.os Conselheiros Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

3. A leitura do relatório da Inspecção-Geral de Finanças dos relatórios iniciais de cada processo, das defesas escritas dos responsáveis em cada um dos processos e da douta promoção do digno Procurador-Geral Adjunto, além das já referidas informações especiais dos serviços, contendo um amplíssimo programa de investigação *in loco*, permite caracterizar a situação, comum a todos estes processos e analisada também ela, em termos continuados, no referido relatório da Inspecção-Geral de Finanças, da seguinte forma, sem prejuízo das referências de especialidade correspondentes a cada uma das gerências.

3.1 Não foi possível levar a efeito a notificação de todos os responsáveis que integram a numerosíssima Comissão executiva, por desconhecimento das moradas, ou por óbito de alguns, conforme bem se afirma a fls. 175 e 176 do processo principal (2 743/81), na douta promoção do Exm.° Procurador-Geral Adjunto (cfr. ainda fls. 149 e 150).

3.2 Observa ainda o Exm.° Procurador-Geral Adjunto que "quanto aos que responderam, bem pouco esclareceram o Tribunal quanto às dúvidas colocadas, quer porque as respostas foram muito incompletas, alegando-se limitações quanto à disponibilidade de documentação e ao tempo já decorrido, quer porque se remeteu para diferentes fontes (arquivos e funcionários que prestavam funções na área administrativa e financeira)" (douta promoção, ibidem, fls. 176).

3.3 As diligências que se encararam, conforme consta do processo, como objecto de verificação *in loco*, de fls. 157 a 171, são múltiplas e pormenorizadas (implicando a análise de documentação contida em 600 caixas de arquivo, a fls. 157), e foram, na medida do possível, efectuadas pelos Serviços de Apoio do Tribunal, permitindo concluir nos termos genéricos que adiante se analisam especificamente, e que denunciam enorme desleixo na gestão financeira do organismo.

3.4 A última conta julgada, por acórdão de 26/2/1985, foi a da gerência de 22 de Julho a 31 de Dezembro de 1980 (Processo n.° 2 661/80) que foi objecto de decisão de quitação.

3.5 Relativamente às quatro gerências em curso, foi verificado que a atribuição de verbas ao Comissariado, no Orçamento do Estado, não teve subjacente a elaboração e apresentação de orçamento com a especificação da despesa; assim, as verbas autorizadas pela Contabilidade Pública não se apresentam discriminadas por rubricas, mas apenas globalmente mencionadas por dois grandes grupos de despesas — 44.09 - Despesas Correntes e 71.09 - Despesas de Capital — encontrando-se as despesas correntes e as despesas de capital inscritas na conta discriminadas por rubricas. Verificou-se ainda não ser possível efectuar o controlo relativo da despesa orçada e paga, dada a inexistência de mapas comparativos, pelo que se não sabe se foram ou não excedidas as dotações orçamentais (cfr. fls. 158 do Processo n.° 2 743/81); como bem observa o Exm.° Procurador-Geral Adjunto, a fls. 178, "verdadeiramente verificou-se uma situação de impossibilidade material de ser cumprido o disposto no art.° 17.°, n.° 2, da Lei n.° 64/77, de 26/8" (fls. 178).

3.6 Outros aspectos comuns — pelo menos a várias das gerências — são analisados e apreciados nos n.^{os} 5 e 6.

4. Verificaram-se ainda diferentes situações específicas quanto aos processos das gerências ora em apreço, das quais cumpre destacar as seguintes.

4.1 *Conta de 1981* (relatório inicial e fls. 157 do respectivo processo, o n.° 2 743/81);

4.1.1 Não coincidem o saldo de encerramento constante da respectiva certidão e o inscrito na conta, embora a diferença seja relativamente imaterial (4 332 420$40 e 4 340 909$40, respectivamente, são valores entre si pouco divergente).

4.2 *Conta de 1982* (Processo n.° 2 842/82):

4.2.1 Verifica-se uma diferença de 8 489$00 entre o saldo de abertura escriturado na conta e o certificado (à semelhança do que aconteceu com a conta de gerência anterior) e a diferença de 23 110$00 entre o saldo de encerramento registado na conta e o certificado. Os responsáveis justificam a diferença entre o saldo de encerramento da conta e o valor constante da certidão da Caixa Geral de Depósitos (325 049 572$00) pela existência de cheques em circulação, mas, como bem observa o Exm.° Procurador-Geral Adjunto, na sua douta promoção a fls. 178, não foi remetida a relação destes (cfr. fls. 178,

n.° 2, destes autos e fls. 19 e 78 a 82 do Processo n.° 2 842/82); e a explicação, mesmo que seja verídica, não é justificativa.

4.2.2 Quanto às receitas próprias, verifica-se que as referidas a fls. 159 do processo n.° 2 743/81 se encontram documentadas; mas, quanto a outras receitas próprias (Decreto-Lei n.° 244/80, de 22 de Julho, artigo 17.°, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.° 189-A/81, de 3 de Julho), tais como o produto da venda de publicações e bilhetes de ingresso, não consta qualquer justificação documental, ignorando-se mesmo quais sejam os seus montantes e não foram juntas guias comprovativas da entrega nos Cofres do Estado, nos termos do Decreto-Lei n.° 459/82, de 26/11. As diligências feitas não permitem concluir que tenha havido desvios de dinheiros, nem o contrário; não tendo os responsáveis instruído o processo como deviam, seria completamente incomportável que o Tribunal dispersasse os escassos recursos públicos de que dispõe para fazer uma morosa e exaustiva pesquisa nas referidas 600 caixas de documentação, por onde poderiam encontrar-se, esparsos, alguns elementos que permitissem documentar a existência ou a inexistência de fundos pelos quais os responsáveis haveriam de ter cuidado com a diligência, a regularidade e a fidelidade, como era seu dever, como o é de qualquer pessoa a quem são confiados valores ou dinheiros públicos. Só que se não pode presumir responsabilidade onde ela não venha demonstrada, sendo de aplicar aqui o princípio *in dubio pro reo*. Das deficiências de instrução do processo, que o Tribunal apenas pode tentar suprir com diligência não desproporcionada aos valores envolvidos, acaba por resultar uma efectiva falta de controlo, que beneficia os gestores pouco zelosos, ainda por cima cobertos por duas leis de amnistia, entretanto publicadas. Nada mais resta, porém, do que censurar uma gestão financeira tão descuidada e reconhecer que, infelizmente, nenhum outro recurso existe ao dispor do Tribunal para apurar o que se terá passado e efectivar eventuais responsabilidades, as quais carecem de fundamentos factuais.

4.2.3 De novo, a incúria na documentação, combinada com as amnistias ocorridas e o facto de o tempo ter sido longo e cúmplice, provocando a acumulação de processos no Tribunal em anos passados, torna impossível averiguar se houve ou não situações de acumulação ou excesso de remuneração, ou se as situações referidas no n.° 10 do relatório inicial foram ou não devidamente regularizadas perante a Segurança Social, ou se efectivamente os contratos de pessoal, referidos nos n.^{os} 11, 12 e 13 do relatório inicial, foram ou não foram ilegais (aceitando-se, na dúvida, a linha fundamental de argumentação absolutória constante da douta promoção, a fls. 180 e 181); e, bem assim, torna inevitável verificar que as situações irregulares relativas a contratação de obras e serviços, constantes dos pontos 15 a 18 do relatório inicial, ainda que

não estejam inteiramente cobertas pela legislação especial referida a fls. 181 da douta promoção do Exm.° Procurador-Geral Adjunto, já haverão sido objecto da incidência da lei amnistiadora e que a situação referida no ponto 19 do relatório inicial eventualmente objecto de procedimento criminal, vê este recurso ilegal encontrar-se prescrito; verifica-se, enfim, que a reposição tardia de saldos da gerência anterior foi, apesar de tudo, efectuada, pelo que nada mais haverá a dizer em sede de responsabilidade financeira, a qual sem terminante prova dos factos geradores não pode efectivar-se.

4.3 Quanto à *conta da gerência de 1983* (processo n.° 1 381/83), no essencial, de novo se acompanham as considerações da douta promoção do Exm.° Procurador-Geral Adjunto, no caso, de fls. 182 a 186. Assim:

4.3.1 De novo não é possível esclarecer as pequenas divergências entre os saldos de encerramento (fls. 182 da douta promoção).

4.3.2 De novo não é possível esclarecer devidamente a movimentação financeira relativa a receitas próprias, embora se anote o que consta a fls. 162 do processo 2 743/81: "da conferência efectuada verificou-se que o total da receita cobrada (...) foi entregue ao Estado".

4.3.3 E de novo se verificam irregularidades não geradoras de responsabilidade financeira, releváveis ou amnistiadas ou prescritas: a errada classificação económica referida no ponto 5 do relatório inicial, pagamentos não autorizados por despacho governamental (ou, ao menos, cujo despacho de autorização se não pode localizar), pagamentos irregulares pela rubrica 31.00 (aquisição de serviços não especificados), violação dos art.^{os} 49.° e 50.° do Código do Imposto Profissional, impossibilidade de controlar as situações de acumulações e de excesso de remunerações, reposição do saldo da gerência fora do prazo (cfr. douta promoção do Exm.° Procurador-Geral Adjunto a fls. 183 a 184, cujo juízo acerca da respectiva impunibilidade em concreto se tem de acompanhar, "faute de mieux".).

4.4 *Conta de 1984* (processo n.° 12/84).

4.4.1 Foram apresentadas três contas, as quais, apesar de contrárias ao princípios da unidade, foram combinadas no ajustamento final pela Contadoria; e assim, não dificultando nem impossibilitando a conferência ou julgamento da conta, não são sancionáveis.

4.4.2 De novo se encontram diferenças relativamente imateriais entre os valores constantes da respectiva certidão e a inscrição na conta relativamente aos saldos de encerramento (cfr. ponto 1 do relatório inicial e fls. 186 da douta promoção do Ministério Público).

4.4.3 Verificam-se ainda outras situações, analisadas no relatório inicial, que não justificam qualquer sancionamento ou, se o justificavam no passado, não encontram condições de operacionalidade neste momento: nota-se que o montante de receitas próprias, cobrado na gerência, foi totalmente entregue nos Cofres do Estado (fls. 164 dos autos); verificam-se de novo erros de classificação económica, despesas não autorizadas, violação do disposto nos artigos 49.° e 59.° do Código do Imposto Profissional e outros comportamentos referidos a fls. 185 e 186 da douta promoção, cuja impossibilidade de sancionamento decorre, ou da prescrição de procedimento criminal, ou da operância de amnistia financeira superveniente.

5. Deve apreciar-se ainda uma questão, suscitada no ponto 4 do relatório inicial do processo n.° 12/84 e esclarecida, na medida em que pode sê-lo, no ofício de 11.3.1992, a fls. 155 do processo n.° 2 743/82. Na verdade, por conta de "Operações de Tesouraria", foram feitos adiantamentos ao Comissariado nos anos de 1983 e 1984, os quais foram objecto de algumas reposições, encontrando-se por regularizar, consoante informação de 14 de Agosto de 1991, o montante de 195 256 004$00 (fls 148 do processo n.° 12/84). Conforme o referido ofício, a fls. 155 do processo principal, os adiantamentos efectuados pelo Tesouro ao Comissariado para a XVII Exposição Europeia de Arte, Ciência e Cultura, atingiram um total de 515 000 contos, dos quais se encontra por regularizar o referido montante de 195 256 034$00 (ou 195 256 004$00): fls. 148 do processo n.° 12/84).

