REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS
N.º 26
Jul./Dezembro 1996

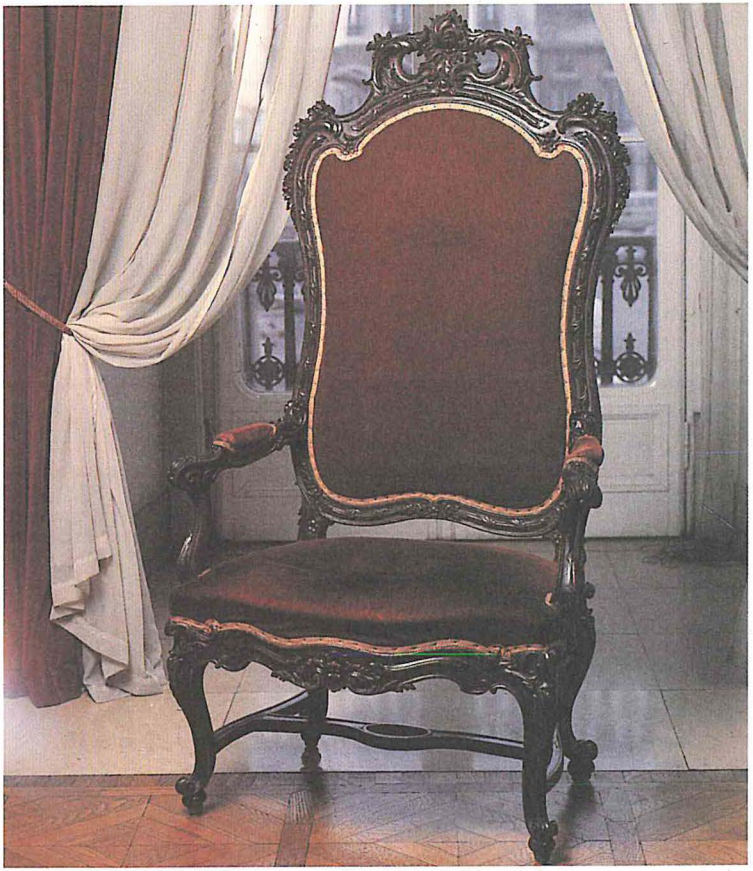
REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Propriedade: *Tribunal de Contas*
Director: *Presidente do Tribunal de Contas,*
Alfredo José de Sousa
Administração: *Conselho Administrativo do Cofre do Tribunal de Contas*
Coordenação deste número:
Director-Geral do Tribunal de Contas,
José Fernandes Farinha Tavares
e *Director do Gabinete de Estudos,*
Manuel Freire Barros
Montagem e Composição gráfica:
Isabel Trigo e Lúcia Belo
Colaboração e Apoio Técnico:
Gabinete de Estudos
Direcção, Redacção e Administração: *Sede do Tribunal de Contas,*
Av. da República nº 65 -1050 Lisboa
Distribuição e assinaturas: *Av. da República nº 65 - 1050 Lisboa*
Impressão: Gráfica Maiadouro
Nº 26 - Julho a Dezembro de 1996
ISSN: 0871 3065
Tiragem: 1750 exemplares
Depósito Legal: 93 097/95



Cadeira de braços

De nogueira, com assento, costas e manchetes estofados a veludo vermelho, espaldar de lados reintrantes com o aro entalhado à volta e o cachaço com festões pendentes dos lados, rematado por volutas, pernas entalhadas e pés enrolados assentes sobre tacão.

Estilo e época de D. José I.

Séc XVIII (3º quartel)

Prov. Erário Régio.

Segundo a tradição esta cadeira foi usada pelo Marquês de Pombal nas sessões onde o Tesoureiro-Mor e o Escrivão lhe apresentavam as contas liquidadas pelas contadorias.

Dims: Altura 1695 x largura x fundo 620 mm

Tribunal de Contas - Inv. Nº 510/41

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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

ESTUDOS

Aspectos de evolução da tributação geral do consumo numa perspectiva histórica.
por: João Pinto Ribeiro 19

O controlo na Administração Autárquica.
por: João Fernandes Neto 37

Sistema nacional de controlo financeiro:
- controlo interno e controlo externo
por: José Tavares 57

L'Independence de l'Institution Supérieur de Controle Financier à partir de l'exemple de la Cour des Comptes Portugaise.
por: Stephanie Flizot 85

As Delegações Regionais na estrutura da Suprema Câmara de Controlo Polaca.
por: Jerzy Wozniak 101

Instrumentos indispensáveis de uma Administração Pública Moderna.
por: Maria do Rosário Torres 109

Da questão social - A repercussão da sua norma.
por: Gaspar Cardoso da Costa 199

A Sociedade de Economia mista no direito francês.
por: António José Calhau de Resende 259

Principais apontamentos acerca das sociedades de economia mista.
por: Luciano de Araújo Ferraz 301

O controlo das contas públicas—Um Passado, Uma História
por: Judite Cavaleiro Paixão 321

DOCUMENTOS

Discurso de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, no acto da celebração do protocolo de cooperação com o Tribunal Administrativo de Moçambique 351

As garantias de Independência dos Tribunais de Contas — A experiência Portuguesa (Comunicação de Sua Excelência o Conselheiro Presidente no II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) 361

Os Tribunais de Contas e as Privatizações — A experiência Portuguesa (Comunicação de Sua Excelência o Conselheiro Presidente no II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa)..... 377

II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa:
— Conclusões e recomendações do Tema I 403
— Conclusões e recomendações do Tema II..... 407

ACÓRDÃOS

PLENÁRIO GERAL

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS

Recurso Extraordinário nº 1/90, de 24 de Setembro de 1996 — *Competência do Tribunal. Direito Subsidiário. Fixação de jurisprudência. Lei do processo. Oposição de julgados. Recurso Extraordinário. Tribunal de Conta* 415

Recurso Extraordinário nº 11/95, de 25 de Setembro de 1996 — *Acto Administrativo. Contratos de Pessoal. Delegação de competência. Eficácia do Acto. Forma dos Actos. Serviço Nacional de Saúde. Assento* 425

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO)

RECURSOS

Anulação de visto nº 2/90, de 9 de Julho de 1996 — *Anulação de visto. Documento Falso. Nota Biográfica. Prova Documental* 441

Recurso de Emolumentos nº 2/96, de 22 de Outubro de 1996 — *Contrato Plurilateral. Emolumentos. Entidade Beneficiária. Obrigação Emolumentar* 451

AUTOS DE RECLAMAÇÃO

Autos de Reclamação nº 83/96, de 17 de Setembro de 1996 — *Competência própria. Contrato Adicional. Contrato de Empreitada. Delegação de Competência. Junta Autónoma das Estradas* 463

Autos de Reclamação nº 87/96, de 9 de Julho de 1996 — *Comissão de Serviço. Direcção Geral de Turismo. Estágio. Provimento de Lugares* 469

Autos de Reclamação nº 105/96, de 17 de Setembro de 1996 — *Código das Expropriações. Indemnização. Isenção de Visto. Protocolo.* 477

Autos de Reclamação nº 112/96, de 17 de Setembro de 1996 — *Autonomia Administrativa e Financeira. Quadro de Pessoal* 485

Autos de Reclamação nº 120/96, de 22 de Outubro de 1996 — *Concurso Interno. Concursos de Pessoal. Contrato Administrativo de Provimento. Habilitações Literárias. Hospital de Garcia da Horta. Regime de Instalação. Requisitos Legais* 491

Autos de Reclamação nº 144/96, de 22 de Outubro de 1996 — *Concursos de Pessoal. Habilitações Literárias. Requisitos Legais* 495

ACÓRDÃOS DE VISTO

Decisão nº 3926/96, de 7 de Agosto de 1996 — *Concurso de Empreitada de Obras Públicas. Fases do Concurso. Fase da Habilita-*

ção dos Concorrentes. Fase da Verificação da Aptidão dos Concorrentes. Fase da Adjudicação. Aplicação directa de Directiva Comunitária. Primado do Direito Comunitário 499

Acórdão nº 46/96, de 24 de Setembro de 1996 — *Administração Pública. Aviso de Abertura. Concursos de Pessoal. Prazo de Validade do Concurso. Recrutamento de Pessoal. Vagas.* 503

Acórdão nº 48/96, de 8 de Outubro de 1996 — *Órgão Colegial. Quorum* 507

OBRIGAÇÕES GERAIS

Acórdão nº 38/96, de 22 de Julho de 1996 — *Abertura de Crédito. Amortização. Certificado de Aforro. Contrato de Empréstimo a Curto Prazo. Divida Pública. Endividamento. Linha de Crédito. Mapa Contabilistico. Obrigação Geral. Obrigações do Tesouro* 515

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA (2ª SECÇÃO)

RECURSOS

Acórdão nº 216/96, de 31 de Outubro de 1996 — *Contrato de Fornecimento. Hospital de Santa Maria. Pagamentos Indevidos. Recusa de Visto. Relevação da Responsabilidade. Responsabilidade Financeira por Multa. Responsabilidade Financeira Reintegratória. Condenação.* 523

JULGAMENTO DE CONTAS E AUDITORIAS

Acórdão nº 187/96, de 11 de Julho de 1996 — *Culpa. Dolo. Funcionário Público. Informações Obrigatórias. Negligência. Omissão. Responsabilidade Financeira Sancionatória. Condenação.* 537

Acórdão nº 193/96, de 19 de Setembro de 1996 — *Conta de Gerência. Instruções do Tribunal. Junta de Freguesia. Processo de Multa. Responsabilidade Financeira. Condenação* 543

Acórdão nº 228/96, de 14 de Novembro de 1996 — *Autarquia Local. Caixa Geral de Depósitos. Caução. Contrato Adicional. Con-*

trato de Empreitada. Depósito de Garantia. Desconto Obrigatório. Desporto. Empreitada de Obras Públicas. Interesse Público. Operações de Tesouraria. Subsídios. Trabalhos a Mais 551

Acórdão nº 189/96, de 11 de Julho de 1996 — *Amnistia. Contrato de Empreitada. Contratos de Pessoal. Custas de Execuções Fiscais. Emolumentos. Excesso de Verbas. Horas Extraordinárias. Irregularidade Contabilistica. Relevação da Infracção. Responsabilidade Financeira. Subsídios* 579

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS 591

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO) 603

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA (2ª SECÇÃO) 621

CRÓNICA DA LEGISLAÇÃO

ÍNDICE DE TEMAS 627

ACTOS LEGISLATIVOS
- Leis 657
- Decretos-Leis 662
- Decretos Legislativos Regionais 682

OUTROS ACTOS NORMATIVOS
- Decretos Regulamentares 687
- Decretos Regulamentares Regionais 687
- Decretos dos Ministros da República para as Reg Aut 689
- Resoluções do Conselho de Ministros 691
- Portarias 698
- Despachos Normativos 706
- Resoluções da Assembleia Leg. Reg. 708

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS
Resoluções da Assembleia da República 711
Declarações 713

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Julho a Dezembro de 1996 717

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas 735

Publicações periódicas 751

Índices de assuntos 757

Índices de autores 763

Publicações recentes do Tribunal de Contas
Periódicas 771
Não Periódicas 773

ESTATUTO EDITORIAL

O Tribunal de Contas insere-se numa linha de continuidade de diversas instituições do Estado que, desde os anos finais do Século XIII em que se situará a sua criação, prosseguiram, com estatutos naturalmente diferentes, uma função central de fiscalização financeira.

O sistema de fiscalização financeira externa portuguesa é influenciado por um princípio que, vindo do Direito Romano e tendo expressão tanto do Direito Privado como no Direito Público português desde há muito, não deixa de poder documentar-se também em outras experiências jurídicas, algumas bem mais antigas: quem administra bens alheios presta contas.

Ora, bom exemplo de bens alheios são os bens públicos que, por serem da comunidade (ou de instituições nascidas da sua auto-organização) não são individualmente de ninguém que zele pela sua integridade e pela fidelidade e transparência da respectiva gestão.

Surge, assim, a obrigação de prestar contas como dever incontornável dos que administram, a qualquer título, dinheiros ou outros activos públicos.

Como forma apurada de tomar essas contas, com independência, imparcialidade ou isenção, surge a jurisdição de Contas, aspecto central de uma jurisdição das finanças públicas que pode estender-se a poderes mais amplos.

Tal jurisdição é exercida pelo Tribunal de Contas que, na linha de continuidade acima referida, é afirmado pela Constituição democrática de 1976, sobretudo a partir da Revisão de 1989, como um Tribunal integrado no aparelho judiciário e vem progressivamente a afirmar-se como órgão supremo de controlo financeiro do Estado de Direito democrático.

É neste contexto que se insere a Revista do Tribunal de Contas, como espaço para reflexão, estudo, investigação e informação nos domínios do Direito Financeiro e das Finanças Públicas e, bem assim, do controlo financeiro externo e independente.

Sem perder de vista o cunho científico, bem patente na secção dos Estudos, ocupa especial relevo nos seus objectivos a preocupação de proporcionar utilidade prática a todos os que, de algum modo, têm de lidar com o Direito Financeiro e as Finanças Públicas e o seu controlo, traduzida na divulgação da actividade do Tribunal mediante a publicação de jurisprudência, estudos, pareceres, informações e documentos sobre matérias conexas com as suas atribuições.

Assim, adoptando uma periodicidade, em regra, semestral, a Revista apresenta um conteúdo típico estruturado nos seguintes capítulos ou secções:

Estudos
Documentos
Publicação integral de acórdãos seleccionados
Crónica da jurisprudência seleccionada (sumários)
Crónica da legislação seleccionada (sumários)
Arquivo Histórico
Notícias
Informação bibliográfica.

O Director

(Alfredo José de Sousa)

ESTUDOS

Aspectos de evolução da tributação geral do consumo numa perspectiva histórica[*]

por: **João Pinto Ribeiro**[**]

[*] O presente texto tem natureza pedagógica e acompanha de perto, com as necessárias actualizações e adaptações, o que tem sido utilizado há alguns anos pelo autor na prelecção de cursos de Finanças Públicas, quer na Faculdade de Economia do Porto, quer na Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto. Não se trata, portanto, de um texto de investigação, e o único mérito que lhe pode ser atribuído é a forma ou perspectiva pessoal da sua exposição, dada a finalidade da sua utilização.
Este artigo foi recentemente publicado na colectânea de **"Ensaios de homenagem ao Prof. Manuel Jacinto Nunes"**

[**] Juiz Conselheiro e Vice-Presidente do Tribunal de Contas (2ª Secção)

Os impostos especiais de consumo, que constituem a modalidade mais antiga de tributação indirecta *(na Idade Média já existia um imposto sobre o sal)*, têm sido criados por um processo bastante empírico, sem coerência entre si, a maioria das vezes sob a pressão da necessidade de aumentar as receitas, mas nalguns casos em obediência também a outras razões: redistribuir o rendimento *(imposto sobre os bens de luxo)*, desencorajar o consumo de certos bens *(álcool, tabaco, etc.)*, atribuir os custos de certos serviços públicos aos seus utentes dentro do **"princípio do benefício"** da tributação *(o imposto sobre a gasolina)*, controlar ou racionar o consumo de certos bens em períodos de penúria, etc. ...