O referido ofício a fls. 155 informa que "aquele valor, por fazer parte do saldo activo da conta de operações de tesouraria, 'Operações a Liquidar', foi transferido para a conta CEROT nos termos do art.° 3.° da Lei n.° 23/90, de 4 de Agosto"; e, mais informa o Director-Geral do Tesouro, "prevê-se que a respectiva regularização seja efectuada através dos saldos passivos que forem transferidos para a citada conta CEROT ou ainda pelo recurso às receitas creditícias, de acordo com o previsto no art.° 5.° da mesma lei" (processo principal n.° 12/84, fls. 155).

É este, sem dúvida, o procedimento financeiro mais grave do conjunto de gerências ora consideradas: a insuficiência de receitas próprias e de verbas orçamentais foi coberta por "Operações de Tesouraria", com manifesta violação do regime legal destas operações ao tempo em que foram efectuadas, atingindo o montante de 515 000 contos, dos quais as reposições, originárias de receitas próprias insuficientemente documentadas, ou de dotações orçamentais, deixaram por cobrir, até hoje, mais de 195 000 contos. O Comissariado foi, pois, mais uma das fontes de desvios de recursos de tesouraria do Estado para finalidades que lhes não cumpre prosseguir, financiando um défice do orça-

mento próprio e do Orçamento do Estado por meios contrários à lei, susceptíveis de ocultar o seu real montante e de afectar, assim, a transparência financeira.

Todavia, a fiscalização da irregularidade deste comportamento já foi, em sede genérica, feita pelo Tribunal relativamente a práticas deste tipo relacionadas com operações de tesouraria. E a fiscalização da eventual regularidade, ou irregularidade, do saldo final existente e do modo como ele irá ser liquidado não tem cabimento no julgamento das contas da Comissão Executiva do Comissariado para a XVII Exposição Europeia de Arte, Ciência e Cultura, mas apenas no processo de fiscalização da regularização prevista na Lei n.° 23/90, de 4 de Agosto, e do modo como lhe foi dado cumprimento através da gestão da conta CEROT, pela Direcção-Geral do Tesouro. Por outras palavras: a sede própria para apreciar esta irregularidade é a Conta Geral do Estado e não a deste organismo autónomo.

Por isso, o presente acórdão será enviado aos Exm.os Conselheiros responsáveis pelo parecer da Conta Geral do Estado e pela verificação de documentos de despesa dos serviços simples (Direcção-Geral do Tesouro), dado que, se irregularidades houve, ou há, elas se situam no âmbito da Direcção-Geral do Tesouro e não propriamente no do Comissariado da XVII Exposição Europeia de Arte, Ciência e Cultura.

6. Da apreciação antes feita resulta concordar-se com o que consta da douta promoção do Exm.° Procurador-Geral Adjunto, a fls. 187 do processo principal n.° 2 743/81:

"Quanto às situações que, com segurança, são de qualificar como infracção financeira as mesmas foram amnistiadas (supra II — 1-b), 2-b), 3-b) e 4-c); art.os 17.°-2 da Lei n.° 64/77, de 26/8, e 17.° da Lei n.° 40/83, de 13/12; art.os 11.° — 1.° e 2.° do DL n.° 737/76, de 16/10 e art.° 1.°-z) da Lei n.° 16/86 de 11/6).

"— quanto a outras, quiçá a maioria, dos casos que permanecem duvidosos a análise da respectiva documentação — a qual não poderá em verdade, afirmar-se que não foi elaborada — não faz concluir pela ilegalidade;

" — é crível que as diferenças dos saldos constantes nos n.os 1-a), 2-a), 3-a) e 4-b) do ponto II, para além de, em concreto, serem montantes não muito significativos, poderão encontrar explicação em lapsos cometidos na contabilização de descontos (ut item 1 do relatório inicial do processo 1 381/83)".

Verifica-se, por outro lado, que nos autos não se indiciam propósitos dolosos, ou prejuízos efectivos para o Estado, embora resulte claramente uma gestão pouco zelosa, pouco cuidada e, nos aspectos de justificação das operações efectuadas, verdadeiramente caótica.

Observa-se, todavia, que o Comissariado para a XVII Exposição se encontra já extinto (art.° 1.° do Decreto-Lei n.° 246/84, de 19/7), pelo que seria inútil formular quaisquer recomendações, e que o tempo decorrido, devido à acumulação de processos no Tribunal ao longo dos anos 80, não tornou possível um apuramento correcto de situações de dúvida, nem o sancionamento de situações abrangidas por leis amnistiadoras entretanto entradas em vigor, sendo hoje manifesto desperdício de dinheiros e recursos públicos insistir em mais diligências probatórias por iniciativa do Tribunal.

Acompanha-se o Exm.° Procurador-Geral Adjunto quando, a fls. 188, escreve que "(...) seria conveniente alertar o Executivo (Presidência do Conselho de Ministros e Secretário de Estado da Cultura), para, futuramente, serem concretamente indicados os responsáveis e ser melhor acautelado o interesse público em matéria de receitas e despesas, sendo exigível um controlo mínimo em matéria de contratos e após a extinção do Serviço (fase da liquidação)".

Efectivamente, também o regime legal e a forma prática como foi feita a liquidação deste Serviço vieram agravar o modo como decorreu a sua gestão, sendo particularmente grave tudo o que se relaciona com a cobertura de défices de exploração por adiantamentos oriundos de operações de tesouraria do Estado, as quais só parcialmente foram objecto de ulterior reposição regularizadora.

A natureza da situação tem alguns pontos comuns com os que se traduzem nas declarações de impossibilidade de julgamento; mas, no caso concreto, parece existir uma certeza suficiente no apuramento das situações verificadas para que se não verifiquem os pressupostos de tal declaração.

Só nesse sentido, pois, a declaração formal de quitação deve pôr termo ao processo, sem que ela traduza uma convicção razoavelmente fundada acerca da regularidade da gestão feita, mas apenas o encerramento formal de um processo que, dado o tempo decorrido e a censurável falta de cuidado com que foi organizado, não permite concluir positivamente pela efectivação de responsabilidades que, se outros fossem os meios do Tribunal e outra a proximidade do momento da instrução relativamente aos factos, poderiam ser investigadas com suficientes graus de rigor e segurança.

7. Nestes termos, tudo ponderado, com o douto parecer favorável do Exm.° Procurador-Geral Adjunto, julgam os da Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 25 de Junho de 1992, os responsáveis do Comissariado para XVII Exposição Europeia de Arte, Ciência e Cultura, relativamente às gerências supra referenciadas, quites pelas aludidas responsabilidades.

Comunique-se à Presidência do Conselho de Ministros, à Secretaria de Estado da Cultura e ao Ministério das Finanças (Secretaria de Estado do Tesouro).

Comunique-se aos Exm.os Conselheiros responsáveis pelo parecer da Conta Geral do Estado (relativamente à CEROT) e pela verificação de documentos de despesa dos anos a que se refere o n.° 5.

Outras comunicações necessárias, nomeadamente aos responsáveis e aos Serviços.

Desapensem-se os processos.

Sem emolumentos.

Tribunal de Contas em Subsecção da 2.ª Secção, 25 de Junho de 1992.

(aa) *António de Sousa Franco*
João Manuel Fernandes Neto
Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

ACÓRDÃOS DE SUBSECÇÃO

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DE PORTALEGRE PAGAMENTOS INDEVIDOS — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA PRESCRIÇÃO — RELEVAÇÃO — INTROMISSÃO ABUSIVA DE UM MEMBRO DO GOVERNO

SUMÁRIO:

1. É aceitável a existência de dificuldades na organização da primeira conta de gerência de um organismo que motivem a falta de diversas peças designadamente o Balanço Analítico, o Mapa de Demonstração de Resultados, o Mapa de Reintegrações e Amortizações e alguns Balancetes.
2. A atribuição de jurisdição ao Tribunal de Contas para o conhecimento, apreciação e julgamento de uma infracção financeira implica a exclusividade do mesmo Tribunal para julgar e decidir.
3. A matéria de responsabilidade dos beneficiários de pagamentos indevidos não é apreciada por este Tribunal a menos que os beneficiários sejam eles também os responsáveis pela gerência. Pode o membro do Governo competente decidir, em relação a meros beneficiários, de relevação ou de deferimento, de alegação de prescrição sem com isso se intrometer ilegitimamente na actividade jurisdicional do Tribunal de Contas.

Conselheiro Relator:
José António Mesquita

Acórdão n.° 173/92 — Processo n.° 2533/83
Sessão de 1992. 06. 02

Acordam em Subsecção da 2.ª Secção, os Juízes do Tribunal de Contas.

I. 1. Procede-se a julgamento da conta da Administração Regional de Saúde de Portalegre, gerência de 1983, da responsabilidade dos elementos que constituíram a sua Comissão Instaladora: — Eng.° José Luís Nunes da Silva Bacharel; — Dr. Francisco António Porto Semedo; — Dr. José Fernando Correia Gomes Esteves; — José Francisco Duarte Semedo e Maria Isabel Cordeiro Casqueiro Romão, todos melhor identificados na relação de fls. 146.

2. O processo vem instruído com os documentos necessários ao seu julgamento, mostrando-se comprovado o débito pelos de fls. 54 a 74 e demonstrado o crédito pelos de fls. 75 a 115 e 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 ..... 30 483 046$80
Recebido na gerência ..... 1 145 303 032$70 = 1 175 786 079$50

CRÉDITO

Saído na gerência ..... 1 140 382 825$00
Saldo de encerramento ..... 35 403 254$50 = 1 175 786 079$50

3. A conta abre com o saldo apurado administrativamente, de harmonia com o diposto no art.° 16.° do Decreto n.° 26 341, de 7/2/936, em virtude de ter sido esta a primeira conta a subir a julgamento.

A conferência dos documentos de despesa foi parcialmente dispensada, nos termos da Resolução do Tribunal de Contas, publicada no D.R., II, de 20 de Fevereiro de 1984, tendo sido conferidas apenas as seguintes rubricas:

2.4. – Sector Público Estatal
3.1.2.4.5. – Material de Consumo Administrativo

II. 1. No bem elaborado relatório inicial aponta a Contadoria irregularidades contabilísticas, e infracções financeiras, adiante melhor caracterizadas, que o Organismo procurou esclarecer, e justificar, através da correspondência junta aos autos, avultando numerosos excessos das verbas orçamentadas e pagamentos indevidos para acumulações em violação do limite fixado pelo art.° 26.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 110-A/81, de 14 de Maio.

2. O Exm.° Magistrado do Ministério, na sua douta promoção de fls. 206 e segs., e no parecer final de fls. 209 v.° e 210, analisa cuidadosamente as questões postas, pondo em causa a legalidade dos despachos de relevação das reposições devidas e de deferimento da alegada prescrição, ao abrigo dos art.os 4.° e 5.° do Decreto-Lei n.° 324/80, de 25 de Agosto, uma vez que foram proferidos quando o processo se encontrava, já, na fase jurisdicional, competindo, então, ao Tribunal a sua decisão.

Tocantemente aos excessos das verbas orçamentadas, pronuncia-se o mesmo Distinto Magistrado no sentido de se encontrar amnistiada a respectiva infracção financeira.

Acaba, porém, por promover o julgamento de quitação com recomendações.

III. Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

1. Quanto às irregularidades de natureza contabilística, suprida que foi pela Contadoria a não observância do disposto no art.° 4.° do Decreto-Lei n.° 267/81, de 15/9, quanto a arredondamentos, fica-nos a falta de remessa de diversas peças indicadas nas Instruções para a organização e documentação das contas dos serviços de saúde, designadamente:

— O Balanço Analítico;
— O Mapa de Demonstração de Resultados Líquidos;
— O Balancete da conta n.° 2.4., apresentando esta as subcontas necessárias para a cada uma corresponda tão só uma natureza de desconto; os Balancetes das contas n.^{os} 2.6.3. – 6.1. – 6.2. – 6.3. e das contas da classe 7;
— Balancetes do Razão Geral Sintético e Analítico antes e depois dos lançamentos de rectificação e regularização e do apuramento dos resultados do exercício; e
— O Mapa de Reintegrações e Amortizações.

Confrontado o Organismo com estas faltas, veio, no seu ofício de fls. 164 e 165, alegar grandes dificuldades na apresentação das respectivas contas, apesar dos esforços continuamente desenvolvidos, acentuando a falta de meios adequados às necessidades actuais de um sistema contabilístico, já relativamente complexo.

Anuncia, todavia, ter sido, a partir de Janeiro de 1987, começada a informatização da Contabilidade e esperando a sua superação a breve prazo, pelo que solicita a compreensão do Tribunal para a situação da Instituição.

Tendo sido, como se disse, a primeira conta a apresentar ao Tribunal e atentas as dificuldades apontadas, aceitam-se as explicações dadas e espera-se que rapidamente sejam superadas as mesmas dificuldades, observando-se com rigor as sobreditas Instruções do Tribunal, designadamente no tocante aos documentos e peças contabilísticas que devem acompanhar a conta de gerência.

2. Através do exame do mapa comparativo verificou-se que foram excedidas as verbas das rubricas mencionadas a fls. 6, e aqui dadas como reproduzidas, em montante que atingem, em termos globais, um excesso de grande vulto: — Esc. 95 120 259$90.

Violou-se, assim, o disposto no art.° 17.° da Lei n.° 64/77, de 26/8, então em vigor como Lei do Enquadramento do Orçamento.

A gravidade de tal infracção resulta logo, quer de numerosas rubricas excedidas, quer dos montantes envolvidos, sendo certo, todavia, que não revelam os autos propósitos de fraude.

Nesta conformidade, e como bem refere o Exm.° Magistrado do Ministério Público, a infracção cairia no n.° 1 do art.° 11.° do Decreto-Lei n.° 737/76, de 16/10, sendo munível com a multa aí estabelecida e, portanto, coberta pela amnistia decretada pela alínea *z*) do art.° 1.° da Lei n.° 16/86, de 11/6 (Cfr. também a alínea cc) do art.° 1.° da Lei n.° 23/91, de 4 de Julho).

3. No que toca aos pagamentos indevidos, por acumulação de remunerações em violação do limite estabelecido pelo art.° 26.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 110-A/81, verifica-se que algumas reposições foram voluntariamente efectuadas, ficando dessa forma sanadas as respectivas infracções financeiras.

Não foram, porém, repostas as quantias recebidas em excesso pelos médicos:

— Dr. Francisco M. S. Feitinha, no montante de Esc. 233 769$00, o qual requereu ao Ministro das Finanças a sua relevação ao abrigo do disposto no art.° 4.° do Decreto-Lei n.° 324/80, conforme se vê da respectiva fotocópia a fls. 174, e mereceu da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento o despacho constante de fls. 200, lançado sobre parecer jurídico dos Serviços, nos seguintes termos: — "Concordo. Relevo"; e

— Dr. Emílio G. M. Moreira, no montante de Esc. 193 279$00, que requereu a declaração da prescrição da obrigação de repor, por terem passado mais de cinco anos sobre o recebimento, ao abrigo do preceito do art.° 5.° do mesmo diploma legal ou "pelo menos, julgá-la relevada" invocando também o citado art.° 4.°, conforme tudo se vê da fotocópia de fls. 175, àcerca do qual foi elaborado parecer jurídico favorável ao deferimento da alegada prescrição, silenciando a relevação, e que mereceu do mesmo membro do Governo o despacho constante de fls. 204: — "Concordo. Defiro".

É a legalidade destes despachos que o Exm.° Magistrado do Ministério Público põe em causa, desenvolvendo judiciosas considerações que, *brevitatis causa,* arrancam da interferência que representam, no presente processo a correr termos, em fase jurisdicional, no Tribunal de Contas.

E, em tese geral, parece de considerar ilegítima qualquer tomada de posição que possa considerar-se intromissão em processo judicial a correr termos por um qualquer tribunal, designadamente quando, directa ou indirectamente,

possa afectar a decisão desse processo ou até só a liberdade de decisão e a independência dos juízes a que o processo se encontra afecto.

Daí que, a uma primeira análise, nos pareçam correctos e de toda a validade os princípios de que arranca a posição do Exm.° Procurador-Geral Adjunto e apropositadas as doutas considerações expendidas.

Todavia, uma melhor reflexão levará à conclusão de que a situação não poderá considerar-se intromissão abusiva de um membro do Governo na actividade jurisdicional do Tribunal de Contas, uma vez que aqueles despachos foram proferidos num particular circunstancialismo que os justifica e os legitima.

Na verdade, e por um lado, eles encontram apoio em texto legal explícito e cuja conformidade constitucional não está posta em causa, nem vemos que o possa ser oficiosamente.

É que o problema dos pagamentos indevidos pode ser, e começará até sempre por ser, um problema situado, em primeira linha, no âmbito da actividade administrativa, mais precisamente administrativo-financeira e, como tal, na esfera da competência da Administração.

E mesmo quando o pagamento indevido constitua infracção financeira cuja apreciação e julgamento entre na esfera da competência do Tribunal de Contas, esta competência não exclui o desenvolvimento, prévio ou simultâneo, de diligências administrativas tendentes à regularização financeira que pode ir até à reintegração do erário público pela via da reposição.

Questionável será, porém, se no caso de infracção financeira, a Administração pode dispensar a reposição, quer pela via da relevação, quer pela via da apreciação da verificação da prescrição.

É esta, afinal, a *vexata quaestio* que o Exm.° Procurador-Geral Adjunto coloca ao Tribunal.

A resposta não será fácil, nem pacífica.

Mas parece ter bons fundamentos a tese de que a atribuição de jurisdição ao Tribunal de Contas para o conhecimento, apreciação e julgamento de uma infracção financeira implicará, como corolário lógico, a exclusividade do mesmo Tribunal para apreciar e decidir:

— da verificação dos elementos constitutivos da infracção, valorando os factos e subsumindo-os às normas legais aplicáveis;
— da natureza e da medida da responsabilidade em que incorrem os agentes da infracção; e
— da ocorrência de circunstâncias que dirimam, atenuem ou modifiquem as consequências jurídicas da mesma infracção, aqui cabendo a apreciação de figuras como a prescrição e a relevação.

A aceitação desta tese, de algum modo poderia levar à conclusão de que a apreciação da prescrição e da relevação levada a cabo por um membro do Governo representaria uma ingerência ilegítima na actividade do Tribunal de Contas.

Só que esta conclusão, ainda que válida em tese geral, não tem aplicação ao caso sub judice, pela simples e decisiva razão de que só terá validade no campo da responsabilidade financeira "stricto sensu" e esta se confina aos responsáveis financeiros não também aos beneficiários dos pagamentos indevidamente feitos.

É aqui que claudica a argumentação do Exm.° Procurador-Geral Adjunto, a menos que se entenda que a posição do Distinto Magistrado visa apenas retirar consequências dos citados despachos na direcção dos responsáveis financeiros, o que, já ganhará consistência.

Na verdade, o que acaba de dizer-se autoriza apenas a conclusão de que os despachos de relevação e de deferimento da alegação da prescrição não estão feridos de ilegalidade, nem representam uma intromissão ilegítima na actividade jurisdicional do Tribunal de Contas, na medida em que, proferidos sobre requerimentos dos mencionados médicos, esgotam a sua eficácia na apreciação da obrigação de reposição por parte dos beneficiários dos pagamentos.

Mas a verdade é que esses despachos também não foram além disso, permanecendo intocada a apreciação da responsabilidade financeira dos autorizadores dos pagamentos — os responsáveis pela gerência.

Ora só esta cabe na esfera de jurisdição do Tribunal.

Bem certo que a jurisprudência tradicional deste Tribunal, tem sido muito sensível, no que toca à responsabilização dos gestores, e no campo dos pagamentos excessivos, à repercussão da infracção no beneficiário do pagamento.

Sensível, mas não automática e acrítica.

O paralelismo tem ocorrido em situações de ausência de dolo, de propósito de fraude e dano (ou de dano compensado pela prestação efectiva de serviço) e aí a atracção é invitável e, porventura, justificada.

Mas sempre o Tribunal tratou a responsabilidade dos gestores independentemente da dos recebedores ou beneficiários e, naturalmente, que a isenção, dispensa ou relevação destes, não exclui a eventual condenação dos responsáveis financeiros.

No caso dos autos é manifesta a falta de propósito de fraude, e até de dano para o Estado, na medida em que as remunerações acumuladas são a contraprestação do serviço efectivamente prestado.

Além de que os excessos ocorrem num domínio, o das acumulações por parte dos médicos, onde se colocam questões que têm sido objecto de controvérsia e onde o próprio Tribunal de Contas tem tido alguma flutuação de juris-

prudência, como sejam, as respeitantes ao limite do art.° 26.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 110-A/81, de 14/5, para as remunerações auferidas por contratos de trabalho de direito privado, e ao limite do art.° 11.°, n.° 3, do Decreto-Lei n.° 310/82, de 3/8, para os acréscimos salariais aí previstos.

Não admira, pois que, neste domínio, as dúvidas de todos sejam também dúvidas dos gestores e estes as tenham resolvido pela solução mais favorável ao prestador do trabalho em regime de acumulação.

Daí que o Tribunal encontre fundamentos bastantes para decretar a relevação da responsabilidade, ao abrigo do art.° 1.° do Decreto-Lei n.° 30 294, de 21/2/940 (Cfr. também, o art.° 50.° da Lei n.° 86/89, de 8/9) se não fora a circunstância de a responsabilidade ser redutível a multa, nos termos daquele mesmo preceito, e ter ficado abrangida pela amnistia decretada pela alínea *z*) do art.° 1.° da Lei n.° 16/86, de 11/6 — (Cfr. ainda, a alínea cc) do art.° 1.°, da Lei n.° 23/91, de 4 de Julho).

IV. Termos em que se acorda no Tribunal de Contas em julgar os membros da Comissão Instaladora da Administração Regional de Saúde de Portalegre, pela sua gerência no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1983, 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 2 de Julho de 1992.

(aa) *José António Mesquita*
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo
António Joaquim Carvalho

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

HOSPITAL REGIONAL DE BRAGANÇA
GERÊNCIA PARTIDA — CONTRATO DE TRABALHO
ACUMULAÇÃO DE REMUNERAÇÕES

SUMÁRIO:

1. Admite-se que, excepcionalmente e atendendo ao reconhecido esforço de normalização empreendido pelos responsáveis, se aceite uma conta única para um ano onde se verificaram gerências partidas e como tal, deveriam ter sido apresentadas duas contas de gerência, uma relativa a cada período.
2. O regime de trabalho de direito privado resultante da integração do pessoal que prestava serviço nas caixas de previdência, que à data optou por esse regime e não pela integração na função pública, não está sujeito ao limite previsto no art.° 26.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 110-A/81, quanto às remunerações, nomeadamente por acumulação de funções.

Conselheiro Relator:
José António Mesquita

Acórdão n.° 174/92 — Proc.° 2721/86
Sessão de 1992.07.02

Acordam, em Subsecção da 2.ª Secção, os juízes do Tribunal de Contas:

I. 1. Procede-se a julgamento da conta da ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DE BRAGANÇA, relativa ao ano de 1986, da responsabilidade dos membros da sua Comissão Instaladora, a saber:

De Janeiro a Março: — Fernando António Aires Ferreira;
— Elza Maria Ribeiro Faria; e
— Armando João Brás Sequeira.
De Abril a Dezembro: — João Baptista da Cruz Castanho;
— Eleutério Manuel Alves; e
— Armandino Raposo Mondragão.

2. O processo vem instruído com os documentos necessários ao seu julgamento, mostrando-se comprovado o débito pelos de fls. 91 a 94 e demonstrado o crédito pelos de fls. 95 a 115.

A conta abre com o saldo apurado administrativamente, nos termos do art.° 16.° do Decreto-Lei n.° 26 341, de 7/2/936, em virtude de, ao tempo, não se encontrar julgada a conta anterior.

O resultado da gerência é o que consta do seguinte ajustamento, segundo a reformulação de fls. 211, que agora se confirma:

DÉBITO

Saldo da conta anterior.....	40 421 900$00	
Recebido na gerência.....	1 524 769 763$00	1 565 191 663$00

CRÉDITO

Saído na gerência.....	1 488 371 421$00	
Saldo de encerramento	76 820 242$00	1 565 191 663$00

II. 1. Como resulta do processo e se evidencia no relatório inicial, elaborado pela Contadoria, muitas e variadas foram as anomalias verificadas, acerca das quais foi trocada numerosa correspondência entre os Serviços de Apoio do Tribunal e o Organismo.

Trata-se de uma situação que se vem arrastando ao longo de várias gerências e que tem merecido um particular cuidado e empenho da Contadoria e um assinalável esforço do Organismo, operando a recomposição de todas as contas de gerência a partir de 1983, tarefa que prossegue com os melhores resultados e que permitiu já o julgamento das contas anteriores, devidamente rectificadas.

No acórdão n.° 128/92 — 2.ª Secção — proferido em 9/4/92, houve já oportunidade de apreciar com algum desenvolvimento esta situação, pelo que não se torna necessária, agora, mais do que esta breve referência.

2. Em resultado de todo esse trabalho de indagação, rectificação e reformulação, foram sanadas e supridas algumas das anomalias e divergências, como detalhadamente se anota na Informação de fls. 209 e seguintes, com remessa de nova conta de gerência, junta a fls. 213 (já a de fls. 12 substituíra a inicial) e elaboração de novo ajustamento nos termos atrás transcritos.

3. Foram também efectuadas as reposições entendidas necessárias, em resultado de excessos de remunerações por acumulações ilegais, quer por violação do disposto no art.° 26.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 110-A/81, de 14/5, quer do preceito do art.° 11.°, n.° 3, do Decreto-Lei n.° 310/82, de 3/8.

4. O Exm.° Magistrado do Ministério Público teve activa intervenção no processo, tomando fundamentada posição sobre os problemas que nele foram surgindo e, afinal, emitiu o douto parecer a 220 v.° e 221, no qual, depois de judiciosas considerações acerca das irregularidades subsistentes, se pronunciou no sentido de se encontrarem amnistiadas as infracções financeiras, promovendo, em conformidade, o julgamento de quitação com recomendações ao Organismo.

III. Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

1. Antes de mais, cabe referir que, tendo havido substituição total dos responsáveis, por cada uma das gerências, deveria ter sido apresentada uma conta e não, como aconteceu, uma conta global respeitante a ambas as gerências.

É essa a estatuição clara do art.° 14.° do Decreto n.° 26 341, de 7/2/936.

A esse respeito, diz o Organismo a fls. 181 que: —"Só foi construída uma conta de gerência para o ano de 1986, em virtude de os funcionários (quer superiores, quer administradores) não terem tido em atenção, por lapso, a legislação vigente".

As circunstâncias já aludidas, de desorganização crónica e de indisciplina contabilística e financeira, em que viveu a Administração Regional de Saúde de Bragança e o reconhecido esforço de normalização levaram a que não fosse exigida mais a árdua tarefa da elaboração de duas contas respeitantes a cada uma das gerências partidas.

Recomenda-se, porém, que seja este regime legal tomado em consideração e, no futuro, rigorosamente observado.

2. Tal como se verificou na gerência anterior, e se assinalou no referido acórdão que a julgou, também nesta ocorreram graves irregularidades no âmbito da elaboração do orçamento e da sua execução, desde:

— a falta de orçamentação da verba de 53 000$00 (6.2.8. — Sub-contratos);
— até serem excedidas numerosas rubricas (mencionadas discriminadamente a fls. 5 e aqui dadas como reproduzidas) em montantes que atingem o total de 251 142 contos.

Ocorrem, pois, as infracções financeiras previstas nos preceitos dos art.os 37 do Decreto n.° 22 257, de 25/2/933, 18.° da Lei n.° 40/83, de 13/12 e 11.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 737/76, de 23/4.

Todavia, como bem refere o Exm.° Procurador-Geral Adjunto, não se evidenciando propósito de fraude, nem dano para o Estado, encontram-se as

infracções amnistiadas, ao abrigo da alínea *z*) do art.° 1.° da Lei n.° 16/89, de 11/6 (cfr. tb. a alínea cc) do art.° 1.° da Lei n.° 23/91, de 4/7). O que não impede que aqui se deixe a advertência formal de que tais irregularidades não podem verificar-se no futuro, devendo o Organismo diligenciar pela sua eliminação ou, na medida das suas possibilidades, remover e propor as medidas tendentes à remoção dos obstáculos à sua eliminação.

3. Resta fazer uma breve apreciação das questões nos autos, suscitadas sobre as acumulações de remunerações por parte de alguns médicos que prestaram serviço na ARS de Bragança.

Foram duas as questões postas, quer no requerimento de fls. 198, apresentado pelo médico Dr. António Cândido Monteiro de Morais, quer pelo Exm.° Magistrado do Ministério Público, a fls. 207 v.° e 208 e dizem respeito, esquematicamente:

— ao funcionamento do limite (vencimento de ministro) estabelecido no art.° 26.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 110-A/81, também para as situações de acumulação de funções públicas com funções em regime de contrato de trabalho de direito privado; e
— à prevalência do mesmo limite sobre aquele outro estabelecido pelo art.° 11.°, n.° 3 do Decreto-Lei n.° 310/82, de 3/8, para os acréscimos salariais aí previstos.

a) Quanto à primeira, a jurisprudência tradicional do Tribunal era no sentido de que o limite do vencimento do Ministro valia também para os casos de acumulações auferidas pelos médicos ao abrigo de contratos de trabalho de direito privado, com fundamento em que a natureza pública do cargo não resultava do regime de trabalho praticado, mas da natureza pública do organismo ao qual o trabalho era prestado e de a remuneração ser paga com dinheiros públicos — Cfr. o acórdão de 2/2/88, no Proc.° n.° 2 409/84.

Convém esclarecer que em todos os casos o regime de trabalho de direito privado resulta da opção concedida pelo art.° 41.° do Decreto-Lei n.° 124/79, de 10/5, aquando da integração do pessoal das antigas Caixas de Previdência na função pública, primeiro nos Serviços Médico-Sociais e mais tarde nas Administrações Regionais de Saúde.

Assim, os médicos (como o restante pessoal) prestavam serviços às Caixas de Previdência, em regime de direito privado, isto é, com contratos ao abrigo do regime do contrato individual de trabalho, como regime base, embora com alguns desvios contidos em legislação específica.

E o citado artigo 41.°, reconhecendo isso mesmo, veio conceder o prazo de 20 dias (mais tarde prorrogado) para o exercício do direito de opção pela manutenção desse mesmo regime, valendo a falta de opção pela integração na função pública.

É curioso observar a preocupação do legislador em favorecer o novo regime de integração na função pública, obrigando a uma declaração de opção para a manutenção do regime de direito privado, aliás, em prazo muito curto, aproveitando o silêncio para impôr o novo sistema.

Apesar disso, pelo conhecimento que ao Tribunal tem vindo através de diversos processos pendentes ou já julgados, muitos foram os médicos que apresentaram aquela declaração de opção, conservando o regime anterior, seguramente de direito privado — Cfr. aliás, o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14/10/87, em Acórdãos Doutrinais, n.° 315.°, p. 409 a 416.

E assim, temos hoje, a prestar serviço nas Administrações Regionais de Saúde (e só nesses Organismos), médicos em regime de direito privado, os quais, naturalmente, não beneficiam dos direitos e regalias inerentes ao exercício da função pública, designadamente; a integração e progressão nas carreiras médicas; a aposentação no regime da função pública; o regime disciplinar e de cessação de funções são os do contrato de trabalho subordinado; o regime de impostos era, igualmente, o dos trabalhadores subordinados.

Beneficiavam, porém, de uma maior liberdade de acção no campo das incompatibilidades e das acumulações por se manterem fora da função pública.

Ora, aquela jurisprudência, veio frustrar estas expectativas, gerando movimentos de contestação, quer dos médicos, quer das suas associações de classe.

E, na verdade, a fundamentação aduzida — natureza pública da entidade patronal e dos dinheiros utilizados no pagamento da prestação de trabalho — não parece bastar para caracterizar "o exercício de cargos ou funções públicas" a que se refere o citado art.° 26.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 110-A/81 que reza textualmente: — "Pelo exercício de cargos, ou funções públicas, ainda que em regime de acumulação, incluindo inerências, não poderão ser percebidas remunerações superiores ao vencimento de Ministro".

Por isso o Tribunal tem vindo a alterar essa jurisprudência no sentido de que as acumulações, por virtude do exercício de funções públicas e de funções ao abrigo daqueles contratos de direito privado, não estão sujeitos a tal limite.

Crê-se que é esta a melhor doutrina. E não apenas por vir dar satisfação às expectativas criadas, o que, sendo pouco, não é de todo despiciendo — bastará pensar nas situações, frequentíssimas, de gerências muito antigas com pagamento oportuno do imposto profissional sobre a totalidade dos montantes auferidos — mas sobretudo, por ser aquela que corresponde à melhor interpre-

tação daquele preceito legal quando fala em *exercício de cargos ou funções públicas*.

De resto, trata-se de uma situação *residual* (limitada aos casos nascidos da referida opção), *atípica* e *excepcional* que, por isso mesmo, mal se enquadraria em rígidos princípios lógicos de um sistema que não é o seu.

b) Dada resposta a esta questão, já das considerações alinhadas se extrai também a resposta à segunda que, arrancando de situações diferentes, com aquela tem evidentes pontos de contacto.

O Decreto-Lei n.° 310/82, de 3/8, que regula as carreiras médicas, veio no seu art.° 9.° estabelecer um regime próprio e especial de trabalho que visa, como se diz no preâmbulo, "...para além de um cada vez maior e melhor aproveitamento das instituições e dos profissionais, dê também a estes o necessário aliciante ao respectivo exercício...". E para isso criou, no art.° 13, com remissão para o Quadro I anexo, acréscimos de remuneração, expressos em percentagem do valor da letra, não podendo a acumulação que daí resulte exceder o limite de 90% daquele valor.