Nos últimos anos da Primeira Guerra Mundial, ainda sob pressão da necessidade de arrecadar avultados montantes de receitas e de lutar contra a inflação, apareceram os primeiros impostos gerais de consumo. Estes impostos têm revestido diversas modalidades, que por ordem do seu aparecimento histórico são: o imposto cumulativo ou **"em cascata"**, o imposto único *(no fabricante, no grossista ou no retalhista, consoante a fase do circuito produtivo em que tem lugar a sua incidência)* e o imposto sobre o valor acrescentado *(IVA)*. Cada um destes impostos discrimina menos que o seu imediato predecessor entre os diferentes produtos ou entre as diversas formas de produzir e distribuir determinado produto. Tal, podia tornar aconselhável começar a sua análise pelo imposto sobre o valor acrescentado, que exerce, no aspecto referido, um impacto uniforme, e apreciar seguidamente em que medida as outras modalidades se desviam desse arquétipo[1]. Vamos optar, no entanto, por enquadrar a sua descrição na perspectiva histórica, que permite apreender em que medida é que certas pressões económicas e sociais por uma uniformidade de tratamento podem ter condicionado o desenvolvimento da tributação geral da despesa ao longo de quase um século da sua existência.

---

[1] Tal justifica, como adiante se refere, que o IVA tenha sido adoptado como modelo para vigorar nos países da Europa Comunitária, nos termos do artigo 2º da 1ª Directiva do Conselho da CEE, de 11 de Abril de 1967.
A ideia que serve de fundamento à definição do campo de aplicação do IVA inspira-se no modelo de equilíbrio da economia clássica, o qual pressupõe que, num sistema de concorrência perfeita, os impostos indirectos que incidem sobre o valor das transações devem ser gerais e neutros, isto é, onerarem todos os bens e serviços em condições similares.

1. IMPOSTO CUMULATIVO OU "EM CASCATA"

Neste caso o imposto incide sobre o valor total de cada uma das transacções por que passa um bem ao longo dos diversos estádios ou fases do seu circuito produtivo, desde que é matéria prima até à sua venda ao consumidor como produto acabado, apresentando-se como imposto plurifásico.

E como a sua base é assim ampla, a taxa aplicada pode ser reduzida, o que tem a vantagem de não estimular a evasão ao imposto na medida em que poucos contribuintes acharão compensador em tal hipótese correr o risco de penalidades. Todavia, mesmo neste aspecto, a experiência da aplicação do imposto em vários países veio a traduzir-se na preferência por uma taxa de imposto mais elevada sobre algo inferior ao valor total das transacções. É que por razões administrativas tornou-se geralmente aconselhável isentar do imposto as pequenas empresas. Por um lado, a sua fiscalização em relação a estas empresas poderia implicar custos que tornam não compensadoras as receitas deles cobradas e, por outro lado, daí deriva a necessidade de lhes exigir a organização de uma contabilidade, a qual, mesmo rudimentar, pode constituir para elas um pesado **"custo de observância"** do imposto. Uma das soluções adoptada para estas dificuldades administrativas tem consistido em isentar um certo montante das vendas de todas as empresas *(por ano ou mês)*, o que equivale a isentar as mais pequenas e permite a prática de uma taxa de imposto mais elevada.

Este imposto tem apresentado, todavia, o grave inconveniente de criar desigualdades ao fazer depender o montante de imposto cobrado de determinado bem do número de transacções por que ele passa, o qual depende do grau de integração dos seus processos de fabricação e de distribuição (integração vertical ascendente ou descendente). Assim, tal modalidade de imposto discrimina contra os circuitos longos e beneficia os circuitos curtos, o que induz naturalmente os empresários à integração vertical a que corresponde um retrocesso na especialização, com a possível implicação nos custos de produção e distribuição e na correspondente afectação de recursos.

A discriminação que esta forma de imposto geral cria contra a não integração dos circuitos produtivos tem monopolizado praticamente a atenção da totalidade dos autores, ignorando-se outros tipos de discriminação que o imposto também é susceptível de originar. Um deles é o que deriva do ónus adicional que o imposto pode criar ao valor acrescentado nos estádios

iniciais dos circuitos produtivos de certos bens em relação a outros, desde que não exista uma integração vertical completa, acentuando-se o ónus com o grau de desintegração. Para se compreender o alcance desta discriminação, imagine-se duas indústrias A e B, com o mesmo grau de integração vertical, isto é, com o mesmo número de estádios produtivos, em que a indústria B produz um artigo no valor do qual, por hipótese, os serviços do grossista e do retalhista representam uma parte importante, enquanto na indústria A o valor do produto consiste principalmente do valor acrescentado nos estádios iniciais. Admitindo o mesmo preço junto do consumidor final para ambos os bens, e uma taxa de imposto de 5%, o quadro seguinte ilustra a diferença entre as duas situações:

Valor dos produtos nos diversos estádios		**Montante de impostos (taxa 5%)**	
A	B	A	B
100	100	5	5
150	120	7,5	6
190	150	9,5	7,5
200	180	10	9
230	230	11,5	11,5
		43,5	39,0

É certo que esta discriminação, de um modo geral, não tem procurado os estudiosos de Finanças Públicas, nem os legisladores lhe têm consagrado disposições especiais. E o facto não deixa de ter a sua importância, tendo em conta que desse modo se criam oportunidades para reduzir o impacto cumulativo do imposto, aligeirando os encargos de fabricação do bem *(manufactura menos completa e menos cuidada)* e promovendo a sua venda através de campanhas publicitárias, aperfeiçoamento dos circuitos de distribuição do produto, etc.

2. IMPOSTO ÚNICO OU MONOFÁSICO

Este imposto incide apenas sobre o valor dos bens numa das fases do seu circuito produtivo: quando eles passam do produtor para o grossista *(imposto único no fabricante)*, deste para o retalhista *(imposto único no grossista)*, ou na altura em que este o vende ao consumidor *(imposto único no retalhista)*. Qualquer destes impostos ao concentrar o seu encargo numa única fase, a taxa por eles utilizada terá de ser mais elevada do que a do imposto cumulativo, o que naturalmente encorajará a fraude.

A maior parte dos países insatisfeitos com o imposto cumulativo, pelas razões apontadas, passaram a adoptar na década de 60 impostos monofásicos. Com estes eliminam-se as principais desigualdades resultantes do impacto daquele sobre diferentes modos de organização de produção e de comercialização de determinado bem. Porém, estes impostos, também não se apresentam neutrais, pois podem criar, como veremos, diferenças de tratamento entre os bens que incluem diversas proporções dos serviços de distribuição no seu custo ou interferir nas relações de competição de produzir e distribuir o mesmo produto. Neste aspecto, quando um fabricante empreende uma integração vertical descendente ao absorver certas funções do grossista ou do retalhista, permanecendo basicamente uma empresa transformadora, o imposto incide sobre um valor do bem que inclui certos custos de distribuição. Neste sentido o imposto discrimina contra a integração vertical descendente empreendida pelo fabricante, criando importantes desigualdades competitivas, relativamente aos que assim não procederam, podendo a neutralidade do imposto ser restaurada desde que o preço tributável deixe de ser o preço real da transacção e seja substituído por um preço hipotético mais baixo.

Tal desigualdade competitiva, embora subsista no imposto único no grossista, quando este integra as funções do retalhista, a situação apresenta-se menos discriminatória contra tal integração vertical descendente, sendo neste sentido que se afirma que tal imposto é mais neutral que o imposto no fabricante. Também neste caso a restauração da neutralidade completa implicaria que a base tributável assentasse, não no preço efectivo da transacção, mas ainda num preço hipotético que correspondesse ao preço corrente da venda por grosso.

A possibilidade de tal discriminação desaparece no imposto único no retalhista, caso em que o imposto é exactamente proporcional ao preço do

bem vendido, não havendo necessidade em tal caso de utilizar preços hipotéticos para restaurar a neutralidade da tributação.

No imposto único no fabricante, a sua base é o valor do bem quando ele deixa a última empresa que intervém no seu processo de fabricação, sendo em relação a esta que se define o estádio em que o bem se torna tributável.

Ao estruturar-se este tipo de imposto torna-se necessário introduzir a ideia de área de suspensão do imposto, obviamente dispensável no imposto cumulativo, e segundo a qual se isola um certo sector da actividade de produção e distribuição dos bens, neste caso os fabricantes, através do estabelecimento de um registo prévio para as empresas. Os bens que penetram neste grupo de empresas registadas não pagam imposto à entrada e podem ser transferidos dentro deles livres de imposto *(isenção dos produtos semi-acabados ou bens intermédios)*. De facto, se cada produto não deve ser tributado mais do que uma vez, é necessária a suspensão do imposto enquanto o bem se move dentro da zona do mundo industrial, circulando entre as fábricas em vários estádios de acabamento[2].

Por idênticas razões às apontadas no imposto cumulativo, também aqui se pode consagrar a isenção para as empresas, embora neste caso haja uma menor perda de matéria colectável.

O imposto único no grossista estrutura-se de modo análogo ao que incide no fabricante, tornando-se apenas necessário salientar alguns aspectos em que dele difere. Em primeiro lugar, a área de suspensão do imposto dentro da qual há a sua isenção para a circulação dos bens intermédios, é um pouco maior sob o imposto no grossista[3], o que constitui uma vantagem administrativa, por menos reembolsos de impostos serem necessários, desde que poucos bens deixam o sector registado para regressar a ele mais

---

[2] Quanto a certos bens, que entram na zona, e que desaparecem no processo de fabrico *(por exemplo os combustíveis)* deveriam igualmente ser isentos porque acrescentam valor que será tributado quando o produto final emerge da zona. Todavia, como esses bens podem ser utilizados como produtos finais ou como bens intermédios, o fabricante pode declarar destiná-los à produção mas vir a desviá-los para o consumo próprio ou revendê-los a utentes não tributáveis, realizando desse modo receitas à custa do fisco. São razões desta natureza que têm levado os legisladores à sua tributação, isentando apenas os bens intermédios que aparecem fisicamente incorporados no produto acabado. Por considerações administrativas semelhantes, a isenção de bens capitais é usualmente restringida àqueles bens que não podem ser directamente utilizados por empresas não tributáveis ou consumidores: a maquinaria, por exemplo, mas não o mobiliário de escritório ou as viaturas.

[3] Admitindo que os fabricantes podem actuar como grossistas.

tarde; além disso, uma eventual isenção dos pequenos grossistas custa ainda menos receita ao Estado do que a isenção dos pequenos fabricantes, em regra, em maior número; por último, há ainda a referir, que ao incluir na base de tributação o valor acrescentado pelo grossista, o imposto que incide nesta fase, relativamente ao que tem lugar no fabricante, é mais neutral entre produtos que incluem diversas proporções de serviços de distribuição no seu custo[4].

O imposto único no retalhista, pelo que se acaba de referir, tem ainda um menor efeito de discriminação entre os diversos produtos, ao incluir na sua base todos os custos de fabricação e de distribuição.

O imposto único no retalhista permite incluir na sua base a tributação de todos os serviços, do mesmo modo que o imposto cumulativo e o imposto sobre o valor acrescentado, mas em contraste com o imposto no fabricante ou no grossista, uma vez que estes impostos se articulam mal com uma tributação geral dos serviços, já que esta, por definição, tem de ser feita no último estádio da sua produção.

3. IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (IVA)

No desenvolvimento histórico da tributação geral da despesa, este imposto plurifásico não cumulativo constitui a modalidade mais recente, e naturalmente a mais aperfeiçoada. Com ele preserva-se a neutralidade fiscal, desaparecendo as discriminações criadas pelo imposto cumulativo e pelos impostos únicos no fabricante e no grossista sendo estranha ao seu funcionamento a técnica de suspensão do imposto. O imposto no retalhista, embora possa ser, como veremos, uma forma de tributação equivalente a determinado tipo de IVA, a sua aplicação seria susceptível de criar dificuldades financeiras ao Estado, uma vez que para proporcionar receitas significativas a sua taxa teria de ser elevada, o que incentivaria a fraude por não ser um imposto fraccionado como o IVA. Mercê disso, o IVA foi erigido em modelo para vigorar nos países da Europa Comunitária *(Relatório Neumark)*.

O IVA incide valor que uma empresa acrescenta aos bens e serviços que compra doutras empresas e que processa com a força de trabalho que

---

[4] Entre nós, entre 1966 e 1985, vigorou um imposto deste tipo, designado por imposto de transacções.

emprega e com os capitais próprios (maquinaria, edifícios, mobiliário, veículo, etc.). O produto assim obtido é vendido aos consumidores ou a outras empresas, sendo a diferença entre as receitas das vendas e o custo dos materiais e serviços que adquirem de outras empresas que constitui o seu valor acrescentado e, portanto, a base do imposto.

3.1. TIPOS DE IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO

As aquisições a outras empresas em matérias primas, produtos semi-elaborados, combustíveis, serviços (bancários, de seguros, publicidade) e ainda de bens capitais. O tratamento concedido a estes bens capitais, que se reflectem no âmbito da base do imposto, difere, todavia, do tipo de imposto utilizado, uns isentando o valor desses bens, outros não. Vamos, então passar em revista, muito resumidamente, os principais tipos de imposto e os seus processos de cálculo.

Sob um primeiro tipo de IVA o valor acrescentado seria igual às receitas brutas menos o custo da compra de bens intermédios de produtores situados nos anteriores estádios de produção. As compras de outras empresas que são dedutíveis das vendas excluem assim as que respeitam a bens capitais, bem como a dedução de qualquer quota da sua depreciação. A base do imposto seria, em cada estádio da produção, igual à soma da depreciação com os salários, juros, rendas e lucros.

A nível de toda a economia tal imposto será equivalente a um imposto geral que incidisse sobre a venda de todos os bens e serviços finais, *(bens de consumo e bens de capitais)* produzidos durante certo período *(isto é, o Produto Nacional Bruto)* e pago pelo vendedor quando o fosse vendido ao último comprador, quer este seja um consumidor, uma empresa que aumenta os seus stocks, ou uma empresa que compra bens capitais. É neste sentido que muitos autores não consideram o IVA uma nova forma de tributação, mas meramente um imposto de vendas administrado de forma diferente.

Admitindo que nos situamos numa economia fechada, se C é o consumo da economia, I o investimento bruto, S o total de salários, L o lucro líquido, J os juros, R as rendas e D a quota de depreciação, a base agregada do imposto será o somatório dos valores acrescentados brutos das empresas, isto é,

$$PNB = S + R + J + L + D = C + I$$

e por isso este IVA se designa do tipo produto bruto.

Outro tipo de IVA, igualmente como o anterior, não permite a dedução dos bens capitais comprados a outras empresas, mas diferentemente dele subtrai à base do imposto o montante da depreciação que ocorre durante cada ano.

Neste caso a base agregada do imposto corresponde ao somatório dos valores acrescentados líquidos das empresas *(receitas brutas menos compras de bens intermédios e depreciação)*, isto é, ao Rendimento Nacional (Y) ou Produto Nacional Líquido

$$Y = PNL = S + R + J + L = C + I - D$$

e o IVA diz-se de tipo rendimento ou produto líquido. Será assim equivalente a um imposto geral sobre o rendimento pessoal.

Um terceiro tipo de IVA isenta os bens capitais ao permitir a dedução do seu valor total no ano da sua aquisição a outras empresas. O valor acrescentado é agora a diferença entre as receitas brutas da empresa e as compras de bens intermédios e de bens capitais. Enquanto o tipo anterior permitia deduzir apenas a quota de depreciação este permite deduzir todo o investimento bruto, tornando o imposto equivalente a um imposto geral que incidisse apenas sobre as vendas de bens de consumo no retalhista, diferindo deste apenas no processo administrativo da sua aplicação[5].