É este um limite específico das carreiras médidas e, por isso, se pretendeu que não teria relação de subodinação com o limite do vencimento de ministro, valendo em prejuízo dele, quando o excedesse.

Mas sem razão.

Não pode, efectivamente, dizer que estamos aqui em face de um específico regime de acumulação de remunerações que, como especial que é, deve prevalecer sobre o regime do art.° 26, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 110-A/81 pela simples e decisiva razão de que este normativo não estabelece um regime geral para a acumulação de remunerações.

Atentando bem no texto do preceito, logo se alcança que aí se fixa um limite (a roçar o absoluto) para as remunerações pelo exercício de cargos ou funções públicas, acautelando o legislador, precisamente para atalhar a interpretação do tipo da que agora se aprecia, "... ainda que em regime de acumulação, incluindo inerências...".

Nada mais claro e inequívoco.

Daí a conclusão de que o limite do art.° 11.°, n.° 3 citado, sofre a compressão que eventualmente resulte do limite imposto pelo art.° 26.°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 110-A/81.

E com dizer isto, já se deixa entrever que este limite não inviabiliza, nem inutiliza aquele, pois funcionará o regime de acréscimo até 90% nos casos em que o valor da remuneração base não seja já de si bastante elevado. Em todo o caso, deve reconhecer-se, a compressão funcionava com alguma frequência,

em termos que o incentivo que se quis atribuir terá começado a perder sentido e eficácia.

Mas era, inequivocamente, o regime legal. E talvez por isso, o legislador veio alterar aquele limite no n.° 1 do art.° 3.° da Lei n.° 102/88, de 25/8, fixando-o em 75% do montante equivalente ao somatório do vencimento e abono mensal para despesas de representação do Presidente da República.

Acrescente-se só, para finalizar, que o único caso de excesso desta natureza verificado no presente processo foi prontamente reposto, depois de esclarecido o regime legal.

4. Por último, ao mesmo tempo que se reafirma o reconhecimento do esforço e da boa colaboração do Organismo, não pode deixar de repetir-se a recomendação de ser prestada melhor atenção às Instruções do Tribunal e à elaboração e remessa dos documentos e peças contabilísticos que devem acompanhar as contas, prosseguindo na recomposição das contas até ao ano de 1988, por efeito das rectificações e alterações já introduzidas e, designadamente, tomando em consideração na de 1987 o saldo de encerramento da presente gerência.

IV. Em conformidade do que fica exposto, acorda-se no Tribunal de Contas em julgar os membros das Comissões Instaladoras das duas gerências relativas ao ano de 1986, atrás identificados, quites pela indicada responsabilidade, devendo o saldo abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Tribunal de Contas em 2 de Julho de 1992.

(a) *José António Mesquita*
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo
José Alfredo Mexia Simões Manaia

Fui presente:

(a) *Henrique Pereira Teotónio*

HOSPITAL DISTRITAL DE FAFE — DOCUMENTOS — FRAUDE CONTROLO CRUZADO — CONFERÊNCIA CRUZADA IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO — FIXAÇÃO DO DÉBITO

SUMÁRIO:

1. Numa situação de total desorganização e falta da documentação mais básica, a conferência cruzada da pouca documentação obtida e da documentação existente em arquivo morto com informações obtidas junto dos principais fornecedores, clientes ou processadores de vencimentos pode indiciar a existência de mera desorganização sem má fé nem propósito de fraude.
2. O Tribunal de Contas tem vindo a admitir o processo de impossibilidade de julgamento mesmo em casos em que se reconhece a incúria e a negligência dos responsáveis na base da falta dos documentos exigindo porém a inexistência de quaisquer vestígios de acção fraudulenta, para o que seria mais adequado o processo de fixação de débito.
3. A existência de exactidão, regularidade e fidelidade nas despesas que foi possível, por conferência cruzada, documentar autoriza a presunção de ausência de práticas fraudulentas e permite a solução do processo de impossibilidade de julgamento.

Conselheiro Relator:
José António Mesquita

Acórdão n.° 181/92 — Proc.os n.os 2847/81, 2979/82, 2787/83, 2799/84, 3066/85 e 2929/86
Sessão de 1992.07.09

Acordam, em Subsecção da 2.ª Secção, os Juízes do Tribunal de Contas:

I. 1. Sobem a julgamento as contas do HOSPITAL DISTRITAL DE FAFE, relativas às gerências inteiras dos anos de 1981, 1982, 1983, 1984, 1985 e 1986, cujos processos foram mandados apensar ao processo da primeira conta, em virtude de apresentarem problemas comuns a todos, terem sido tratados

unitariamente na fase administrativa e de serem os mesmos os responsáveis por todas as gerências, a saber:

— Dr. Cândido de Sena Carneiro, presidente;
— Prof. Humberto de Freitas Gonçalves; e
— Irmã Religiosa Maria de Lurdes Silva, ambos vogais, da Comissão Instaladora do Hospital, melhor identificados nas relações nominais de fls. 50 a 56.

2. As contas de gerência do Hospital Distrital de Fafe não foram apresentadas em devido tempo desde a gerência de 1981, dando lugar a uma situação de demora e arrastamento verdadeiramente intolerável, com numerosas diligências por parte dos Serviços Administrativos deste Tribunal a que o Organismo respondia tarde e mal, mas sempre retardando a remessa de documentos que, veio a verificar-se, afinal não possuía.

Para significar os atrasos, as dificuldades e as delongas, bastará referir que só em 1990 começam a dar entrada as contas das gerências de 1981 e seguintes, pois que até ali, apenas alguns mapas e documentos avulsos haviam sido remetidos, alegando-se a destruição de vária documentação em razão de inundações e de obras no Hospital que duraram vários anos.

Face a estas demoras, às explicações pouco claras e esclarecedoras e às graves deficiências que as contas apresentavam foi determinada a realização de uma verificação, *in loco*, inscrevendo-se a acção no Plano de Actividades de 1991.

II. 1. Iniciada a acção em Março de 1991, logo se constatou que a situação era ainda mais calamitosa do que se previra, pois que a desorganização era total e a falta de documentos de suporte, comprovantes da despesa efectuada, receita cobrada pouco menos que isso.

Indagadas as razões determinantes deste caos que no Hospital de Fafe se instalou ao longo de tantos anos, apurou-se que elas são viárias e de múltipla origem:

— Em primeiro lugar, o Hospital sofreu obras de remodelação total ao longo de quase sete anos que, em muitos períodos, quase paralizaram o seu funcionamento, pois que, como o documentam as fotografias juntas aos autos, pouco mais se aproveitou do que as paredes exteriores. Isso obrigou a que os serviços e a documentação existente tivessem sido frequentemente mudados de local;

— Verificaram-se também inundações, devido ao aluimento de parte do telhado, que afectaram e destruíram grande parte dos livros e documentos;
— Acresce que, por falta de espaço apropriado durante as obras, os arquivos e documentos ficaram depositados, talvez melhor amontoados, em condições que permitiram a sua deterioração e a sua destruição pelo próprio pessoal das obras, chegando ao ponto de com eles serem alimentadas as fogueiras em que os mesmos se aqueciam no Inverno e preparavam as refeições;
— Por sobre tudo isto, a falta de preparação e de sensibilização dos funcionários do Hospital e a incúria, desleixo e falta de fiscalização e orientação por parte da Administração fizeram o resto, dando como resultado o desaparecimento de grande parte dos registos e documentos.

2. Apesar disto, a aquipa de auditores, desenvolvendo um esforço e uma capacidade de investigação verdadeiramente notáveis, conseguiu reunir e conjugar os mais dispersos elementos de informação e com eles apresentar resultados importantes, se não para garantirem a fiabilidade dos ajustamentos que, afinal, vieram a ser apresentados, ao menos para se obterem conclusões sérias e credíveis sobre a ausência de viciações, intuitos de fraude ou destruições pré-ordenadas ao encobrimento de actuações ilícitas.

À falta de melhores elementos, a equipa de auditores decidiu efectuar uma pesquisa e análise à documentação existente no "arquivo morto", conseguindo localizar alguns documentos, nomeadamente referentes ao processamento/desconto de vencimentos dos anos de 1981 a 1985, e à receita cobrada dos anos de 1982 a 1986, permitindo-lhe a confirmação pelo método de amostragem dos recebimentos e pagamentos efectuados pelo Organismo durante esse período.

Por outro lado, e com base em alguns livros de registo encontrados, procedeu-se à elaboração de uma listagem sobre os fornecedores do Hospital que apresentassem maior volume de vendas, os quais se prestaram a fornecer aos auditores todos os elementos disponíveis, permitindo um controlo cruzado da maior relevância para o apuramento dos factos e oferecendo, assim, uma base de trabalho fidedigna e rigorosa para a construção do resultado da amostragem, espelhado no quadro de fls. 21.

É significativa a conclusão de que, quer da conferência cruzada dos documentos facultados pelos fornecedores para os livros de registos, quer destes para os documentos, não foram encontradas quaisquer divergências.

Assim foi ganhando força, e fundamento, a ideia de que tudo terá sido fruto de desorganização, indisciplina, incompetência e falta de cuidado antes

que de má fé, propósito de fraude, ocultação dolosa de elementos de informação, documentação e registo.

3. A despeito dos esforços desenvolvidos, com a colaboração, como se disse, de pessoas e entidades estranhas ao Hospital e ainda — cumpre dizê-lo com a participação activa, diligente e interessada dos membros da Comissão Instaladora que, ao menos nesta fase, deram um apreciável contributo, não foi possível a verificação dos documentos de receita e da despesa que permitissem emprestar fiabilidade aos ajustamentos elaborados, apurada que está:

— a inexistência da totalidade das peças contabilísticas indispensáveis a uma clara, correcta, precisa e concisa apreciação dos valores a conferir;
— a falta de documentos de suporte e apoio às peças contabilísticas fundamentais, faltando ainda os indispensáveis elos de ligação para análise e conferência dos valores inscritos nos livros de registo.

Por isso, o bem elaborado relatório terminou apontando para a impossibilidade de julgamento, com aplicação do art.° 94.° do Regimento do Tribunal.

III. 1. Foram seguidamente ouvidos os responsáveis, nos termos e para os efeitos do art.° 30.° da Lei n.° 86/89, de 8/9, sobre os pontos do relatório que merecem maior destaque do ponto de vista da responsabilidade financeira dos administradores, tendo eles apresentado tempestivamente as suas respostas de fls. 219, a Irmã Maria de Lurdes Silva e de fls. 224 e seguintes, os dois outros membros, que apresentaram resposta conjunta, que aqui se dão como reproduzidas para todos os efeitos.

2. Dada vista dos autos ao Exm.° Magistrado do Ministério Público emitiu ele o seu muito douto e desenvolvido parecer de fls. 229 a 234, no qual faz uma cuidada e pormenorizada análise das situações descritas nos autos e das questões que elas suscitam, concluindo que "para a situação espelhada nos autos contribuiu quer a menor diligência dos responsáveis, quer a verificação de ocorrências a que foram estranhos (como a destruição e desaparecimento da documentação pela água e pelo fogo) e esgotadas estão as diligências tendentes à obtenção de outra documentação..." e promovendo, por isso, que se decida no sentido da declaração da impossibilidade de julgamento, com recomendações ao Organismo.

IV. Colhidos os vistos legais dos Exm.^{os} Juízes Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

1. Os factos acabados de relatar, e que não sofreram sequer substancial contestação por parte dos responsáveis, configuram uma situação em que não é possível proceder a uma liquidação fiável, não oferecendo qualquer segurança e credibilidade os ajustamentos apresentados no relatório elaborado com muito empenho e mérito pela equipa de auditores.

Esta situação ficou a dever-se, em grande medida, a circunstâncias externas à gestão, desde factos naturais a factos de terceiros, mas também em resultado de uma actuação negligente, descuidada, incompetente e pouco interessada dos responsáveis.

Por isso, a Exm.ª Contadora Geral, no despacho que lançou no relatório, a fls. 4 e seguintes, coloca a dúvida, na esteira, aliás, da posição doutrinal defendida pelo Cons.° Trindade Pereira, em "O Tribunal de Contas", p. 191, de saber se, havendo culpa dos responsáveis, o processo a seguir será o da *"impossibilidade de julgamento"* ou antes o da *"fixação do débito dos responsáveis"* fazendo juntar um parecer jurídico do Núcleo Técnico, onde se sustenta a segunda solução, com a qual concorda.

2. Têm toda a pertinência as dúvidas postas, já que o problema é, na verdade, controvertido e não isento de dificuldades.

É conhecida a posição sustentada pelo insigne Cons.° Trindade Pereira, na sua notável obra "O Tribunal de Contas", onde a pág. 191 escreve: — "... ele não pode empregar-se quando haja 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 se deveu ou serviu a encobrir qualquer fraude". E logo a seguir: — "Portanto, os documentos devem faltar por motivo de força maior ou caso fortuito e ser absoluta a impossibilidade de os obter ou substituir".

3. A jurisprudência do Tribunal de Contas tem-se afastado um pouco, porém, desta doutrina, admitindo a impossibilidade de julgamento em casos em que é reconhecida a existência de incúria e a negligência dos responsáveis na base da falta dos documentos, exigindo, todavia, a inexistência de quaisquer vestígios de actuação fraudulenta.

No acórdão de 4.7.89, proferido no Processo n.° 2837/76, publicado no D.R., II, de 14/3/90, depois de citar e transcrever Trindade Pereira, escreve-se: — "Afigura-se-nos, no entanto, que a variedade das situações possíveis é mais complexa, designadamente em casos como o vertente, em que a falta de documentação, ou o seu desaparecimento, podem derivar de incompetência, ou de incúria dos responsáveis, não havendo nos autos elementos que permitam indiciar uma actuação fraudulenta, ou igualmente que quaisquer fundos recebidos

não tenham sido utilizados no pagamento das despesas dos serviços. Em tais casos coexiste, com uma impossibilidade de julgamento, a impossibilidade de se assegurar que a falta de documentação tenha sido devida a caso fortuito ou de força maior, perante a demonstração da incúria e da incompetência dos responsáveis."

E em sentido idêntico vão outros arestos mais recentes — Cfr. os de 23.1.92, 30.4.92 e 14.5.92, proferidos, respectivamente, nos processos n.os 1606/84, os dois primeiros e 1291/85, o último.

Merece especial destaque o citado acórdão de 30.4.92, onde, pela primeira vez neste Tribunal, se faz um notável esforço de teorização deste problema em conexão com o da natureza e da adequação do *processo de fixação de débitos dos responsáveis*, previsto no art.° 26.°, n.° 2, d) da Lei n.° 86/89, de 8/9, como já no art.° 6.°, n.° 8.°, b) do Decreto n.° 22 257, de 25/2/933, mas de que não há memória da sua utilização, sendo certo que também o Cons.° Trindade Pereira lhe não dá grande atenção e suficiente caracterização.

Neste aresto se procura fazer, com subtil argumentação e o possível êxito, a conciliação entre a doutrina do Cons.° Trindade Pereira e a jurisprudência recente deste Tribunal, com apelo a uma interpretação lata e extensiva da referência que este autor faz ao "caso fortuito".

4. Entende-se que não há razões para postergar o sentido da jurisprudência que o Tribunal vem adoptando e que de algum modo se solta da rigidez da tese do Cons.° Trindade Pereira, embora se deva reconhecer a justeza das razões que invoca, designadamente quando escreve: — "Doutro modo, esta (a fraude) estaria sempre impune: faziam-se desaparecer ou não se apresentavam os documentos necessários, ou pretextava-se a sua falta...".

É efectivamente um perigo que se impõe atalhar, levando a cabo uma cuidada e rigorosa indagação sobre as razões da falta ou do desaparecimento dos documentos.

Mas não será uma qualquer incúria, incompetência ou negligência, em concorrência ou não com uma situação de caso fortuito ou de força maior, a afastar definitivamente a declaração da impossibilidade de julgamento.

E crê-se que bastará à prevenção de situações que possibilitem ou potenciem a cobertura de eventuais actuações irregulares ou dolosas, que na recolha e na valoração da materialidade fáctica se atenda a uma dupla exigência:

— de que se não vislumbrem os mais ténues sinais de práticas fraudulentas provados ou tão só indiciados, por exemplo, por viciações, falsificações, destruições, etc.;

— e mais que nos autos se provem factos, práticas ou comportamentos dos quais seja lícito extrair a presunção (natural ou judicial) de que não ocorreram actuações fraudulentas.

Esta segunda exigência, pela positiva, justifica-se pela necessidade de evitar que uma qualquer situação de *non liquet*, porventura as mais frequentes, conduza à impossibilidade de julgamento favorecendo a mais hábil ocultação ou destruição de documentos.

E nem conduzirá ao esvaziamento da fórmula, em razão de dificuldade em recolher elementos positivos de ausência de fraude. Antes obrigará apenas a uma melhor indagação e a uma mais atenta ponderação das circunstâncias que rodeiam o desaparecimento da documentação.

O caso dos autos fornece um bom exemplo a ilustrar a idoneidade da tese que se defende.

Apurado um comportamento irregular, incorrecto, descuidado, negligente, em suma, *culposo* dos responsáveis, obteve-se, por outro lado, do cruzamento dos dados constantes dos poucos livros encontrados e dos documentos salvos com os registos de alguns dos fornecedores, a informação em total conformidade entre eles, o que significa que, onde a comprovação foi possível, ela revelou exactidão, regularidade e fidelidade.

Tanto basta para suportar a tal *presunção* de ausência de práticas fraudulentas e autorizar a solução da impossibilidade de julgamento.

V. Nestes termos, com o parecer concordante do Exm.° Procurador-Geral Adjunto, se acorda no Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, em determinar, ao abrigo do disposto no art.° 26.°, n.° 1, d) da Lei n.° 86/89, de 8/9 e do art.° 94.° do Regimento aprovado pelo Decreto n.° 1 831, de 17/8/915, que os presentes autos passem 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.

Sem emolumentos.

Baixem os autos aos Serviços para as diligências necessárias, designadamente no que respeita à distribuição e à afectação ao Plenário da 2.ª Secção.

Tribunal de Contas em 9 de Julho de 1992

(aa) *José António Mesquita*
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo
José Alfredo Mexia Simões Manaia

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA FRANCISCO GENTIL CONTRATO DE TRABALHO — ACUMULAÇÃO DE REMUNERAÇÕES - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

SUMÁRIO:

1. O limite estabelecido no art.° 26.° n.° 1 do Decreto-Lei n.° 110-A/81, de 14/5, não se aplica ao pessoal em regime de trabalho de direito privado resultante da integração do pessoal que prestava serviço nas caixas de previdência que à data optou por esse regime e não pela integração na função pública. No entanto esse limite já se aplica aos acréscimos salariais estabelecidos no art.° 11.°, n.° 3, do Decreto-Lei n.° 310/82, de 3/8.
2. O prazo de prescrição relativo aos beneficiários de pagamentos indevidos é de 5 anos — art.° 5.° do Decreto-Lei n.° 324/80, de 25/8, mas aos beneficiários simultaneamente responsáveis pela gerência é de aplicar o prazo de 30 anos estabelecido no art.° 34.° do Decreto n.° 22 257, de 25/2/37 pois existe neste caso também responsabilidade financeira.

Conselheiro Relator:
José António Mesquita

Acórdão n.° 182/92 — Proc.os n.os 950/85 e 1427/86
Sessão de 1992.07.09

Acordam, em Subsecção da 2.ª Secção, os Juízes do Tribunal de Contas:

I. 1. Procede-se a julgamento conjunto das contas do INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA FRANCISCO GENTIL — Centro de Coimbra —, relativas aos anos de 1985 e 1986, cujos processos foram mandados apensar já na fase de julgamento, em razão de serem idênticos os problemas que num e noutro se suscitam.

Os responsáveis pelas gerências são:

Processo n.° 950/85: — Manuel Antunes da Silva, Francisco Garcia da Rosa, António Almeida Marques Violante e Manuel Gonçalves Marques,

melhor identificados a fls. 166, na qualidade de membros da Comissão Instaladora;

Processo n.° 1427/86: — Dário Bettencourt de Oliveira Cruz, João Cortez Vaz, António Almeida Marques Violante e Manuel Gonçalves Marques, identificados a fls. 198, na qualidade de membros do Conselho Directivo.

2. Os processos vêm instruídos com os documentos necessários ao seu julgamento, mostrando-se comprovado o débito pelos de fls. 33 e 34 e de fls. 52 a 54 e demonstrado o crédito pelos de fls, 35 a 150 e de fls. 55 a 176, respectivamente, com referência a cada um dos processos.

Ambas as contas abrem com saldos apurados administrativamente, nos termos do art.° 16.° do Decreto n.° 26341, de 7/2/936, em virtude de se não encontrarem julgadas as contas anteriores.

3. Do seu exame verifica-se que os resultados das gerências são os que constam dos ajustamentos seguintes:

Processo n.° 950/85

DÉBITO		
Saldo da conta anterior	206 925$50	
Recebido na gerência	539 190 036$50	539 396 962$00
CRÉDITO		
Saído na gerência	534 687 704$60	
Saldo de encerramento	4 709 257$40	539 396 962$00

Processo n.° 1427/86

DÉBITO		
Saldo da conta anterior	4 709 257$40	
Recebido na gerência	702 443 344$60	707 152 602$00
CRÉDITO		
Saído na gerência	673 437 332$50	
Saldo de encerramento	33 715 269$50	707 152 602$00

II. 1. Em ambos os casos as contas não foram devolvidas, em virtude de, na análise sumária a que foram submetidas, se ter detectado divergência entre os valores dos saldos de encerramento escriturados e os valores certificados pela Caixa Geral de Depósitos em 31 de Dezembro dos respectivos anos e

peças contabilísticas que procuram evidenciar os saldos de encerramento, não tendo sido remetidas reconciliações bancárias completas.

Por isso foram incluídas nos respectivos Planos de Actividades, procedendo-se, em tempo oportuno, ao exame e liquidação, tendo-se verificado mais que a conta, relativa ao ano de 1986, não vinha instruída com os seguintes documentos:

— Orçamento ordinário, 1.° e 2.° Suplementares, que vigoraram na gerência; e
— Relação de documentos de despesa referentes a "Cauções restituídas a Fornecedores".

Por iniciativa da Contadoria, durante a fase administrativa, foram solicitados os documentos em falta e os esclarecimentos necessários com vista à harmonização dos saldos de encerramento, como tudo se vê da correspondência trocada e junta aos autos, resultando supridas as faltas e esclarecidos os pontos de dúvida.