A base agregada deste tipo fica reduzida à componente C do Produto Nacional, diferindo do anterior pela diferença I-D *(investimento bruto menos depreciação, isto é, o investimento líquido)*. Compreende-se, então, que este IVA possa ser designado de tipo consumo.

---

[5] De facto, o IVA que incide sobre um determinado bem de consumo representa um encargo fiscal idêntico ao de um imposto monofásico aplicado na última fase da cadeia de tributação *(que em princípio será a do retalho)* à mesma taxa de IVA. A diferença entre estas duas espécies de tributação do consumo deriva essencialmente da respectiva forma de arrecadação: o IVA traduz-se no fraccionamento da carga do imposto em parcelas, enquanto no imposto monofásico a cobrança efectua-se de uma só vez.

A escolha da base do IVA é uma importante questão de política fiscal. O imposto de tipo produto bruto é desde logo susceptível de críticas em termos de equidade, uma vez que a manutenção da fonte produtiva do rendimento, exige que se utilize a base do imposto em termos líquidos *(produto bruto menos depreciação)*. Se se admite que o rendimento já está sujeito a uma tributação pessoal directa, que tem sido considerada como forma superior do ponto de vista da equidade, o IVA do tipo consumo acaba por ser o único com interesse prático.

3.2 MÉTODOS DE CÁLCULO DO IMPOSTO

Desde que o valor acrescentado é o resultado da actividade dos factores produtivos, um método para o seu cálculo consiste em adicionar todas as remunerações pagas pela empresa, incluindo os juros, as rendas e os lucros *(líquidos de depreciações)*. Este é o chamado **"método por adição"**, que é o mais adequado para o IVA de tipo rendimento. Se a empresa produz os seus próprios bens de capitais em lugar de os comprar, este método capta o valor assim acrescentado pela empresa.

Para o IVA de tipo consumo o chamado **"método por subtracção ou dedução"** é o mais adequado e consiste em deduzir das vendas da empresa as compras que esta realiza noutras empresas, incluindo as compras de bens de capitais. Seria incómodo usar o método por adição para computar a base deste imposto, desde que ao valor das remunerações dos factores haveria que ser adicionada a depreciação e deduzir os bens capitais adquiridos ou produzidos dentro da própria empresa.

Há uma terceira técnica de cálculo do imposto, que é uma variante do método por subtracção, e que tem ganho ampla aceitação. Neste método, às vendas totais da empresa, sem qualquer dedução, é aplicada a taxa do IVA, e ao imposto assim obtido subtraem-se os impostos semelhantes referidos nas facturas das empresas que têm vendido os diversos materiais e serviços à empresa em questão. Em lugar de subtrair as compras das vendas e aplicar a taxa de imposto à diferença, o imposto sobre as compras é subtraído do imposto sobre as vendas. A compensação a que obriga a aplicação do método estabelece-se usualmente, na base mensal: do imposto sobre as vendas de dado mês é subtraída a soma dos impostos sobre as compras feitas pela empresa nesse mês. Este método, conhecido por método subtractivo indirecto ou de **"crédito de imposto"**, tem sido usado na

generalidade dos países que adoptaram o IVA, facilitando a observância do imposto ao conter um elemento de autocontrole.

Este método pode ser especialmente útil quando se pretende reduzir a taxa do IVA em algum estádio dos processos de fabrico ou de distribuição de certo bem, sem afectar o montante total de imposto cobrado no conjunto dos estádios por que ele passa. A redução do imposto em certo estádio simplesmente dá origem a um aumento de igual montante num estádio posterior, sendo a taxa determinativa do montante num estádio, tipicamente o da venda do bem a retalho.

4. ASPECTOS DOS IMPOSTOS GERAIS DO CONSUMO RELACIONADOS COM O COMÉRCIO INTERNACIONAL

a) Princípios gerais

Com respeito às transacções relacionadas com o comércio internacional, os impostos de consumo dispõem para o seu tratamento de várias soluções alternativas, tendo particular importância para tais impostos a distinção entre o princípio da origem e o princípio de destino.

Se o imposto consagra o princípio da origem, ele recai em cada país sobre todos os acréscimos de valor do bem nele produzidos, e só sobre esses, independentemente do lugar do seu consumo. Deste modo os produtos são tributados de acordo com os impostos existentes nos países onde tem origem o seu valor e não de acordo com os impostos dos países onde residem os seus consumidores. Por isso as importações de bens não são tributadas, só o sendo os valores que lhes são ulteriormente adicionados; os bens exportados, enquanto transaccionados no país, são tributados na mesma medida que os bens produzidos e consumidos no mercado interno. Portanto, de acordo com este princípio não é preciso saber qual a origem do produto ou qual vai ser o seu destino, tornando dispensável o conhecimento da sua passagem através das fronteiras fiscais, o que permite em relação aos impostos em causa a abolição da actividade das alfândegas. Tudo se passa como se não existissem mercados distintos, não sendo necessário distinguir a produção e o consumo internos do que é importado e do que se destina a exportação. Daí considerar-se o princípio da origem o mais adequado quando se tem em vista a criação de um mercado comum entre vários países, que supõe uma

eliminação do trabalho realizado pelas alfândegas e a equiparação o mais completa possível entre mercado interno e mercado internacional[6].

Entretanto as disparidades existentes entre os diversos países em matéria de impostos de consumo torna impraticável o princípio da origem nas relações internacionais. Com efeito, quando existem impostos de tipo diferente, ou do mesmo tipo com taxas diversas, o princípio da origem cria diferenças de carga fiscal entre os produtos, com distorções na concorrência que levariam os consumidores a ir fazer os gastos de consumo nos países onde os bens estivessem menos tributados e as empresas a localizar-se nos países onde as transacções fossem menos oneradas; depois, tal princípio não se ajusta à aplicação de um imposto sobre o consumo de certo país não só porque os consumidores ficam sujeitos à vontade dos legisladores de outros países mas ainda porque em consequência dele as receitas provenientes da tributação não reverte para os Estados onde residem os consumidores, mas para aqueles onde o valor dos bens foi produzido.

Na ausência de prévia harmonização de impostos, a solução alternativa que se impõe é a do princípio de destino, que tem sido por esse facto adoptado pela generalidade dos países. De acordo com ele, os bens devem ser onerados com o imposto do país onde residem os consumidores, independentemente do local onde o seu valor foi produzido. Para o princípio ser aplicado, as exportações não devem ser tributadas o que obriga à restituição dos impostos que tenham sido pagos anteriormente ou ao estabelecimento de um regime de suspensão de imposto nas fases da produção anteriores à exportação dos bens; o país importador, por sua vez, e para os bens importados serem tributados na mesma medida que os produzidos e comercializados internamente, deve aplicar-lhes um imposto compensatório equivalente às parcelas de imposto a pagar pelos bens domésticos similares nas fases anteriores de produção e comercialização. Todas estas operações *(compensações, restituições e isenções de impostos)*, feitas ou não nas fronteiras impondo o conhecimento da origem dos produtos e o seu destino, não permitem que se prescinda da actividade das alfândegas quando se aplica o princípio de destino.

---

[6] Esta eliminação completa das alfândegas não pode considerar-se praticável enquanto os países da área do mercado comum tiverem de manter relações comerciais com países a ela não pertencentes.

Com a adopção deste princípio consegue-se, não só a igualdade de encargos para o consumo de cada país, mas ainda que o imposto pago seja o pretendido pelos legisladores do país residente dos consumidores e que toda a receita do imposto reverta para o Estado em que reside o consumidor.

b) A experiência comunitária da implementação de um sistema transitório para o princípio de origem.

Até 1 de Janeiro de 1993, o princípio do destino tem sido aplicado ao IVA na incidência dos bens que são objecto de troca internacional, quer o país pertença ou não ao espaço comunitário da União Europeia *(UE)*.

Convém recordar que já em Março de 1985 se estabeleceu no Conselho Europeu de Bruxelas, como objectivo a alcançar, a entrada em vigor do chamado Acto Único Europeu, onde se previa a criação do mercado interno comunitário[7], e de acordo com o qual a supressão das fronteiras no interior da Comunidade e, consequentemente, os controlos efectuados pelas alfândegas sobre as mercadorias objecto de transacções intracomunitárias. Tal supressão das fronteiras significa não só vantagens financeiras para os sujeitos passivos *(economia de custos ligados a tempos de espera, preenchimento de documentos, etc.)*, mas também, e com mais importância, eliminação do pré-financiamento do imposto que era pago na importação.

Na lógica da criação deste mercado interno comunitário, como espaço sem fronteiras que garante livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais, os conceitos de **"importação"** e de **"exportação"** desaparecem, bem como o princípio subjacente à existência de fronteiras fiscais, que é o da tributação no país de destino, devendo todas as transacções de bens e serviços ser objecto de tributação em IVA no Estado membro da sua produção *(princípio da origem)*.

Nesta perspectiva, a Comissão apresentou em 1987 ao Conselho várias propostas de directivas, visando a suspensão das fronteiras fiscais, a harmonização da base do IVA e a aproximação das suas taxas em todos os Estados membros; simultaneamente, foi apresentado,

---

[7] Cfr. o artº 13º do Acto Único Europeu que aditou o artº 8º-A no tratado CEE. O Acto Único foi assinado durante 1986 pelos Estados Membros, e entrou em vigor em Julho de 1987 depois da ratificação por todos eles.

para as trocas intracomunitárias, um mecanismo de atribuição das receitas do IVA ao Estado membro consumidor dos bens e serviços, que pela sua finalidade ficou conhecido por **"câmara de compensação"**. Foi na ausência de acordo entre os Estados membros quanto à aceitação destas propostas, que se decidiu avançar para a solução de um período transitório até 31 de Dezembro de 1996, que conserva o sistema de tributação no país de destino, embora com supressão efectiva das fronteiras fiscais a partir de 1 de Janeiro de 1993[8]. Os aspectos básicos de tal solução são os seguintes:

— a eliminação da fronteiras fiscais implica que se deixe de considerar como facto gerador de imposto as importações de bens de países comunitários, passando as trocas entre estes países a ficarem sujeitas ao regime especial das **"trocas intracomunitárias de bens"**; os conceitos de importação e exportação passam a ser utilizados exclusivamente nas operações daqueles com países terceiros.

— as aquisições de bens efectuadas em qualquer Estado membro continuam a ser tributadas no país consumidor, mas a cobrança do imposto que era efectuada pelos serviços das alfândegas passa a realizar-se directamente pelo adquirente *(sujeito passivo)* que inclui tais aquisições *(e vendas)* na sua declaração periódica para fins da liquidação do imposto, da mesma forma que as vendas e aquisições similares efectuadas no interior do país[9];

— o controlo das operações intracomunitárias baseia-se na obrigação que têm os sujeitos passivos, que efectuem transmissões de bens para outros países comunitários, de recolher o número da identificação fiscal dos adquirentes, para efeitos de IVA, nos países de destino dos bens, bem como o valor das transmissões efectuadas; a recolha e controle destes dados pressupõe uma estreita cooperação entre as administrações fiscais dos países membros e da troca de informações através da interconexão dos seus sistemas informáticos.

---

[8] Orientação dos Conselhos ECOFIN de 13 de Novembro de 1987 e de 23 de Julho de 1990.

[9] Para além de existirem disposições específicas aplicáveis às entregas intracomunitárias aos sujeitos passivos isentos de IVA, às pessoas colectivas que não sejam sujeitos passivos e a certos agricultores, o novo regime prevê que as vendas intracomunitárias a particulares sejam tributadas nos países de origem, com excepção das vendas de veículos novos e das vendas à distância e por correspondência que ultrapassaram certos limiares

c) Perspectivas de passagem a um regime definitivo

O sistema transitório instituído procurou salvaguardar o aspecto essencial da implementação do mercado interno, ao abolir as fronteiras fiscais *(i.e. o controlo administrativos das alfândegas)* com manutenção do princípio do destino. Para este sistema transitório, que deve vigorar até 31 de Dezembro de 1996[10], conceberam-se medidas que substituíssem os actuais controlos fronteiriços exercidos pelas autoridades alfandegárias de modo a evitar o risco do incremento da evasão e fraude fiscais. Tais medidas traduzem-se nas já referidas novas obrigações para os sujeitos passivos, tais como a recolha do número fiscal dos adquirentes nos países de destino das mercadorias, juntar à declaração periódica um **"anexo recapitulativo"** contendo o valor das transmissões efectuadas. Estes dados, na posse das administrações fiscais, conjugados com a interconexão dos sistemas informáticos dos países membros, constituem a garantia da correcta aplicação do IVA durante o período transitório[11]. O acesso informático imediato à base de dados das administrações fiscais, garante o controlo das declarações dos seus próprios sujeitos passivos, designadamente a veracidade dos números fiscais constantes dos anexos recapitulativos ou das facturas.

A avaliação e acompanhamento do sistema transitório previa-se que envolvesse:

— apresentação pela Comissão, até 31 de Dezembro de 1994, de um relatório que faria o balanço da aplicação do sistema implementado e das condições existentes para a passagem ao regime definitivo;

— avaliação do próprio funcionamento do sistema de troca de informações entre as Administrações fiscais *(sistema VIES)* e da medida em que o sistema ao permitir controlar o movimento dos

---

[10] Automaticamente prorrogável até à data da entrada em vigor do regime definitivo, como expressamente previsto na Directiva 91/680/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1991.

[11] A estas bases de dados têm acesso todos os Estados membros através da chamada rede VIES *(**VAT Information Exchange System**")*, sistema instituído pelo Regulamento *(CEE)* nº 218/92 do Conselho, de 27 de Janeiro de 1992, relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos *(IVA)*. Todos os Estados membros dispõem, portanto, de uma base de dados contendo registo dos seus sujeitos passivos a quem foi atribuído um número de identificação para efeitos de IVA, à qual os outros Estados membros têm acesso através da rede VIES.

bens entre os Estados membros poderá ser instrumento indispensável ao funcionamento de uma câmara compensação a instituir quando da passagem ao regime definitivo.

O primeiro relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, relativo à aplicação do sistema VIES, tal como estava previsto no seu regulamento, foi publicado em 23.06.94. Os indicadores nele contidos permitem fazer um balanço positivo do funcionamento do VIES no plano técnico, confirmado em relatório[12] elaborado por um grupo de trabalho que reuniu representantes de 6 Tribunais de Contas de Estados membros incluindo o Tribunal da União Europeia. Aqui se refere que **"o controlo dos números de identificação para efeitos de IVA estava operacional no prazo previsto, sem deparar com dificuldades de maior. A taxa de envio espontâneo dos mapas recapitulativos atinge já os 85% e melhora constantemente ..."**, acrescentando-se nas conclusões que **"a instalação técnica do sistema VIES efectuou-se em condições satisfatórias. As bases de dados existem e são funcionais. Os novos procedimentos parecem ter sido facilmente aceites pelos contribuintes. O instrumento está operacional e não surgiu nenhum problema de maior ..."**.

Já quanto ao relatório a apresentar pela Comissão até ao fim de 1994, que visava dar a conhecer aos Estados membros o projecto do regime definitivo, tal não se verificou. De facto, os dados mais recentes parecem apontar para dificuldades de cumprimento do calendário de 31/12/96. Com efeito, a passagem ao regime definitivo exige os necessários passos adicionais na harmonização das taxas do IVA, questão que a quase totalidade dos governos da UE não parece apressada em abordar. As preocupações orçamentais internas apresentando-se de momento prioritárias (mormente o controlo dos défices orçamentais), a perspectiva dos governos se verem privados de um dos principais instrumentos de captação de receitas vai contribuindo para adiar qualquer decisão de vulto relativa à harmonização do IVA. Decisões de alguns governos em tempos recentes de elevar as suas taxas (Espanha, Itália, França ...) parecem alimentar perspectivas pessimistas de harmonização, tal como se desenhavam em Outubro de 1992, em que para além de se fixar como taxa mínima do IVA 15%, teria havido uma espécie de acordo tácito da taxa máxima não ultrapassar 20%. Neste momento, dentro da União, as ta-

[12] Relatório que tem a data de 21 de Outubro de 1994.

xas variam entre 15% (Alemanha e Luxemburgo) e 25% (Dinamarca e Suécia); o Parlamento francês aprovou em Julho último a elevação da taxa normal de 18,6% para 20,6% a partir de 1 de Agosto. Não admira, assim, que no início deste ano (1995), em Janeiro, o novo comissário encarregado das questões fiscais, Mário Monti (sucessor de Christiane Scrivener) se tenha mostrado muito céptico quanto a possibilidade de se passar em 1997 ao regime definitivo do IVA, acrescentando que seria necessário provavelmente reexaminar este problema fiscal em ligação com a passagem à terceira etapa da união monetária.

O facto da Directiva 91/680/CEE estabelecer que o regime transitório deveria ter o seu termo em 31.12.96 tem carácter, como aí se prevê, meramente indicativo. Recorde-se que a própria 6ª Directiva relativa a harmonização de legislações e aprovada em 1977, contem diversas disposições de natureza transitória que ainda se mantém em vigor.

Setembro/95

O controlo na administração autárquica

por: **João Fernandes Neto***

* Juiz Conselheiro e ex-Vice-Presidente do Tribunal de Contas (2ª Secção)

I. BREVE INTRODUÇÃO

Permitam-me que as minhas primeiras palavras sejam para agradecer o honroso convite que me foi dirigido pelo Exmo Inspector-Geral de Finanças para participar neste Seminário abordando o tema *"O Controlo na Administração Autárquica"*.

Convite que aceitei com muita satisfação e ao qual procurarei corresponder com uma intervenção que visa, essencialmente, contribuir para uma desejável articulação entre os órgãos de controlo interno e externo com vista a proporcionar uma maior cobertura do universo do controlo financeiro autárquico.

As considerações que tecerei para o efeito – embora decorram da minha experiência de 8 anos como Juiz da área das Autarquias ao nível da 2ª Secção (fiscalização sucessiva) do Tribunal de Contas – não vinculam este Tribunal pois, para tanto, não fui mandatado pelo seu Plenário. Elas são da minha exclusiva responsabilidade que, naturalmente, assumo.

II. DELIMITAÇÃO DO TEMA

O tema sobre que incide o 5º Painel deste Seminário abarca uma vasta problemática, suscita múltiplas questões teóricas em relação às quais inexiste consenso e levanta dificuldades práticas quer para as autarquias, como pessoas colectivas públicas tuteladas, quer para os órgãos do controlo, como pessoas colectivas públicas tutelares.

Desde logo, a questão de autonomia do poder local, os seus limites e restrições, como seja a tutela administrativa.

Depois, que tutela administrativa? De estrita legalidade? Também de mérito?

E se, em vez de atendermos ao fim da tutela, olharmos para o seu conteúdo: tutela inspectiva? tutela correctiva? tutela substitutiva ou supletiva?

Abandonando as questões teóricas — ainda que as interrogações formuladas estejam longe de ser exaustivas nesta vertente — e passando aos aspectos práticos que, desde já, se circunscrevem ao controlo financeiro da Administração Autárquica (em consonância com o escopo anteriormente

mencionado desta intervenção) suscitam-se as seguintes dúvidas tidas por mais pertinentes:

- sendo o controlo interno das autarquias locais exercido pela Inspecção Geral de Finanças e pela ex. IGAT — hoje Inspecção-Geral do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território — como evitar uma possível duplicação de acções inspectivas sempre que incidam sobre matérias conexionadas com a gestão patrimonial e financeira e com actividade administrativa autárquica?
- e porque não uma articulação dos programas de fiscalização dos órgãos de controlo interno das autarquias com o programa de fiscalização do Tribunal de Contas de molde a evitar a possibilidade anteriormente referida e a proporcionar uma maior cobertura do controlo financeiro e autárquico?
- que controlo exerce realmente o Tribunal de Contas sobre a Administração Autárquica?

Esboçada a traços largos a panorâmica da problemática ínsita ao tema a abordar, é a altura de fixar os parâmetros das considerações que sobre ele desenvolveremos de seguida:

A análise a apresentar assentará nas seguintes bases:

- situaremos no quadro constitucional e legal actuais a tutela administrativa autárquica sem grandes incursões na doutrina sobre a temática cujo desenvolvimento seria incompatível com a duração fixada para esta intervenção e supérfluo para o objectivo que, com ela, pretendemos atingir;
- as breves considerações que faremos sobre a articulação das actividades inspectivas da IGF e da ex.-IGAT deverão ser interpretadas como meras sugestões dadas por alguém que está "off" de tais órgãos de controlo interno e que não tem a mínima intenção de *"meter foice em seara alheia"*;
- como, por certo, ninguém estranhará, será sobre o controlo da Administração Autárquica pelo Tribunal de Contas que incidirá com mais detalhe a exposição que se segue.

III. EXPLANAÇÃO DAS CONSIDERAÇÕES JULGADAS MAIS PERTINENTES

1. A autonomia do poder local e a tutela administrativa.

O princípio da autonomia do poder local está consagrado no artº 6º da Constituição da República que, no título VII da sua parte III — respeitante à organização do poder político e sob a epígrafe *"Poder Local"* — desenvolve as coordenadas em que aquele se materializa.

Significa esse princípio — como observam *Gomes Canotilho e Vital Moreira* — que *"as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios, e não meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado"*[1].

Mas, como salienta o primeiro Autor, a autonomia do poder local não deve ser, simplisticamente encarada como contrapoder do Estado, antes se configurando como *"garantia constitucional que assegure aos municípios um espaço de conformação autónoma, cujo conteúdo essencial não pode ser destruído pela administração estadual"*[2].

Ou seja, a ênfase no princípio constitucional de autonomia local há-de ser temperada pela correcta valoração dos interesses em jogo — os interesses das populações locais e os interesses gerais da comunidade estadual — porventura conflituantes.

Daí o não se ter chegado ao ponto de prescindir de qualquer forma de tutela administrativa.

A necessidade de impor limites ou correctivos à autonomia local, visando atenuar os seus inconvenientes e harmonizar a actividade das autarquias com os interesses globais do Estado e da colectividade nacional, ou seja intentando alcançar e *"equilíbrio do corpo social"*,[3] o *"ajustamento à ecologia da comunidade nacional"*[4] é, por isso, uniformemente reconhecida e a própria Lei Fundamental a prevê no seu artº 243º.

Entende-se por tutela administrativa *"o poder conferido ao órgão de uma pessoa colectiva de intervir na gestão de outra pessoa colectiva autónoma — autorizando ou aprovando os seus actos ou, excepcionalmente, modificando-os, revogando-os ou suspendendo-os, fiscalizando os seus serviços ou suprindo a omissão dos seus deveres legais — no intuito de*

coordenar os interesses próprios da tutelada com os interesses mais amplos representados pelo órgão tutelar"[5].

Ou, noutra acepção e mais sinteticamente, consiste *"no conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação"*[6].

Segundo o critério do fim concebe-se, pois, uma tutela que visa aferir da legalidade da decisão da entidade tutelada, da sua conformidade à lei (a tutela de legalidade) ao lado de uma tutela de mérito que se destina a verificar se a decisão, além de legal, é técnica, económica e politicamente a mais oportuna ou conveniente: naquela, o órgão tutelar verifica se o acto é legal; nesta, se é legal, útil e conveniente.

Esta distinção entre tutela de legalidade e tutela de mérito é importante porque depois da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, que regulou o instituto nos artigos 91º a 93º e sobretudo depois da revisão constitucional de 1982, a tutela do Governo sobre as autarquias locais em Portugal deixou de poder ser, como era até então, uma tutela de mérito e de legalidade, para passar a ser apenas uma tutela de legalidade (vide o nº 1 do artº 243º da C.R.P., cuja redacção foi mantida nas Leis Constitucionais nº 1/89 e nº 1/92).

A recente Lei nº 27/96, de 1 de Agosto — que estabeleceu o novo regime jurídico da tutela administrativa das autarquias locais e entidades equiparadas — definiu, no seu artº 2º, o objecto de tal tutela em perfeita consonância com a letra e a filosofia do citado preceito da Lei Fundamental.

Noutro plano, distinguem-se três espécies fundamentais de tutela administrativa quanto ao conteúdo: a tutela "*correctiva*", tendente a corrigir os eventuais inconvenientes resultantes do conteúdo dos actos projectados ou decididos pelos órgãos tutelados; a tutela "*inspectiva*", traduzindo o poder de fiscalizar órgãos e serviços de pessoa colectiva tutelada, para o efeito de promover a aplicação de sanções por ilegalidade ou má gestão; a tutela "*substitutiva*" ou "*supletiva*" que consiste no poder conferido à autoridade tutelar de suprir as omissões do órgão tutelado, praticando em seu lugar os actos devidos[7].

Dúvidas não existem que a tutela administrativa das autarquias locais não abrange a tutela substitutiva porquanto — ainda que reduzida aos casos de omissão ilegal de actos devidos por parte de órgãos autárquicos —

esta modalidade de tutela seria sempre incompatível com o citado nº 1 do artº 243º da C.P.R. e com o princípio da autonomia do poder local.

Já, no que concerne à tutela correctiva — também denominada "*tutela integrativa*" — não existe consenso doutrinal sobre a sua admissibilidade ou não em relação à administração autárquica.

Aliás, os autores sentiram a necessidade de autonomizar, adentro desta modalidade da tutela, duas conformações que ele pode apresentar e que demandam tratamento próprio: a tutela "*a priori*" que se traduz em actos de autorização e a tutela "*a posteriori*" traduzida na aprovação dos actos da entidade tutelada.

E se autores há que defendem que só a tutela inspectiva pode ser consentida para as autarquias locais, outros admitem as modalidades da tutela inspectiva e integrativa e uma terceira posição doutrinal sustenta a admissibilidade da tutela inspectiva e da tutela integrativa "*a posteriori*".

A nosso ver o regime jurídico da tutela administrativa a que se encontram sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas estabelecido na Lei nº 27/96 apenas prevê a tutela inspectiva.

Com efeito — tal como acontecia na Lei nº 87/89, de 9 de Setembro expressamente revogada pela nova lei — também esta não inclui, nos seus normativos, nenhuma menção à tutela integratória.

E, como é sabido, a tutela administrativa não se presume: só existe quando a lei a prevê e nos precisos termos em que a lei a estabelece. Daí o clássico brocardo "*pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au delà des textes*".

Nesta matéria são básicos os princípios da legalidade e da tipicidade: a tutela só existe nas modalidades que a lei consagrar e nos termos e dentro dos limites que a lei impuser[8].

Ora a inexistência de menção expressa à tutela integrativa na Lei nº 27/96 — conhecidas como, por certo, eram pelo legislador as diferentes posições doutrinais sobre a matéria na vigência da Lei nº 87/89 — só pode significar que tal modalidade da tutela não foi admitida no conteúdo da tutela administrativa autárquica.

E, como a economia da nossa intervenção nos dispensa de reflectir sobre se será essa a melhor solução "*de jure condendo*", apenas diremos — em jeito de conclusão sobre a matéria ora explanada — que a tutela admi-

nistrativa sobre as autarquias locais é hoje uma tutela de legalidade (segundo o critério do fim) e uma tutela inspectiva (segundo o critério do conteúdo).

2. O controlo interno da administração autárquica; a articulação dos seus órgãos de controlo.

A tutela administrativa sobre as autarquias locais e entidades equiparadas compete ao Governo, sendo assegurada, de forma articulada pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas competências (artº 5º da Lei nº 27/96).

A tutela inspectiva é exercida:

- pela IGF, através do serviço de Inspecção Patrimonial e financeira das Autarquias Locais (IAL) ao qual compete fiscalizar a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais, incluindo os serviços municipalizados, e das associações e federações de municípios (artº 10º da Lei Orgânica da IGF).
- pela ex. IGAT, hoje integrada na IGEPAT cuja Lei Orgânica ainda não foi publicada, através do Serviço de Inspecção às Autarquias (SIA), ao qual compete fiscalizar a actividade administrativa autárquica não incluída nas competência da IGF (artº 8º do Dec. Lei nº 64/87, de 6 de Fevereiro).

Neste duplo controlo interno das autarquias locais — o realizado pela IGF como tal também deve ser considerado por se integrar na macro-organização da Administração Pública em que a autarquia local também se insere — houve, da parte do legislador, o cuidado de evitar a existência de possíveis conflitos positivos de competência nas acções inspectivas dos dois organismos de controlo: veja-se o nº 2 do acabado de citar artº 8º.

Porém, na prática, facilmente se constata que — se existe actividade administrativa autárquica sem repercussões patrimoniais e financeiras, cuja fiscalização se situa, inequivocamente, na área de competências da ex. IGAT — a actividade administrativa mais significativa, quer qualitativa, quer quantitativamente, é o pressuposto prévio e/ou concomitante das correlativas repercussões patrimoniais e financeiras.

O mesmo é dizer que nem sempre se torna fácil separar fronteiras nas acções inspectivas realizadas pela IGF e pela ex.-IGAT. E, de facto,

não raro acontece haver uma duplicação de acções inspectivas sobre a mesma autarquia local, se não coincidentes também temporalmente, pelo menos incidindo sobre as mesmas matérias e levando a conclusões nem sempre conciliáveis.

O despacho do Ministro das Finanças nº 298/96-XII publicado no Diário da República, 2ª Série, de 13 do passado mês de Agosto, definiu os critérios gerais para a adopção de medidas tendentes, na temática que abordamos, à articulação e enquadramento na estrutura do controlo vigente das intervenções da IGF e da IGAT em sede de tutela administrativa.

Enquanto tais medidas não forem implementadas pela via legislativa afigura-se-nos fundamental — para obviar às consequências supra mencionadas — que a IAL e o SIA elaborem os seus planos anuais de inspecções, mediante prévia selecção consensual das autarquias locais a fiscalizar, de molde a evitar uma duplicação de acções inspectivas sobre a mesma autarquia no mesmo ano ou, até, no mesmo ciclo de cobertura: esta a nossa sugestão.

Sugestão que nos permitimos ampliar como abrangente, não apenas dos órgãos de controlo interno, mas ainda — com as adaptações necessárias — do Tribunal de Contas como órgão de controlo financeiro externo e independente.

3. A possível e desejável articulação do programa de fiscalização do Tribunal de Contas com os programas de fiscalização dos órgãos de controlo interno da administração autárquica.

Diremos, antes do mais, que esta pretensão não é nova.

Com efeito, já no plano de acção do Tribunal de Contas para o ano de 1995 se estabeleceu — como objectivo estratégico para o ciclo plurianual de 1995/99 — *"procurar articular a actuação do Tribunal com os diversos órgãos de controlo interno nacionais (Inspecções Gerais e Direcção-Geral da Contabilidade Pública)"*.