2. E também a Contadoria procedeu à regularização dos arredondamentos com observância do disposto no art.° 4.° do Decreto-Lei n.° 267/81, de 15/9, ao abrigo do D.P. n.° 176/87, de 25 de Julho.

3. Do exame das fichas de acumulações, apuraram-se várias situações de pagamentos excessivos, adiante melhor analisadas, algumas das quais se encontram sanadas pela reposição voluntária das importâncias a mais recebidas, mas persistindo outras que merecem e requerem apreciação detalhada.

4. Sobre elas se pronunciou o Exm.° Magistrado do Ministério Público nos doutros pareceres que emitiu em ambos os processos e que, por serem idênticos os problemas, são de idêntico teor as considerações expendidas.

Neles abordou, cuidada e criteriosamente, as questões postas quanto às reposições, à prescrição invocada e à amnistia das infracções, concluindo no sentido de ser atendida a prescrição, amnistiadas e relevadas as responsabilidades financeiras (sancionatória e reintegratória) e proferido julgamento de quitação, com recomendações.

III. Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

As questões que subsistem e cumpre decidir confinam-se ao campo das acumulações de remunerações auferidas por diversos médicos em violação dos limites estabelecidos, quer pelo art.° 26.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 110-A/81,

de 14/5 (vencimento de Ministro), quer pelo art.° 11.°, n.° 3 do Decreto-Lei n.° 310/82, de 3/8 (90% da remuneração-base).

Vejamos as situações individualizadamente:

— *Dr. Acácio F. Amaral*

Gerência de 1985 — Esc. 76 453$00 — excesso por acumulação em violação do art.° 26.°, n.° 1; — alegou ter feito opção pela manutenção da situação anterior e, portanto, ter pretado serviço em regime de direito privado;

— *Dr. Eduardo C. Morais Sarmento Pires*

Gerência de 1985 — Auferiu Esc. 94 175$00, por acumulação em violação do art.° 26.°, n.° 1, citado, e invocou a prescrição no requerimento de fls. 228;

Gerência de 1986 — Auferiu Esc. 291 192$00, por acumulação em violação do art.° 26.° n.° 1 e Esc. 52 460$00, por acréscimos em violação do art.° 11.°, n.° 3 e invocou também a prescrição nos requerimentos de fls. 270 e 281;

— *Dr. Francisco Garcia da Rosa*

Gerência de 1985 — Auferiu Esc. 136 255$00, por acumulação em violação do art.° 26.° n.° 1 e alegou ter prestado serviço em regime de direito privado; — e auferiu mais Esc. 73 080$00, por acréscimos em violação do art.° 11.°, n.° 3, quantia que repôs, conforme se vê da guia de fls. 219;

Gerência de 1986 — Auferiu Esc. 51 620$00, por acumulação em violação do art.° 26.°, n.° 1 e alegou, no seu requerimento de fls. 266, ter prestado serviço em regime de direito privado e ainda a prescrição.

— *Dr. Manuel Antunes da Silva*

Gerência de 1985 — Auferiu Esc. 360 675$00, por acumulação em violação do art.° 26.°, n.° 1 e alegou ter prestado serviço em regime de direito privado; — e auferiu mais Esc. 73 080$00, por acréscimos em violação do art.° 11.°, n.° 3, quantia que repôs, conforme se vê da guia de fls. 219;

Gerência de 1986 — Auferiu Esc. 240 000$00 por acumulação em violação do art.° 26.°, n.° 1; — auferiu mais Esc. 245 410$00 por acréscimos em violação do art.° 11.°, n.° 3; — e, para ambos os recebimentos, invocou a prescrição nos seus requerimentos de fls. 265 e 278, alegando mais, no primeiro, e para aquele excesso, ter prestado serviço em regime de direito privado.

Estes os factos trazidos aos autos, quer pela actividade da Contadoria, quer pela alegação dos interessados nos diversos requerimentos que dirigiram a

diversas entidades (Presidente do Instituto, Ministro das Finanças, etc.) e que acabaram por ser remetidos ao Tribunal.

Ainda em sede de matéria de facto, cumpre acrescentar que:

— foi feita a prova, através da junção de fotocópia das declarações de opção da manutenção da situação anterior, ou seja, de contrato de trabalho em regime de direito privado, o que obteve também confirmação do Organismo; e
— resulta dos autos que decorreram mais de cinco anos sobre os pagamentos sem que os interessados-beneficiários fossem, por qualquer meio, interpelados ou notificados para proceder à restituição do indevidamento recebido.

2. O problema dos pagamentos indevidos, por remunerações além dos limites estabelecidos nos art.os 26., n.° 1, do Decreto-Lei n.° 110-A/81, de 14/5 e no art.° 11.°, n.° 3, do Decreto-Lei n.° 310/82, de 3/8, foi abordado e tratado com algum desenvolvimento no recente acórdão de 2 do corrente, proferido no Processo n.° 2721/86, da ARS de Bragança, tendo-se decidido que:

a) O limite estabelecido naquele artigo 26.°, n.° 1 (vencimento de Ministro) para as remunerações pelo exercício de cargos ou funções públicas não se aplica àquelas que foram percebidas pelos médicos das antigas Caixas de Previdência que, ao abrigo do direito atribuído pelo art.° 41.°, do Decreto-Lei n.° 124/79, de 10/5, tenham feito opção pelo regime de trabalho anterior, não ingressando, assim, na função pública e mantendo o regime de direito privado;
b) Mas esse limite já se aplica aos acréscimos salariais estabelecidos no art.° 11.°, n.° 3, do Decreto-Lei n.° 310/82, mesmo em prejuízo do "plafond" aí fixado de 90% sobre a remuneração base.

3. Esta a jurisprudência actual do Tribunal que aplicada ao presente processo conduz ao reconhecimento de não serem devidas reposições pelas remunerações a esse título recebidas pelos médicos Drs. Acácio F. Amaral, Francisco Garcia da Rosa e Manuel Antunes da Silva.

Os dois últimos, porém, deviam reposições pelos acréscimos salariais auferidos, nos montantes atrás mencionados, ou seja:

— na gerência de 1985, de 73 080$00 para cada um, que repuseram, naturalmente, porque nessa gerência integraram a Comissão Instaladora; e
— na gerência de 1986, de 51 620$00 e 245 410$00, respectivamente, a que se dirigiram os seus requerimentos invocando a prescrição.

Também o médico Dr. Eduardo C. Morais Sarmento Pires alegou a prescrição quanto a todos os pagamentos, já que se não encontraria a prestar serviço em regime de direito privado (o que, aliás, só poderia ocorrer numa ARS).

4. Já ficou adiantado que dos autos resultava terem decorrido mais de cinco anos sobre os pagamentos sem interpelação para a restituição.

É que esses pagamentos ocorreram, naturalmente, nas gerências em análise — 1985 e 1986 — e só a partir de Fevereiro de 1992 (ou mais tarde foram interpelados para fazer as reposições, como se alcança no Proc.° n.° 950/85, dos ofícios de fls. 215 e 217 e no Proc.° n.° 1427/86, dos ofícios de fls. 250, 251, 255 e 256.

Estava, pois, decorrido o prazo de cinco anos estabelecido no art.° 5.° do Decreto-Lei n.° 324/80, de 25 de Agosto, para a obrigatoriedade da reposição das quantias indevidamente, ou a mais, recebidas.

Todavia, este prazo de prescrição respeita apenas aos beneficiários dos pagamentos, já que, para os responsáveis pela gestão, o prazo de prescrição continua a ser o de trinta anos estabelecido no art.° 34.° do Decreto n.° 22 257, de 25/2/937.

Acontece até que os médicos Drs. Francisco Garcia da Rosa e Manuel Antunes da Silva, na gerência de 1985, foram simultaneamente gestores e beneficiários de pagamentos excessivos. Mas, em relação a essa gerência, não invocaram a prescrição e antes procederam à reposição voluntária, no que revelaram consciência da dupla qualidade em que estavam obrigados à restituição.

Mantém-se, pois, de pé a responsabilidade dos membros do órgão de gestão pela infracção financeira prevista no art.° 37.° do Decreto n.° 22 257 citado, em conjugação com as disposições dos art.^{os} 18.°, n.^{os} 2 e 4 e 22.°, n.° 2, da Lei n.° 40/83, de 13/12.

Porém, como bem acentua o Exm.° Magistrado do Ministério Público, não se mostra dos autos que os responsáveis tenham "tido comportamentos intencionais de lesar a Fazenda Nacional ou de enriquecer indevidamente os dois médicos, pelo que será de relevar a respectiva responsabilidade, ao abrigo do art.° 50.° da Lei n.° 86/89, de 8/9.

Aliás, não tendo havido propósito de fraude, a responsabilidade financeira ficaria reduzida à multa prevista no n.° 1 do art.° 11.° do Decreto-Lei n.° 737/76, de 16/10, caindo sob o manto da amnistia, nos termos da alínea *z*) dos art.° 1.° da Lei n.° 16/89, de 11/6 (Cfr., também, a alínea cc) do art.° 1.°, da Lei n.° 23/91, de 4/7).

De todo o modo, deve dizer-se que a culpa dos responsáveis parece resultar mais intensa em algumas situações de acréscimos salariais para além do limite de 90% estabelecido no art.° 11.°, n.° 3 do Decreto-Lei n.° 310/82, pelo

que chama a atenção para a rigorosa observância, no futuro, dos preceitos legais sobre acumulações, sob pena de poderem vir a ser responsabilizados pelos excessos eventualmente verificados.

5. Resta determinar que na conta da gerência seguinte sejam escriturados os juros capitalizados na Caixa Geral de Depósitos, em 31/12/1986, no montante de Esc. 208 110$00, já que se mostra incluída na conta de 1986 a importância de Esc. 168 641$10 relativos a 1985.

IV. Termos em que, com o parecer concordante do Exm.° Procurador-Geral Adjunto, se acorda no Tribunal de Contas em julgar os responsáveis pelas gerências inteiras de 1985 e 1986, atrás identificados, quites pelas respectivas responsabilidades, devendo o saldo abonado na conta de 1986 figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

São devidos emolumentos nos montantes de Esc. 349 038$00 e 394 271$00, respectivamente, para as gerências de 1985 e 1986.

Comunicações necessárias.

Desapensem-se os processos, depois do trânsito em julgado, juntando-se fotocópia deste acórdão ao Proc.° n.° 1427/86.

Tribunal de Contas em 9 de Julho de 1992.

(aa) *José António Mesquita*
Júlio Carlos de Lacerda Castro Lopo
António Joaquim de Carvalho

Fui presente:

(a) *Maria da Graça Lopes Marques*

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS

JULHO A SETEMBRO DE 1993

1. ACTIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO DOMÍNIO COMUNITÁRIO

1.1. Auditorias

No âmbito das relações comunitárias, o Tribunal de Contas português e os seus Serviços de Apoio desenvolveram intensos contactos com o Tribunal de Contas Europeu, devido à natureza das funções exercidas por ambas as Instituições — funções de controlo externo da actividade financeira do Estado português e da União Europeia.

Durante o 2.° Semestre do ano de 1993, o Tribunal de Contas Europeu realizou em Portugal auditorias em diversos domínios, com a participação do Tribunal de Contas português, de acordo com o n.° 3 do art.° 188-C do Tratado CEE, tendo sido cumpridos na totalidade os objectivos que nos propusemos para esta actividade.