E, no corrente ano, tem-se mantido o mesmo objectivo também expressamente formulado no respectivo plano anual de acção.

Inútil se torna evidenciar as vantagens que advêm de uma tal articulação — quer para o Tribunal de Contas, quer para os órgãos de controlo interno — ao nível em que nos situamos do controlo financeiro da administração local.

Sobretudo tendo em consideração que esse Tribunal, no âmbito da sua competência relativa à fiscalização sucessiva, está a privilegiar as acções de serviço externo através da realização de auditorias e de inspecções "In loco"(auditorias direccionadas).

Com a pretendida articulação alcançam-se, desde logo as seguintes vantagens:

- um aumento quantitativo das autarquias locais objecto de acções inspectivas e auditorias;
- evitam-se as duplicações de acções inspectivas e auditorias na mesma autarquia e o consequente desperdício de tempo útil dos recursos humanos dos órgãos de controlo;
- possibilita-se uma fiscalização mais actualista de actividade administrativa financeira autárquica.

E permitam-nos evidenciar a maior importância desta última possibilidade quer para o controlo interno, quer para o controlo externo da administração autárquica.

Quanto mais recente for a gerência a inspeccionar ou a auditar, mais fácil será o apuramento dos factos em investigação, mais oportunas serão as recomendações tendentes a pôr cobro às anomalias detectadas, mais simples será a identificação dos responsáveis pelas irregularidades financeiras praticadas, mais segura a determinação do seu grau de culpa, mais atempada será a instauração dos correlativos procedimentos sancionatórios, mais pronta será a justiça.

A este respeito afigura-se-nos conveniente — no que concerne aos relatórios de inspecção dos órgãos de controlo interno das autarquias locais recebidos no Tribunal de Contas — fotografar a realidade de 1995.

A fotografia não foi tirada com o intuito de fazer qualquer crítica (quando muito, construtiva) e mostra-se para apenas ser objecto de reflexão.

Durante o ano de 1995 deram entrada nesse Tribunal 124 relatórios de inspecção sendo 54 da IGF e 70 da IGAT.

Na medida em que a maioria desses relatórios abrange mais do que uma gerência, os números de relatórios a seguir indicados — referentes aos anos em que foram detectadas as irregularidades — não coincidirão com o

total supra referido para uma melhor focagem da distância entre a prática dos factos e o seu conhecimento em juízo.

E com este esclarecimento, a realidade foi esta:

Anos das gerências das irregularidades detectadas:

- Anteriores a 1990 – 50 relatórios
- 1990 – 89
- 1991 – 93
- 1992 – 87
- 1993 – 78
- Posteriores a 1993 – 30 relatórios.

E como achega para a reflexão que estes números merecem, permitam-nos dar a conhecer, tão sinteticamente quanto possível, as suas consequências na tramitação dos processos da 2ª Secção (Fiscalização sucessiva) do Tribunal de Contas inerentes às respectivas contas de gerência.

Adianta-se que tais relatórios, normalmente, dão a conhecer a esse Tribunal irregularidades que não foram detectadas na verificação interna das contas, que foi quase a exclusiva até 1991 e ainda hoje a predominante como sistema de conferência e liquidação.

E como a fidedignidade dos referidos relatórios nunca foi posta em causa por esse Tribunal — quando nele são recebidos e relatam irregularidades susceptíveis de determinarem responsabilidade financeira reintegratória e/ou sancionatória — determinam uma das seguintes situações:

a) se a conta de gerência respeitante ao ano económico em que foi detectada a irregularidade foi devolvida à autarquia, será chamada a julgamento desde que ainda não tenham decorridos 10 anos sobre o ano da gerência: cumpre-se o nº 2 do artº 66 da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro;

b) se a conta de gerência ainda se encontra na fase administrativa do respectivo processo (na fase instrutória que decorre na respectiva Contadoria de Contas), então o relatório de inspecção chegou no *"timing"* exacto;

c) se a conta de gerência já se encontra na fase jurisdicional tendo o respectivo processo já sido distribuído ao juiz relator e se nele já

foi cumprido o princípio do contraditório, a apensação do relatório de inspecção ao processo determinará a repetição da audição dos responsáveis sobre os factos novos trazidos aos autos;

d) se a conta de gerência já foi julgada por acórdão transitado em julgado, então o relatório determinará a anulação do respectivo acórdão, inutilizando todo o esforço processual despendido para a prolacção deste.

Se atentarmos nos anos das gerências em que ocorreram as irregularidades detectadas nos relatórios de inspecção recebidos em 1995 podemos concluir, sem margem para erros, que a sua esmagadora maioria irá determinar as situações acabadas de descrever nas alíneas a) e d).

Como consequência inevitável desta conclusão — por mais célere que seja a tramitação processual dos 50 autos respeitantes às contas de gerência anteriores a 1990 — a apreciação jurisdicional da responsabilidade financeira dos respectivos gerentes só poderá efectivar-se passados mais de seis anos sobre a prática das irregularidades detectadas nos relatórios das inspecções.

Retomando agora as considerações que já fizemos sobre a articulação dos programas de fiscalização dos órgãos de controlo internos e externo, parece-nos oportuno referir ainda que — com vista a atingir o citado objectivo — o conselheiro Presidente do T.C. solicitou, por ofícios de 7 do corrente mês dirigidos aos Senhores Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, o envio dos programas de fiscalização da IGF e da IGAT para o ano de 1997 a fim de permitir uma selecção das acções de controlo desse Tribunal para o próximo ano.

Reciprocamente, os planos de acção desse Tribunal são sempre objecto de divulgação merecendo especial destaque os órgãos de auditoria interna da Administração Pública, a fim de conseguir uma racionalização, coordenação e reforço do controlo interno e do controlo externo.

A nosso ver, dúvidas não se podem suscitar quanto à importância e às vantagens que advêm para os órgãos de controlo interno e de controlo externo do conhecimento recíproco dos respectivos planos de acção.

Mas este conhecimento, só por si, pode não bastar para a obtenção dos resultados práticos que se pretendem com a articulação dos programas como, de seguida, tentaremos demonstrar:

O programa de fiscalização do T.C. para 1997 está agora a ser elaborado: a selecção das auditorias a efectuar no universo autárquico só poderá ser articulada com as acções inspectivas que vão ser realizadas pela I.G.F. e pela ex. -IGAT no próximo ano se estas já forem do conhecimento antes do términos da elaboração do seu programa; no caso contrário, os escopos pretendidos com a referida articulação continuarão a não ser conseguidos.

Como desconheço o "timing" da elaboração dos programas de fiscalização dos mencionados órgãos de controlo interno não me posso pronunciar sobre a possibilidade do seu conhecimento prévio ou concomitante da elaboração do plano de fiscalização do órgão de controlo externo.

Mas prevenindo a hipótese da impossibilidade, considerando que a articulação dos programas de fiscalização do T.C. com os da IGF e da ex. - IGAT não belisca sequer, nem a soberania daquele, nem a independência técnica destas — por isso que não viola as áreas das respectivas competências — não se nos afigura insensato sugerir que, antes ou durante a elaboração dos respectivos planos de fiscalização, as "partes interessadas" (relevem-me a prosaica expressão) promovam uma reunião com vista a conseguir que a selecção de auditorias e acções inspectivas se concretize de molde a se obterem os resultados práticos vantajosos decorrentes da desejada articulação.

4. O controlo real exercido actualmente pelo Tribunal de Contas sobre a Administração autárquica:

Tendo por missão constitucional ou por atribuições a "*fiscalização da legalidade financeira e o julgamento das contas públicas*" (artº 216º da C.R.P.) o Tribunal de Contas detém sobre a Administração Local competências relativas à fiscalização prévia e à fiscalização sucessiva.

4.1. A Fiscalização prévia, vulgarmente conhecida pelo "*visto*" e também denominada preventiva ou "*a priori*" tem por fim a verificação da conformidade dos actos a ela sujeitos com as leis em vigor e do cabimento orçamental das respectivas despesas.

Anteriormente a 1982 nenhum acto ou contrato das autarquias locais estava sujeito a visto prévio.

Com o Dec.-Lei nº 390/82, de 17 de Setembro, passaram a ficar sujeitas ao visto do T.C. os contratos de empreitada, de fornecimento e de concessão celebrados pelas autarquias locais

e associações de municípios, nos mesmos termos que os contratos de idêntica natureza celebrados pelo Estado.

Com a Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (Reforma do Tribunal de Contas) esta competência desse Tribunal foi alargada também a qualquer contrato, incluindo os empréstimos, bem como as admissões de pessoal das câmaras municipais e juntas de freguesia, aos contratos de pessoal e aos contratos de trabalho a prazo certo.

A fiscalização prévia tem suscitado reiteradas afirmações de contestação especialmente por parte dos autarcas: veja-se, por todos, a intervenção de Manuel Machado, Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, no Seminário para Efeitos Locais.[9]

E, a nosso ver, com fundadas razões.

Não ao ponto de pôr em causa a própria existência da fiscalização prévia com os conhecidos argumentos:

- quem administra deve fazê-lo usando, sem entraves paternalistas, os seus poderes e respondendo, posteriormente, pela sua actuação;
- a fiscalização prévia desresponsabiliza, de algum modo, os gestores públicos e enfraquece a fiscalização sucessiva exercidas pelos Tribunais de Contas.

Por mais convincentes que se apresentem os argumentos da corrente contrária à existência da fiscalização prévia, o controlo preventivo terá de ser sempre efectuado: se não pelo Tribunal de Contas, através de um órgão de controlo interno a institucionalizar dotado de indispensável independência e com meios eficazes para o efeito.

Porém, enquanto não for essa a vontade do legislador, todos estamos de acordo que o elenco de actos que a lei actualmente sujeita ao visto do Tribunal de contas é demasiado extenso.

No domínio em que nos situamos da administração autárquica, a 1ª Secção desse Tribunal — a que detém competência sobre a fiscalização prévia — decidiu um total de 21 633 processos durante o ano de 1995.

Este total abrange:

- 740 recusas de visto;
- 4.285 vistos tácitos;
- 392 devoluções de processos por não sujeitos a visto;
- 16.216 vistos concedidos.

Mesmo sem ter em conta o premente problema dos recursos humanos existentes — por incrível que pareça os processos do visto das autarquias locais estão afectos ao nível dos serviços de apoio do Tribunal à 5ª Contadoria do visto, integrada por 16 elementos e à 6ª Contadoria com 4 elementos — é urgente a redução do âmbito da fiscalização prévia.

A cautela que deve existir na transparência dos meios de recrutamento de pessoal da administração autárquica não pode ser levada ao extremo de sujeitar ao *"visto"* um singelo contrato de trabalho a termo certo de carácter sazonal de um trabalhador indiferenciado.

A simples análise de custo-benefício aconselha também que apenas estejam sujeitos à fiscalização prévia os contratos com expressão financeira significativa e, consequentemente, postula o aumento do valor legalmente estabelecido como limite para a isenção do visto nos contratos celebrados pelas autarquias locais e entidades equiparadas.

Temos fundadas esperanças que a nova Lei de Bases do Tribunal de Contas — já aprovada na generalidade em sessão da Assembleia da República de 13 do passado mês Julho — corrija estas e outras anomalias e, sobretudo defina regras precisas sobre os aspectos da legalidade que devem ser objecto da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

4.2. A fiscalização sucessiva ou "*posteriori*" consubstancia-se no julgamento das contas de gerência "*com o fim de apreciar a legalidade da arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas, e, tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respectiva celebração*" (nº 1 do artº 16º da Lei nº 86/89).

Desde o ano económico de 1936 que o Tribunal de Contas tem competência para o julgamento de todas as contas das câmaras

municipais, independentemente do montante das suas receitas, *"ex vi"* do disposto no artº 21 do Decreto nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936.

Essa competência mantém-se actualmente estando igualmente sujeitas ao julgamento do Tribunal as contas das assembleias distritais, das federações de municípios, das associações de municípios, das regiões administrativas e das freguesias, desde que o montante anual da sua receita ou despesa seja superior a 2000 vezes o salário mínimo mensal geral (nº 2 alíneas b) e c) do artº 17º da Lei nº 86/89).

As contas destas entidades de valor inferior ao indicado podem, no entanto, ser chamadas a julgamento por iniciativa do Tribunal ou sob proposta do seu Presidente, com a limitação temporal de cinco anos.

No corrente ano deram entrada no Tribunal de Contas *314* contas, respeitantes a gerência de 1995, dos seguintes organismos:

- Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto – 2
- Associações de Municípios – 14
- Comissões de Coordenação Regional – 5
- Freguesias – 18
- Municípios – 275

Enquanto não for aprovada e publicada a lei de processo desse Tribunal — e há sete anos que se anda à espera dela — inviável se torna a aplicação do disposto no nº 3 do artº 16º da Lei nº 86/89 que permite a certificação de contas, de valor inferior a certo montante, quando sejam consideradas em termos.

A quantidade de contas entradas e os recursos humanos existentes ao nível dos serviços de apoio do Tribunal para a sua conferência, liquidação e subsequente tramitação processual – as contas das autarquias locais estão afectas à 7ª Contadoria de Contas, que dispõe de 13 elementos, e à 8ª contadoria, que dispõe de 14 elementos, para além dos respectivos Contadores Chefes (um por cada Contadoria) – impossibilitam um controlo

financeiro completo, quer quanto à totalidade das autarquias e entidades equiparadas obrigadas à prestação de contas, quer, relativamente às seleccionadas para o efeito, quanto a toda a sua movimentação financeira.

Daí que, no âmbito da fiscalização sucessiva das autarquias, o Tribunal exerça um controlo financeiro selectivo procurando controlar financeiramente o essencial e com qualidade com vista à obtenção de elementos que lhe permitem emitir um juízo global sobre a actividade financeira autárquica.

Daí também que, para além da selecção das autarquias a fiscalizar em cada ano, o Tribunal recorra a métodos selectivos de verificação como, por exemplo, a amostragem.

A competência do T.C. no âmbito da fiscalização sucessiva abrange poderes de fiscalização e auditoria — traduzidos numa actividade técnica de apreciação de actividade financeira pública e consubstanciados, ao nível autárquico em que nos situamos, em relatórios de auditoria — e poderes jurisdicionais ou de julgamento da responsabilidade financeira *"lato sensu"*, isto é, da responsabilidade financeira propriamente dita (também denominada reintegratória) e da responsabilidade financeira sancionatória (também designada responsabilidade penal financeira).

É esta dualidade da natureza de poderes que confere ao processo de contas uma tramitação peculiar: começa por uma fase administrativa onde se procede à conferência e liquidação da conta e se detectam as eventuais irregularidades financeiras praticadas na gerência: finda esta fase, o processo entra na fase jurisdicional onde após o cumprimento do contraditório e o parecer do Ministério Público se procede ao julgamento.

Convém evidenciar que a jurisprudência da 2ª Secção do Tribunal de Contas, quando aprecia a responsabilidade financeira dos gerentes autárquicos, tem procurado imprimir nos seus acórdãos um cunho essencialmente pedagógico.

No ano findo, dos 40 acórdãos finais proferidos em subsecção da referida Secção, na área autárquica, apenas um deles foi condenatório. Nos restantes, relevou-se a responsabilidade financeira dos gerentes inerentes às irregularidades detectadas e

fizeram-se recomendações com vista a evitar a repetição futura das deficiências encontradas.

Cremos ser esta uma das missões mais importantes do Tribunal de Contas.

O controlo financeiro jurisdicional destina-se a assegurar a legalidade estabelecida. Não dever ser feito numa perspectiva puramente formal. A defesa do interesse público que lhe está subjacente — embora imponha o apuramento de responsabilidades e a sua correlativa efectivação nos termos legalmente prescritos — postula uma apreciação crítica construtiva da regularidade e da correcção financeira.

Lisboa, 28.11.96

= AUTORES E BIBLIOGRAFIA CITADOS OU TRANSCRITOS NO TEXTO DA INTERVENÇÃO =

(1) – **Gomes Canotilho e Vital Moreira,** Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I (pág. 86/2ª edição)

(2) – **Gomes Canotilho,** Direito Constitucional, 3ª ed. (pág. 313)

(3) – **Esteves de Oliveira,** Direito Administrativo, vol. I (1980 pág. 192)

(4) – **Batista Machado,** Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976 (1982, pág. 31)

(5) – **Sérvulo Correia,** Noções de Direito Administrativo, vol. I (1982, pág. 207)

(6) – **Freitas do Amaral,** Curso de Direito Administrativo, vol. I (2º edição, pág. 699)

(7) – **Marcelo Caetano,** Manual de Direito Administrativo, vol. I pág. 231

(8) – **Freitas do Amaral,** Curso, vol. I, pág. 707

(9) – **Manuel Machado,** "Direito das Autarquias Locais, Dificuldades na sua aplicação, Relacionamento com as instâncias de controlo", publicado na Revista do Tribunal de Contas nº 24.

Sistema nacional de controlo:
- Controlo interno e controlo externo[*]

por: **José F.F. Tavares**[**]

---

[*]Texto-base da comunicação apresentada em 27.11.96 no Seminário promovido pela IGF - Inspecção-Geral de Finanças *O Controlo interno na Administração Pública*

[**]Director-Geral do Tribunal de Contas

SUMÁRIO:

1. **Introdução**

2. **A possibilidade e a necessidade de um sistema nacional de controlo**

3. **Controlo interno versus/e controlo externo**

   — Preliminares

   — Sentido e âmbito das expressões *controlo interno* e *controlo externo*

   - As perspectivas comunitária e nacional
   - Os critérios orgânico, material e teleológico da distinção
   - A insuficiência da identificação do *controlo externo jurisdicional* com *controlo do Tribunal de Contas*
   - A legalidade e a boa gestão financeira

4. **O controlo pelo Tribunal de Contas do(s) sistema(s) de controlo interno. O direito à coadjuvação e o dever de colaboração**

5. **O controlo do(s) sistemas(s) de controlo interno por Tribunais de Contas e órgãos congéneres na perspectiva da INTOSAI e dos seus grupos regionais, *maxime*, a EUROSAI e a OLACEFS**

6. **Em busca de um sistema nacional de controlo financeiro...**

7. **Nota final**

BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUÇÃO

Com muita satisfação aceitei o convite do Senhor Inspector-Geral de Finanças para apresentar uma comunicação neste Seminário sobre *O controlo interno na Administração Pública*.

Trata-se de um tema de inegável importância e sempre actual, assumindo a maior relevância para a actividade do Tribunal de Contas.

Permito-me, pois, felicitar a Inspecção-Geral de Finanças na pessoa do seu Inspector-Geral, Dr. Martins de Sá, por tão excelente iniciativa.

Gostaria também de expressar quanto honrado me sinto em ter como presidente desta sessão o Senhor Provedor de Justiça, Conselheiro Dr. Méneres Pimentel, e como comentador o Senhor Dr. Rui Carp.

O tema que me foi proposto é o seguinte:

— ***Sistema nacional de controlo: controlo interno*** versus ***controlo externo (jurisdicional)***

Sem pôr minimamente em causa o seu conteúdo essencial e para ir ao encontro do que considero dever ser a dicotomia controlo interno/controlo externo, quanto à sua articulação intrínseca e ao seu sentido e alcance, peço autorização para substituir e retirar neste título duas palavras:

— *Versus*, que substituiria por *e*, assim pondo em evidência a desejável *articulação* e *complementaridade* dos vários órgãos de controlo, *numa perspectiva de sistema de controlo*, em termos que adiante referirei; e

— *Jurisdicional*, que eliminaria, uma vez que *controlo externo jurisdicional* não coincide inteiramente com *controlo externo pelo Tribunal de Contas*. Na verdade, a função de natureza jurisdicional exercida pelo Tribunal de Contas *a posteriori* não é sequer principal; é meramente *complementar* da *função de controlo financeiro e auditoria* que a Constituição e a lei lhe cometem.

  Deste modo, afigura-se-nos de afastar aquela associação por força do ordenamento jurídico em vigor, muito embora a Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro (define o enquadramento do Orçamento do Estado) disponha, no nº 2 do seu artº 21º, que «a fiscalização jurisdici-

onal da execução orçamental compete ao Tribunal de Contas e é efectuada nos termos da legislação aplicável».

Ora, como resulta da Constituição e da legislação aplicável (cfr. Lei nº 86/89, de 8 de Setembro), o controlo que o Tribunal de Contas exerce neste particular não é de natureza jurisdicional, traduzindo-se no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social.

Eis porque sugiro as alterações mencionadas, as quais, estou certo, serão bem acolhidas.

Nesta linha, proponho debruçar-me sobre os aspectos seguintes:

- A possibilidade e a necessidade de um sistema nacional de controlo;
- Controlo interno *versus*/e controlo externo;
- O controlo pelo Tribunal de Contas do(s) sistema(s) de controlo interno. O direito à coadjuvação e o dever de colaboração;
- O controlo do(s) sistema(s) de controlo interno por tribunais de contas e órgãos congéneres na perspectiva da *INTOSAI* e dos seus grupos regionais, *maxime*, a *EUROSAI* e a *OLACEFS*;
- Em busca de um sistema nacional de controlo financeiro.

2. A POSSIBILIDADE E A NECESSIDADE DE UM SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO

A nosso ver, é *possível* e *necessária* a existência de um sistema nacional de controlo.

Mas, o que deveremos entender por *sistema nacional de controlo*?

Como é próprio de qualquer *sistema*, tratar-se-á de *articular* de uma forma unida e coerente todos os elementos que o compõem, tendo em vista a prossecução de certas finalidade ou interesses, tudo sem prejuízo da *natureza* e das *funções específicas* de cada componente do sistema.

Deste modo, serão partes componentes do sistema os vários órgãos de controlo em determinado domínio, nomeadamente, no que ao Tribunal diz respeito, o da actividade financeira pública.

E parece-nos claro estar nas nossas mãos a criação de tal sistema, assim haja vontade para a sua concretização.

Dir-se-á mesmo que a sua constituição corresponde a uma *exigência*, satisfaz uma *necessidade* de relevante interesse nacional, com benefícios evidentes, a saber, designadamente:

- Maior cobertura do universo a controlar;
- Harmonização de metodologias e de procedimentos (sem prejuízo da natureza substancialmente distinta do controlo interno da Administração Pública e do controlo externo do Tribunal de Contas);
- Maior racionalidade do controlo, com a consequente redução dos custos.

No entanto, há a salientar que os órgãos de controlo, nos seus diferentes níveis, prosseguem determinadas finalidades e interesses que não poderão ser postos em causa, o que, diga-se, não é incompatível com a existência do sistema. Ou seja, é por isso mesmo que é necessário *articular*, *coordenar*, *harmonizar*, enfim, *criar um sistema*.

Como adiante referiremos, cremos que o Tribunal de Contas, em virtude da sua própria *razão de ser*, da sua *natureza* e do seu *posicionamento* terá de desempenhar no sistema a instituir o papel de *coordenação geral*, aglutinando os vários elementos em presença, tendo em conta que, de acordo com o artº 216º da CRP é o *órgão supremo* de controlo das finanças públicas.

É que, para além do mais, o sistema de controlo interno na Administração Pública é, como resulta do nosso ordenamento jurídico, uma das realidades sob o controlo do Tribunal de Contas.

Trata-se, aliás, de uma ideia que corresponde a recomendações insistentes da *INTOSAI — International Organisation of Supreme Audit Institutions* e dos seus Grupos Regionais *EUROSAI — European Organisation of Supreme Audit Institutions* e *OLACEFS — Organização Latino-Americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*.

Mais adiante, igualmente nos pronunciaremos sobre a articulação dos *órgãos nacionais* com os *órgãos comunitários de controlo*, parecendo-nos ser também já exigível a criação de condições para a instituição de um sistema de controlo com este âmbito.

3. CONTROLO INTERNO *VERSUS*/E CONTROLO EXTERNO

Como estabelecer a distinção entre *controlo interno* e *controlo externo*?

A nosso ver, nem sempre os conceitos são apresentados com sentido unívoco.

Vamos procurar a sua delimitação, tendo presentes vários critérios.

CRITÉRIO DO POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO/SERVIÇO DE CONTROLO

Em primeiro lugar, cremos que o *critério fundamental* da distinção respeita ao *posicionamento* do órgão/serviço de controlo relativamente à realidade/organização controlada.

Segundo este critério, é *controlo interno* o desenvolvido por um órgão/serviço inserido, por exemplo, na estrutura de um instituto público ou de uma autarquia local, podendo também ser designado por *autocontrolo* (cfr. artº 53º, nº 1, al. a), do DL nº 155/92, de 28 de Julho).

Todavia, já o controlo exercido pela Inspecção-Geral de Finanças relativamente àquelas *micro-organizações* (instituto público ou autarquia local) é um *controlo externo*, sendo simultaneamente *controlo interno* quando perspectivado em relação à *macro-organização* Administração Pública em que se insere.

Ou seja, numa macro-organização poderão existir *vários níveis de controlo interno* (algum(ns) do(s) qual(ais) com *carácter externo*).

O controlo exercido pelo Tribunal de Contas é sempre, de acordo com o mesmo critério, *controlo externo*.

Naturalmente, a *relatividade* está aqui bem patente.

Além disso, inserindo-nos, agora, no espaço das Comunidades Europeias/União Europeia, verificamos que os mesmos conceitos poderão, *mutatis mutandis*, ser apresentados da mesma forma, embora numa dimensão mais ampla.

Mas a distinção *controlo interno/controlo externo* pode ainda ser *complementada* com outros critérios.

OS CRITÉRIOS DA NATUREZA E DOS FINS A PROSSEGUIR

Como escrevemos noutra sede[1], toda a actividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão e de controlo. Esta ideia é válida para os domínios da gestão pública e da gestão privada.

Na verdade quaisquer órgãos gestores devem dispor permanentemente de elementos sobre a forma como as respectivas organizações funcionam, nomeadamente, quanto aos aspectos da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia.

Este controlo, associado à gestão, deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização dotados de independência técnica, inseridos, porém, na estrutura interna da entidade, organismo ou instituição em causa.

É o que se designa por *controlo interno*. Mas, naturalmente, há entidades, v.g. um instituto público, que, para além do seu próprio sistema de controlo interno, podem, nos termos da lei, ser fiscalizadas por órgãos e serviços situados externamente mas, ainda assim, dentro de uma organização mais ampla em que se incluem, neste caso a Administração Pública.

Trata-se, neste caso, de um *controlo externo* relativamente ao instituto público (por ex: o exercido pela Inspecção-Geral de Finanças), mas simultaneamente *interno* se considerado em relação à *macro-organização* Administração Pública em que o instituto público e a Inspecção-Geral se integram.

Em ambos os casos, os objectivos, as finalidades a atingir são qualitativamente idênticos e da mesma natureza, consubstanciando-se, essencialmente, num *complemento indispensável do sistema de gestão*.

No entanto, ao longo da História, foi surgindo a necessidade, na generalidade dos Estados, de criar um órgão de controlo financeiro externo e *independente* (relativamente a todas as entidades fiscalizadas). Não se trata aqui de uma mera *independência técnica* — que também existe, deve existir no âmbito do *controlo interno* (a todos os níveis) — mas de uma independência mais ampla, traduzida, v.g. no *autogoverno*, no *poder de determinar o plano de acção*, sem possibilidade de ingerências de outros órgãos

---

[1] JOSÉ TAVARES, *Tribunal de Contas*, In *DJAP — Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, Lisboa, 1996, e In *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun. 1996.

(o que nos órgãos de controlo interno da Administração Pública não existe, pertencendo tal poder aos órgãos de gestão ou políticos) e no *estatuto de independência* de quem exerce tal controlo, para apenas citar alguns aspectos.

É esta a característica fundamental que apresentam os Tribunais de Contas e Órgãos congéneres relativamente a quaisquer outros órgãos de controlo, como tem sido sublinhado nos vários Congressos da Organização mundial dos Tribunais de Contas e Órgãos congéneres — *INTOSAI* — *International Organisation of Supreme Audit Institutions.*

Qual a *razão de ser* de órgãos desta natureza?

Muito embora este tipo de órgãos de controlo financeiro possa existir em quaisquer regimes políticos, visando assegurar a *legalidade estabelecida*, o certo é que é nos regimes democráticos que assume toda a sua plenitude, tendo então como missão fundamental *informar os cidadãos e os seus representantes* (no Parlamento) de como são geridos, em vários planos, os recursos financeiros e patrimoniais públicos — que, na realidade, lhes pertencem — com o eventual e consequente apuramento de responsabilidades nos termos legalmente estabelecidos. Por outro lado, este controlo da actividade financeira pública, através das observações e recomendações formuladas, representa também uma missão pedagógica e um contributo para o equilíbrio da vida financeira.

Por aqui se vê a importância de um órgão como o Tribunal de Contas. Do mesmo modo se extrai de quanto se disse a relevância fundamental da sua *independência.*

Pode mesmo afirmar-se, sem receio de erro, que o grau de desenvolvimento de uma sociedade determinada, v.g. ao nível cultural, pode aferir-se pelo grau de independência do respectivo Tribunal de Contas ou órgão congénere.

Afigura-se, pois, podermos referir que os Tribunais de Contas ou órgãos congéneres são um excelente *barómetro* da sociedade, até porque, podendo controlar, em regra, a generalidade das entidades públicas, aos níveis central, regional e local, e a totalidade das receitas e das despesas públicas, são verdadeiros *observatórios* da administração pública.

Em conclusão, poder-se-ia dizer que o controlo externo exercido pelo Tribunal de Contas representa, como acontece na generalidade dos Estados, uma *opção político-constitucional com dimensão cultural, ao nível da*

própria estrutura do Estado, caracterizando-o, nomeadamente, a *independência* relativamente a todas as entidades controladas[2]; já o controlo interno na Administração Pública (ainda que seja externo, como vimos) corresponde a uma exigência, *à necessidade de uma boa gestão*, fazendo mesmo *parte do sistema de gestão*, nos níveis em que pode compreender-se. Dir-se-ia que *não há boa gestão sem um bom controlo...*

A LEGALIDADE, A BOA GESTÃO FINANCEIRA E A NATUREZA JURISDICIONAL DO CONTROLO

Finalmente, não podemos deixar de fazer uma referência, ainda que breve, sobre alguns critérios que por vezes se apontam para distinguir o controlo externo e independente exercido pelo Tribunal de Contas do controlo interno na Administração Pública.

Diz-se, por vezes, que o controlo a exercer pelo Tribunal de Contas é um *controlo da legalidade* e não um *controlo da boa gestão* que, para alguns Autores, também constitui um *controlo político*.