No seguimento das auditorias efectuadas, as observações elaboradas pelo Tribunal de Contas Europeu são — através do Tribunal de Contas português — enviadas aos órgãos e serviços competentes que devem responder dentro do prazo estabelecido.

Sobre a globalidade da actividade desenvolvida e acima referida, para melhor informação apresenta-se em seguida um quadro descritivo da mesma.

AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS COM O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, EM PORTUGAL, ANO DE *1993* (2.° SEMESTRE)

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OUTRAS ENTIDADES ENVOLVIDAS	OBJECTIVOS	OBSERVAÇÕES
14 a 22 de Setembro	FSE	DAFSE IEFP JNIC (Junta Nacional de Investigação e Ciência)	IGF	– Análise da gestão das ajudas do FSE a Portugal aos programas operacionais Ciência e PRODEP, no âmbito dos Regs. (CEE) 2052/88, 4253/88 e 4255/88 do Conselho. – Controlo documental e físico aos organismos beneficiários.	
27 de Setembro a 1 de Outubro	FEDER	DGDR CCRA	GEPAT JAE	Controlo do programa operacional INTERREG relativo às regiões fronteiriças entre Espanha e Portugal: – Análise geral, avaliação do desenvolvimento, coordenação do programa e exame de processos relativos aos projectos.	

Continua

Continuação

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OUTRAS ENTIDADES ENVOLVIDAS	OBJECTIVOS	OBSERVAÇÕES
27 de Setembro a 1 de Outubro	FEOGA - Garantia	INGA IPPC Insp.-Geral de Auditoria e Gestão DGA IQA	IGF	– Análise do sistema de gestão e Controlo, que rege a gestão administrativa e contabilística das despesas do FEOGA-Garantia, e respectivos processos. – Exame dos documentos justificativos e de toda a documentação relativa às receitas e despesas sujeitas a controlo.	
18 a 22 de Outubro	FEDER	DGDR OGMA ICEP INE		Análise da aplicação dos Regs. (CEE) 2025/88, 4253/88 e 4254/88 no que respeita ao controlo dos programas/projectos: – Programa Operacional de Assistência Técnica; – Programa estatísticos de desenvolvimento regional (PREDER I e II); – Oficinas Gerais de Material Aeronáutico (OGMA); – Promoção de imagem dos produtos portugueses em mercados externos.	

Continuação

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OUTRAS ENTIDADES ENVOLVIDAS	OBJECTIVOS	OBSERVAÇÕES
25 a 29 de Outubro	FEOGA	IVVA - Sede e Delegação de Santarém Adega Cooperativa de Almeirim C.V.R. do Alentejo (Évora) Adegas Camillo Alves SARL Sociedade Vinícola Lusitana		– Controlo da aplicação dos regulamentos comunitários para a OCM do vinho: – Análise da importância da taxa de comercialização na gestão global do mercado do vinho; – Sistema de controlo das declarações de produção existenciais e documentos de transporte; – Sistema administrativo de destilação; – Controlo da produção de vinho (quantidade, qualidade); – Verificação de pagamentos de restituição à expostação.	
17 a 19 de Novembro	FEOGA-Garantia	INGA DGMAIA	IGA DGA	Análise: – dos processos relativos ao funcionamento dos prémios destinados a compensar uma perda de rendimento dos produtores de carne de ovino (regs. 3013/89, 3007/84, 2069/92 e 3567/92); – das medidas de intervenção sob a forma de ajudas à armazenagem privada (Reg. 3446/90) e medidas excepcionais em virtude da seca; – das regras do regime estabelecido para certificados de importação de animais reprodutores (Regs. 1600/92, 1692/92 e 510/93); – exame da documentação relativa à gestão e ao controlo das medidas acima referenciadas.	

1.2. Reunião dos Agentes de ligação

Decorreu no dia 13 de Julho no Luxemburgo a XVII Reunião dos Agentes de Ligação, na qual participaram o Agente de Ligação do nosso Tribunal e uma assessora, com a seguinte ordem de trabalhos:

— «Declaração de fiabilidade», segundo o art.° 188.° do Tratado de Maastricht;
— Informação sobre a experiência das auditorias conjuntas;
— Análise das conclusões do grupo de trabalho sobre «Normas Gerais de Controlo».

A 2.ª reunião dos Agentes de Ligação realizou-se no dia 14 de Dezembro na sequência da reunião do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da Comunidade Europeia (de 27 de Setembro a 1 de Outubro), tendo como objectivo dar início à execução prática de algumas Resoluções tomadas no âmbito daquele Comité:

— Declaração de fiabilidade;
— Os controlos conjuntos realizados pelo TCE e cada uma das Instituições Superiores de Controlo nacionais;
— O Mercado Interno Comunitário — Controlo do IVA nas operações intracomunitárias.

1.3. Comité de contacto dos presidentes dos Tribunais de Contas

Pela primeira vez, e organizado pelo Tribunal de Contas português, reuniu em Lisboa de 27 de Setembro a 1 de Outubro o Comité de Contacto do Tribunal de Contas Europeu e das Instituições Superiores de Controlo Financeiro dos Estados-Membros da Comunidade, alternadamente realizado no Luxemburgo (Sede da Instituição) e num dos Estados-Membros, em execução do princípio da colaboração entre estas Instituições Supremas.

A reunião compreendeu duas partes distintas, tendo na parte I sido discutidos temas surgidos na sequência da reunião de 1992, que foram objecto de estudo e aprofundamento durante o ano de 1993.

Em síntese, foram os seguintes, os temas principais objecto de análise:

Parte I

— Normas Gerais de Controlo (Relator —TCE)
— Auditorias conjuntas (Relator — TCE)

— Auditoria das medidas de auxílio previstas nos art.os 92.° e 93.° do Tratado/CEE — apreciação do documento de trabalho a elaborar pelo Grupo de Trabalho (Relator — Portugal)
— O Relatório anual do TCE e o princípio do contraditório relativamente à Administração Nacional (Relator — Espanha).

Parte II

— Avaliação e acompanhamento dos resultados das auditorias (Relator — Portugal)
— Auditoria a ajudas ao desenvolvimento (Relator — Holanda)
— Tratado de Maastricht — suas implicações (Relator — Grécia)
— O Mercado Interno Comunitário e suas implicações (Relator — Irlanda).

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu actividades no domínio das relações internacionais, durante o 2.° semestre de 1993, conforme resumidamente se descreve.

2.1. Relações bilaterais e cooperação

1. *Cooperação com o Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil*

No seguimento do «Acordo de Cooperação Científico, Técnico e Cultural» estabelecido em 1991 entre os dois Tribunais, têm-se vindo a intensificar ao longo dos últimos dois anos as relações entre as duas Instituições Superiores de Controlo.

Para o ano de 1993, destaca-se a assinatura do «Programa de Cooperação Técnica para 1993/94», no decurso da visita efectuada por uma delegação do TCU no dias 26 e 27 de Agosto ao abrigo do referido Acordo.

2. *Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde no âmbito do parecer sobre a conta geral do Estado*

De 2 a 12 de Novembro, duas dirigentes do Tribunal de Contas português deslocaram-se em visita de trabalho à República de Cabo Verde, a fim de colabo-

rar com o Tribunal de Contas deste país (TCCV) na concepção de «uma estrutura para o parecer sobre a Conta Geral do Estado de Cabo Verde».

Dos contactos efectuados com dirigentes dos vários organismos da Administração Pública resultou a elaboração de um modelo, especificado por áreas, tendo em conta a realidade da administração financeira daquele país.

Deverá assinalar-se ainda, que a experiência se revelou enriquecedora pelo esforço de sistematização exigido, tendo em consideração a escassez do tempo disponível para uma acção de âmbito naturalmente vasto.

3. *Estágio no tribunal de contas da Assessora de intercâmbio Internacional do TCU (Brasil)*

Decorreu de 15 a 26 de Novembro na sede do Tribunal de Contas em Lisboa o estágio efectuado por uma assessora de intercâmbio internacional do TCU-Brasil, ao abrigo do Acordo de Cooperação entre os Tribunais de Contas dos dois países. O referido estágio proporcionou uma visão da organização e do funcionamento do Tribunal português nos seguintes aspectos:

— Recrutamento de pessoal e formação profissional no Tribunal de Contas;
— A informática no Tribunal de Contas;
— Organização do Arquivo Histórico e Biblioteca;
— O Plano e o Relatório de Actividades;
— A função de controlo prévio do Tribunal de Contas;
— O Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado;
— Auditoria e julgamento de contas;
— Relações comunitárias e internacionais do Tribunal de Contas.

No final do estágio foi proferida uma comunicação sobre o Tribunal de Contas da União do Brasil.

4. *Participação dos Tribunais de Contas da Guiné-Bissau e de S. Tomé e Príncipe em cursos de formação profissional*

Em conformidade com o interesse demonstrado pelos Tribunais de Contas da Guiné-Bissau e de S. Tomé e Príncipe, dois funcionários de cada uma das Instituições Superiores de Controlo destes países frequentaram os cursos de formação de «Processo no Tribunal de Contas» e «Procedimento Administrativo», que se iniciaram respectivamente a 22 e 29 de Novembro, no Tribunal de Contas português.

5. *Visita ao Tribunal de Contas da delegação do Tribunal de Contas da Suécia*

Nos dias 6 e 7 de Dezembro, foi recebida uma delegação do Tribunal de Contas da Suécia, com vista a recolher informações sobre o sistema estatal de orçamento, execução orçamental e prestação de contas em Portugal. Igualmente foram prestados todos os esclarecimentos sobre planeamento orçamental, auditoria e uniformização de funções na administração pública portuguesa.

6. *Visita ao Tribunal de Contas de um consultor da OCDE*

No âmbito de uma visita alargada ao nosso país o Tribunal de Contas português efectuou em 13 de Dezembro, com um consultor da OCDE, uma reunião de trabalho, tendo como objectivo a análise da situação portuguesa em matéria de auditoria no sector público.

2.2. Organizações internacionais

1. *X CLADEFS e reunião da Assembleia Geral da OLACEFS*

Realizou-se de 15 a 20 de Agosto, na Costa Rica, o X Congresso Latino Americano e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores, com o objectivo de intercâmbio de ideias e experiências no âmbito da fiscalização pública e formulação de recomendações, para resolução de problemas comuns da gestão fiscalizadora superior, nos seguintes temas presentes ao Congresso:

Tema I/Subtema I — A fiscalização superior face à modernização da Administração Pública.

Tema II/Subtema II — O impacto dos processos de modernização da Administração Pública nas Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Tema II — Situação actual e perspectivas da fiscalização superior em matéria da dívida pública.

2. *Adesão do Tribunal de Contas à «EURORAI — European organisation of regional audit institutions»*

Em 1993, o Tribunal de Contas tornou-se membro associado da EURORAI, organização internacional que compreende Tribunais de Contas de âmbito regional.

A utilidade desta adesão reside no facto de ter interesse para o controlo financeiro desenvolvido pelas Secções Regionais do Tribunal de Contas dos Açores e da Madeira.

4. *«EES — European evaluation society»*

Em 1993, o Tribunal de Contas foi convidado para colaborar com a «European Evaluation Society», com sede em Haia, cujo Director é o ex-Presidente do Tribunal de Contas holandês.

Trata-se de uma instituição cuja finalidade é a troca de ideias e experiências nomeadamente, no domínio das finanças públicas.

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histó
e Bibli