Por outro lado, igualmente se identifica o *controlo do Tribunal de Contas* com *controlo jurisdicional*.

Afigura-se, com o devido respeito, não terem estas posições suporte no nosso ordenamento jurídico.

Com efeito, sem sermos exaustivos, não pode esquecer-se que o *princípio da boa gestão* tem bases sólidas na Constituição (cfr. v.g. artº 266º) e na lei (cfr. v.g. artº 18º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e artº 22º do DL nº 155/92, de 28 de Julho) — trata-se, no fundo, do que designamos por *legalidade substancial ou material*. Mesmo o exercício de poderes discricionários está, como é pacífico, limitado pelos princípios fundamentais da actividade administrativa e financeira.

Ora, um órgão como o Tribunal de Contas *não deve* ser alheio a um controlo desta natureza, como também tem sido sublinhado em Congressos da INTOSAI (cfr. v.g. *Declaração de Lima*, Peru, 1977).

---

[2] Uma análise comparada dos Tribunais de Contas e órgãos congéneres nos diferentes Países permite concluir a existência de, pelo menos, cinco elementos comuns:

- São *órgãos públicos*;
- Constituem o *nível mais elevado do controlo*;
- São dotados de *independência*, embora com garantias de grau variado;
- O *Parlamento* é o destinatário privilegiado da sua actividade (excluindo, naturalmente, a actividade jurisdicional, nas instituições em que exista).

É neste sentido que, a nosso ver muito bem, foi consagrado na Lei nº 14/96, de 20 de Abril, que o controlo do Tribunal de Contas relativamente ao sector empresarial deve incidir «(...) sobre a legalidade, *incluindo a boa gestão financeira*(...)» (artº 2º, nº 1) — sublinhado nosso.

Evidentemente, nenhuma confusão é possível entre *controlo da boa gestão financeira* e *controlo político*. O controlo político é exercido por *órgãos políticos*, v.g. a Assembleia da República, segundo *critérios* e com *objectivos* de natureza *política*. O controlo da boa gestão financeira tem uma natureza *técnica*, *fundamenta-se na lei*, com *remissão para ciências extrajurídicas*.

Deste modo, não há qualquer incompatibilidade entre *legalidade «stricto sensu»* e *boa gestão financeira* (legalidade substancial). Pelo contrário, o controlo destes aspectos deve ser conjunto sob pena de ser *incompleto*! Um controlo meramente formal e burocrático não representa a *utilidade* que o controlo deve desempenhar!

Por último, como já referimos inicialmente, não é possível identificar o *controlo do Tribunal de Contas* com *controlo jurisdicional*.

Na verdade, o Tribunal exerce, nos termos da Constituição (cfr. *maxime*, artº 216º) e da Lei (cfr. *maxime* Lei nº 86/89, de 8 de Setembro), *funções jurisdicionais* (por ex. de julgamento da responsabilidade financeira) e *não jurisdicionais* (por ex. a função opinativa de emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado).

Sendo assim, parece de concluir que a *legalidade*, a *boa gestão financeira* e a *natureza jurisdicional do controlo* não são critérios decisivos para distinguir *controlo interno* e *controlo externo*, tanto mais que, como é sabido, na ordem internacional, há instituições supremas de controlo externo que não são Tribunais de Contas; são auditorias gerais (ex. *National Audit Office* do Reino Unido) ou têm uma natureza mista (ex. Tribunal de Contas Europeu).

4. O CONTROLO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO(S) SISTEMA(S) DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O DIREITO À COADJUVAÇÃO E O DEVER DE COLABORAÇÃO

Sendo o *controlo interno indissociável do sistema de gestão*, não se compreenderia que o controlo externo exercido pelo Tribunal de Contas não pudesse incidir também sobre o(s) sistema(s) de controlo interno da Administração Pública, *maxime*, sobre as suas *adequabilidade* e *fiabilidade*.

Como adiante defenderemos, tal não é incompatível com a criação de um sistema nacional de controlo, assegurando a *racionalidade* e a *eficácia* do controlo nacional, através da *complementaridade* das acções desenvolvidas pela generalidade dos órgãos e serviços de controlo, sem prejuízo, é claro, da sua natureza e das suas finalidades próprias.

Em que termos a nossa ordem jurídica prevê o controlo do(s) sistema(s) de controlo interno pelo Tribunal de Contas?

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas em vigor — Lei nº 86/89 — e a Lei nº 14/96, de 20 de Abril, recentemente publicada, contemplam um conjunto de disposições que são um sinal evidente da importância da existência e do funcionamento de um *sistema de controlo interno* e das relações do Tribunal de Contas com os órgãos e serviços respectivos. Assim:

a) Nos termos do nº 3 do artº 31º, «os relatórios dos diversos serviços de inspecção devem ser sempre remetidos ao Tribunal quando contenham matéria de interesse para a sua acção, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras».

   Estes relatórios têm sido de grande utilidade para o Tribunal de Contas, sendo, designadamente, um elemento muito relevante para a selecção das entidades a fiscalizar em cada ano económico;

b) Por outro lado, em sede de *responsabilidade financeira*, prevê a al. c) do nº 2 do artº 53º que a responsabilidade financeira «recai também sobre os gerentes ou membros dos conselhos administrativos ou equiparados, estranhos ao facto, quando: (...) 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»; (sublinhado nosso)

c) Por último, o nº 1 do artº 2º da Lei nº 14/96 prevê, no seu âmbito, a realização pelo Tribunal de acções de controlo sobre o *sistema de controlo interno*.

É, pois, claro o quadro legal da actuação do Tribunal de Contas neste domínio.

E na verdade o Tribunal de Contas tem formulado, em muitos casos, *recomendações* em ordem à criação ou ao aperfeiçoamento do sistema de controlo interno das entidades sob a sua jurisdição.

Adiante nos referiremos à proposta de *Lei de Bases do Tribunal de Contas* já aprovada na generalidade pela Assembleia da República.

O que antecede não se confunde, embora se relacione, com o *direito à coadjuvação* das demais autoridades e com o *dever de colaboração* de todas as entidades privadas, tal como previstos no nº 3 do artº 205º da CRP e no artº 31º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

E como é analisado o controlo do(s) sistema(s) de controlo interno na *ordem internacional*?

É do que, seguidamente, trataremos.

5. O CONTROLO DO(S) SISTEMA(S) DE CONTROLO INTERNO POR TRIBUNAIS DE CONTAS E ÓRGÃOS CONGÉNERES NA PERSPECTIVA DA *INTOSAI*[3] E DOS SEUS GRUPOS REGIONAIS, *MAXIME*, DA *EUROSAI*[4] E DA *OLACEFS*[5].

As relações dos Tribunais de Contas e órgãos congéneres com os órgãos e serviços de controlo interno, a todos os níveis, tem, pelas razões que temos vindo a apontar, merecido a especial atenção da *INTOSAI* e dos seus Grupos Regionais, de que destacamos a *EUROSAI* e a *OLACEFS*.

Assim, no que respeita à *INTOSAI*, há a sublinhar o seguinte:

a) No VIII Congresso (Madrid, 1974), um dos temas discutidos foi justamente a relação entre os Tribunais de Contas e Órgãos congéneres e os órgãos de controlo interno, tendo-se recomendado, nomeadamente, que aqueles levem a cabo uma acção sistemática e contínua tendente à criação e/ou aperfeiçoamento dos sistemas e unidades de controlo interno;

b) Por outro lado, no IX Congresso (Lima, Peru, 1977), foi aprovada a *Declaração de Lima*, na qual se prevê que compete às instituições supremas de controlo financeiro (Tribunais de Contas e órgãos congéneres), como órgãos de controlo externo, apreciar a eficácia dos órgãos de controlo interno. Assegurada esta eficácia, há que determinar a delimitação das respectivas funções, a eventual delegação de funções e a cooperação entre os Tribunais de Contas e os órgãos de controlo interno, sem prejuízo de os Tribunais de Contas realizarem um controlo total (artº 3º);

c) Por último, na sequência destes Congressos, foi mesmo criada, no âmbito da INTOSAI, uma comissão permanente para acompanhamento contínuo desta matéria — *Comissão de elaboração de nor-*

---

[3] *INTOSAI — International Organisation of Supreme Audit Institutions*, criada em 1953 e de que o Tribunal de Contas é membro fundador, sendo, desde 1995, membro do seu Conselho Directivo, mandato que expirará em 2002.

[4] *EUROSAI — European Organisation of Supreme Audit Institutions*, criada em 1991 e de que o Tribunal de Contas português é membro fundador, tendo sido Auditor desta Organização no período 1994-1996 e sendo actualmente membro do seu Conselho Directivo.

[5] *OLACEFS — Organização Latinoamericana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, criada em 1965 e de que o Tribunal de Contas português é, desde 1988, membro colaborador (o mesmo sucedendo com o Tribunal de Contas de Espanha).

mas de controlo interno (composta por Tribunais de Contas e órgãos congéneres de 9 Países).

Esta comissão apresentou em 1992 o estudo *Directivas para a elaboração de normas de controlo interno*, relativas aos domínios seguintes: conceitos e objectivos do controlo interno; normas de controlo interno indispensáveis em qualquer país como quadro geral tendo em vista concretizar uma estrutura mínima de controlo interno; e a avaliação sistemática da eficácia da estrutura de controlo interno.

No referido estudo concluiu-se que o *controlo interno* é um *instrumento de gestão* indispensável para garantir que os objectivos do gestor (ou da direcção) estão em vias de ser realizadas. É, pois, o gestor (ou a direcção) que é *responsável* pela implantação, adequação, avaliação e actualização de uma estrutura de controlo interno, garantindo-lhe a necessária eficácia[6].

Igualmente se concluiu que a instituição suprema de controlo externo das finanças públicas deve apreciar a *adequação* e a *eficácia* do sistema de controlo interno e, no caso de o mesmo se mostrar insuficiente, deve, no seu relatório, apontar os pontos fracos e as suas causas e potenciais efeitos, salvaguardando-se sempre o *princípio do contraditório*[7].

Também a EUROSAI debateu o tema em apreço no seu 3º Congresso (Praga, 1996), considerando que é necessário desenvolver as relações entre as instituições supremas de controlo e os órgãos de controlo interno para o bem dos países respectivos.

Mais se salientou ser importante criar e aperfeiçoar os modos e os métodos de colaboração possível, tendo sempre em conta a autonomia do controlo interno e a sua especial relação face à instituição suprema de controlo.

A idênticas conclusões se tem chegado nos Congressos da OLACEFS, em especial nos IV e VIII Congressos.

---

[6] É interessante confrontar esta ideia com a solução consagrada no artº 53º, nº 2, al. c), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, em que, como vimos, se prevê a *responsabilidade financeira* com relação a esta matéria.

[7] Cfr. INTOSAI — Comité d'élaboration des normes de contrôle interne, *Directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne*, Junho, 1992.

6. EM BUSCA DE UM SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO FINANCEIRO

Da Constituição e da Lei resulta que o Tribunal de Contas dispõe de poderes de controlo financeiro sobre a Administração Pública central, regional autónoma e local autárquica, e sobre o sector empresarial público, estando abrangidos os recursos financeiros públicos nacionais e comunitários (na parte respeitante a Portugal).

É, pois, um vasto universo de controlo que reflecte os princípios fundamentais da *necessidade de controlo* e da *possibilidade de tudo poder ser objecto de controlo* (naturalmente, com referência aos recursos públicos).

Mas, evidentemente, este princípio deve ser conjugado com outros de inegável valor, a saber:

a) Princípio da *selectividade* do controlo, de acordo com certos critérios, nomeadamente, a importância financeira, o grau de risco, a oportunidade e a actualidade. Este princípio prende-se com o facto de, em cada momento, ser impossível realizar *efectivamente* acções de controlo sobre todo o universo de controlo;

b) Princípio da *oportunidade/actualidade* do controlo.

   A observância deste princípio confere, além do mais, *utilidade* à actividade de controlo realizada e, no Mundo actual em que vivemos, com mutações tão rápidas, permite evitar que o órgão de controlo esteja a debruçar-se sobre realidades ultrapassadas, com a *perda de interesse* daí resultante.

   Curiosamente, *os Regimentos da Casa dos Contos* de 1419 (D. João I) e 1434 (D. Duarte) consagravam este princípio, ordenando-se expressamente ao Contador-Mor que «se tiverdes contas velhas e novas, tomai primeiro as novas e ponde grande diligência para que sejam recebidas imediatamente»[8].

De tudo isto resulta que, para o bem público seria *desejável* ou mesmo *exigível*:

---

[8] Estes *Regimentos* encontram-se publicados em *As Contas na História — Colectânea de legislação sobre o Tribunal de Contas*, Vol. IV, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995.

— a estruturação articulada, integrada e coerente dos órgãos de controlo interno da Administração Pública, nos seus vários níveis, no que acompanhamos inteiramente o teor do Despacho do Ministro das Finanças nº 298/96-XIII, de 25 de Julho (*In* DR, II, nº 187, de 13-8-96, págs. 11343-11344);

— articulação do referido sistema de controlo interno globalmente considerado com a actividade de controlo do Tribunal de Contas, de forma a constituir um sistema nacional de controlo financeiro, como apoio indispensável ao órgãos de soberania que é o *órgão político de fiscalização democrática* da actividade financeira do Estado — ou seja, a *Assembleia da República*.

Em que termos?

Neste particular, concordamos com o conteúdo do artº 11º do projecto de Lei de Bases do Tribunal de Contas apresentado ao Governo pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Alfredo José de Sousa, e em geral acolhido na proposta de Lei de Bases do Tribunal de Contas[9] apresentada à Assembleia da República e já aprovada na generalidade.

Transcreve-se o referido artº 11º:

«Artigo 11º

(Colaboração dos órgãos de controlo interno)

1 — Os serviços de controlo interno, nomeadamente as inspecções gerais ou quaisquer outras entidades de controlo ou auditoria e dos serviços e organismos da Administração Pública, bem como das entidades que integram o sector empresarial do Estado estão ainda sujeitos a um dever especial de colaboração com o Tribunal de Contas.

2 — O dever de colaboração com o Tribunal referido no número anterior compreende:

a) a comunicação ao Tribunal dos seus programas anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios de actividades;

---

[9] Projecto este que teve como fonte um anteprojecto anterior da autoria do então Conselheiro Presidente, Prof. Doutor António de Sousa Franco (cfr. Carta nº 88/96, de 13.05, do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Alfredo José de Sousa, dirigida ao Primeiro Ministro, *in Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun. 1996, Tomo II, pág. 438).

b) o envio dos relatórios das suas acções, independentemente de decisão do Ministro ou do órgão competente para os apreciar, sempre que contenham matéria de interesse para a sua acção, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras;

c) a realização de acções, incluindo o acompanhamento da execução orçamental e da gestão das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro, a solicitação do Tribunal, e de acordo com os critérios e objectivos por este fixados.

3 — É constituído um Conselho Coordenador do Controlo Financeiro, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Contas e integrado pelos Inspectores-Gerais e Auditores da Administração Pública, para promover o intercâmbio de informações quanto aos respectivos programas anuais e plurianuais de actividades e a harmonização de critérios do controlo externo e interno»[10].

Afigura-se que, sem prejuízo do seu constante aperfeiçoamento, nomeadamente, em função da experiência adquirida, as linhas gerais apontadas representam, no momento presente, um salto qualitativo de grande relevo e utilidade.

Tudo sem descurar a necessidade de um estatuto exigente do auditor aos níveis do *saber*, do *saber-fazer* e do *saber-ser* —, correspondendo-lhe um regime remuneratório adequado e proporcionado.

— Finalmente, somos de opinião que o *sistema nacional de controlo* terá de ser coordenado com o *sistema comunitário de controlo*.

No que ao Tribunal de Contas diz respeito, têm sido dados passos muito significativos nos últimos anos, no sentido do estreitamento das relações entre o Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais de Contas e órgãos congéneres dos Estados membros, nomeadamente nos seguintes aspectos:

- Discussão de temas de interesse comum nas reuniões anuais do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e

[10] O sublinhado indica o que não foi acolhido na proposta aprovada em Conselho de Ministros de 20-05-96 e posteriormente aprovada na generalidade pela Assembleia da República (cfr. DAR, II Série-A, nº 54, de 3-7-96), tendo sofrido as modificações seguintes (artº 12º):
Nº 2-b) - «o envio (...), *por decisão do Ministro ou do órgão competente para os apreciar*(...)»;
Nº 3 - *«o Presidente do Tribunal de Contas poderá reunir com os inspectores gerais e auditores da Administração Pública para promover(...)»*.

Auditores Gerais da União Europeia bem como nas reuniões preparatórias dos Agentes de Ligação;

- Elaboração de um *manual de normas de auditoria* no domínio comunitário;
- Realização de *auditorias conjuntas* na perspectiva da realização futura de *auditorias coordenadas*;
- Trocas de informações sobre os programas de actividades;
- Constituição de grupos de trabalho sobre temas específicos, v.g. o controlo do IVA nas operações intracomunitárias e o controlo das ajudas dos Estados previstas nos artigos 92º e 93º do Tratado/CE.

7. NOTA FINAL

Não há boa gestão sem um bom controlo! E estamos perante um bom controlo quando em qualquer dos seus níveis for correctamente exercido, segundo métodos e procedimentos técnicos adequados; e ainda, quando, globalmente, todos os órgãos e serviços de controlo estiverem devidamente articulados, constituindo um *sistema* integrado que, simultaneamente, respeite a autonomia, a natureza e as respectivas finalidades específicas.

Trata-se, como salientámos, de um objectivo possível e desejável, imprimindo racionalidade e rigor na actuação, assim contribuindo para uma vida financeira sã e equilibrada.

O estado do controlo de cada sociedade é bem o reflexo do seu desenvolvimento cultural.

Afinal, não é o controlo um *acto de cultura*?

Anexo: Bibliografia

BIBLIOGRAFIA

CADILHE, MIGUEL, *Factos e enredos: Quatro anos no Ministério das Finanças*, Edições Asa, Porto, 1990.

CARDOSO, JOSÉ ALVES/SANTOS, M. SIMAS, *Legislação das Finanças Públicas anotada*, Ed. Rei dos Livros, Lisboa, 1990.

CARP, RUI, *Prefácio* a *Reforma do Tribunal de Contas*, Ed. Ministério das Finanças, Lisboa, 1989.

CUNHA, ERNESTO, *Implicações da integração europeia no âmbito da actividade do Tribunal de Contas de Portugal*, in *Anais do Seminário Internacional de Controle Externo*, Ed. Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Salvador, Novembro, 1995.

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 1992; *O Controlo da Administração Pública em Portugal*, Ed. do Tribunal de Contas, Lisboa, 1993, e in *Revista do Tribunal de Contas*, nºs 19/20, Jul./Dez., 1993, Tomo I, págs. 115-161; *O presente e o futuro das Instituições de Controlo Financeiro com natureza jurisdicional. Notas sobre a jurisdição financeira num Mundo em mudança*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1993 (e in *Revista do Tribunal de Contas*, nºs 19/20, tomo I, Jul./Dez. 1993, págs. 33 e segs.); *Reforma do Tribunal de Contas. Alguns textos (1986-1989)*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1990; *Os Tribunais de Contas de Portugal e da União Europeia no contexto dos sistemas de controlo financeiro*, in *Revista do Tribunal de Contas da União*, Edição Comemorativa, Brasília, 1995, págs. 78 e segs.; *Auditoria e integração. A experiência da integração europeia* (comunicação apresentada no *II Congresso Internacional de Auditoria Integrada*, Buenos Aires, Junho 1995), in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 23, Jan./Set. 1995; *Contrôle financier et juridiction*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 23, Jan./Set. 1995; *Nove anos de um esforço de reforma*, Lisboa, 1995.

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA/TAVARES, JOSÉ, *Orçamento*, in DJAP, Vol. VI; *Introdução* a *Tribunais de Contas e Instituições congéneres em diferentes Países*, Ed. do Tribunal de Contas, Lisboa, 1992, de ZULMIRA QUEIRÓZ;

INTOSAI, *Thirty years of INTOSAI*, 1983; *Normes de contrôle/Auditing standards*, 1992; *International Journal of Government Auditing* (Revista

trimestral); *Directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne*, Junho, 1992.

MARTINS, GUILHERME D'OLIVEIRA, *O Ministério das Finanças. Subsídios para a sua História no bicentenário da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda*, Lisboa, 1988.

MIRANDA, JORGE, *Funções, órgãos e actos do Estado*, AAFDL, 1990.

MORENO, CARLOS, *O Tribunal de Contas e o controlo das despesas públicas*, in *Revista da Administração Pública*, nº 23, Jan./Mar. 1984; *O controlo do Tribunal de Contas das Comunidades*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 4, Out./Dez., 1989, págs. 11-30; e *O Tribunal de Contas das Comunidades Europeias*, in *Competir — Informação para a indústria*, Ano III, nº 1, Jan./Abr., 1992, págs. 23 e segs..

NUNES, TERESA, *A experiência portuguesa de controlo da gestão da dívida e as técnicas «value for money», in Revista do Tribunal de Contas*, nº 23, Jan./Set., 1995, págs. 19-34.

OLIVEIRA, ARTUR ÁGUEDO DE, *Le contrôle exercé par le "Tribunal de Contas" et l'"Assembleia Nacional" du Portugal sur les Comptes généraux de l'État*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1957.

PEREIRA, ERNESTO DA TRINDADE, *O Tribunal de Contas*, Lisboa, 1962.

QUEIRÓZ, ZULMIRA, *Tribunais de Contas e Instituições congéneres em diferentes Países*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1992.

SOARES, ROGÉRIO EHRARHDT, *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955.

SOUSA, ALFREDO JOSÉ DE, *Tribunal de Contas — "Quisto da democracia"*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nºs 21/22, Jan./Dez. 1994; *O futuro do Tribunal de Contas*, separata da *Revista do Tribunal de Contas*, nºs 21/22, Jan./Dez., 1994, págs. 97 e segs.; *Controlo orçamental e instrumentos de gestão financeira*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nºs 17/18, Tomo I, Jan./Jun., 1993, págs. 13-30; *La Cour des comptes ("Tribunal de Contas") du Portugal et le contrôle des privatisations*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun. 1996, págs. 175-180.

TAVARES, JOSÉ, *O Tribunal de Contas português no contexto comunitário*, in *Boletim Trimestral do Tribunal de Contas*, nº 28, 1986; *Estudo da*

organização da Administração Pública portuguesa face às Comunidades Europeias, in *Boletim Trimestral do Tribunal de Contas*, nº 27, 1986; *Tribunal de Contas* in *DJAP*, Vol. VII, Lisboa, 1996, e in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun. 1995; *Administração, fiscalização e responsabilidade*, Lisboa, 1996; *O Tribunal de Contas português e o controlo dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão*, 1994.

TAVARES, JOSÉ/MAGALHÃES, LÍDIO DE, *Tribunal de Contas. Legislação anotada*, Almedina, Coimbra, 1990.

TRIBUNAL DE CONTAS, *INTOSAI — Conclusões dos Congressos*, 2ª Ed., Tribunal de Contas, Lisboa, 1996; *O sistema de controlo sucessivo*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994; *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, Vol. I, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995; *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun. 1996, Tomo II.

L'independance de l'Institution Supérieure de Contrôle Financier à partir de l'exemple de la Cour des Comptes portugaise

por: **Stéphanie Flizot***

* Docente da Universidade de Paris-Nanterre

Le contrôle des comptes existait déjà au Portugal au XIII° siècle, mais l'existence du Tribunal de Contas remonte au XIX° siècle. Il fut depuis plusieurs fois supprimé, remplacé par d'autres institutions et finalement restauré en qualité de Cour des comptes en 1930. Son statut actuel date de la Constitution de 1976, modifiée par la réforme constitutionnelle du 8 juillet 1989, qui fut suivie de la loi portant réforme de la Cour des comptes du 8 septembre 1989, entrée en vigueur au 1° janvier 1990[1].

Le choix du Tribunal de Contas pour traiter de l'indépendance de l'institution supérieur de contrôle financier se justifie dans la mesure où, récemment réorganisée, la Cour des comptes portugaise peut apparaître, sur plusieurs points, comme l'une des institutions européennes les plus indépendante, qu'il s'agisse du recrutement de ses membres, de son organisation ou de ses finances.

Il est généralement admis que l'indépendance de l'institution supérieure de contrôle financier à l'égard du Gouvernement et de son administration soit la condition d'un contrôle efficace. La question de l'indépendance à l'égard du Parlement rencontre, quant à elle, des solutions divergentes[2]. La Cour des comptes portugaise appartient, à l'image des institutions supérieures de contrôle financier française ou italienne, à la catégorie des institutions supérieures de contrôle financier ayant une nature juridictionnelle.

L'étude de l'indépendance de l'institution supérieure de contrôle financier conduit à pénétrer jusqu'au coeur des relations qu'elle entretient avec le Parlement et le Gouvernement[3]. Or, ces liens peuvent être organiques, dans l'hypothèse déjà envisagée d'un rattachement au Parlement, ou fonctionnels. Un rattachement organique au Parlement peut coexister avec une indépendance fonctionnelle de l'institution; de même, une indépendance organique[4] peut dissimuler une dépendance fonctionnelle, s'il incombe au Parlement de décider de la désignation des membres

---

[1] Sur la Cour des comptes portugaise: J. TAVARES «Tribunal de Contas» in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VII, Lisboa 1996.

[2] Le National Audit Office dépend directement de la Chambre des Communes et de son Comité des comptes publics. En Belgique, la Cour des comptes est considérée comme étant un collège collatéral du Parlement.

[3] L'objet de cet article n'est pas d'analyser ces rapports, mais de décrire le contexte dans lequel ils s'inscrivent.

[4] A l'image des institutions supérieures de contrôle financier bénéficiant du statut de juridiction indépendante.

de l'institution, du programme de ses travaux et de ses finances. Il faut donc s'intéresser non seulement au statut de l'institution supérieure de contrôle financier, mais également à l'indépendance dont elle bénéficie dans l'exercice de ses compétences.

1. LE STATUT CONSTITUTIONNEL DU TRIBUNAL DE CONTAS

La constitutionnalisation ou non des institutions supérieures de contrôle financier est variable d'un pays à l'autre[5]; la façon dont le texte constitutionnel appréhende l'institution l'est tout autant. Si la Cour des comptes portugaise figurait dans les textes constitutionnels antérieurs, son statut constitutionnel n'en a pas moins évolué. En 1933, les dispositions concernant la Cour se trouvaient parmi les dispositions sur le Parlement; elles figurent, désormais, parmi les dispositions intéressant les tribunaux[6].

Parmi les tribunaux, la Cour des comptes a le même rang que la Cour suprême de justice ou que la Cour constitutionnelle. Ce souci de conférer à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques un rang prestigieux dans l'Etat se retrouve également en France, où la Cour des comptes française a depuis sa création le même rang que la Cour de cassation.

La Constitution fait de la Cour des comptes portugaise un ordre de juridiction unique[7]. La situation française diffère. La Cour des comptes française ne constitue pas à priori un ordre de juridiction[8] , même si l'émergence des Chambres régionales des comptes aboutit à la création des

---

[5] La première mention de la Cour des comptes dans un texte constitutionnel remonte en France à 1848. En Allemagne, il faut attendre l'article 114 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 pour voir la Cour des comptes trouver place dans le texte constitutionnel.

[6] Dans la Constitution italienne, les dispositions intéressant la Cour des comptes figurent dans le titre consacré au Gouvernement. En France, dans la partie consacrée aux rapports entre le Gouvernement et le Parlement.

[7] L'article 211 de la Constitution portugaise prévoit, en effet ,qu'il existe outre le Tribunal constitutionnel, quatre catégories de tribunaux: les tribunaux judiciaires, les tribunaux administratifs, la Cour des comptes et les tribunaux militaires.

[8] Suite à la loi des 16-24 août 1790 séparant les fonctions administratives et judiciaires, la France connaît deux ordres de juridiction, les juridictions judiciaires et les tribunaux administratifs, qui relèvent en dernier ressort de la compétence du Conseil d'Etat, comme la Cour des comptes s'agissant de ses activités juridictionnelles.

juridictions financières, et la doctrine s'interroge sur son appartenance aux juridictions administratives[9].

Les dispositions constitutionnelles consacrées aux tribunaux s'appliquent naturellement à la Cour des comptes portugaise. Il en va notamment ainsi des articles 206, qui prévoit que les tribunaux sont indépendants et soumis exclusivement à la loi, et de l'article 208 al. 2, qui prévoit que leurs décisions ont un caractère obligatoire et s'imposent à toutes les autorités publiques et privées et prévalent sur celles de tout autre organisme. Les membres de la Cour des comptes sont nommés à vie et bénéficient du même statut que les magistrats judiciaires. Toute une série d'incompatibilités destinées à assurer leur indépendance leur sont ainsi applicables[10]. Ils ne peuvent, en outre, exercer aucune activité partisane durant l'exercice de leurs fonctions[11].

La Cour des comptes portugaise bénéficie d'un important statut constitutionnel comparée, par exemple, à la Cour des comptes française[12]. La Constitution de 1976 précise ainsi, dans son article 216, le rôle de la Cour des comptes portugaise et la qualifie d'organe suprême de vérification de la légalité des dépenses publiques et du jugement des comptes.

Elle fait partie des organes souverains au même titre, par exemple, que le Parlement[13]. La formation, la composition, les compétences et le fonctionnement des organes de souveraineté sont définis par la Constitution. Il s'agit pour la Cour des comptes de l'article 216, qui la

---

9 J. MAGNET «La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative?» in R.D.P. 1978 pp.1537-1548

10 Il s'agit des incompatibilités énoncées dans l'article 218 de la Constitution portugaise. Il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que la loi ne peut se montrer plus exigeante sur ce point que la Constitution et interdire, notamment, toute activité d'enseignement même non rémunérée.

11 Artº 44º de la loi 86/89. Cette solution tranche avec la situation d'autres institutions similaires, qu'il s'agisse de la Belgique, de l'Espagne ou des Pays-Bas. En Allemagne, une telle interdiction n'existe pas, mais l'apolitisme est un principe largement répandu.

12 Il n'y a pas d'article spécifiquement consacré à la Cour des comptes dans les constitutions françaises, la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit seulement dans son article 47, que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, et, depuis la réforme constitutionnelle de 1996, des lois de financement de la Sécurité sociale.

13 L'article 213 al.1 de la Constitution portugaise qualifie d'organes de souveraineté le Président de la République, l'Assemblée de la République, le Gouvernement et les tribunaux.

charge de donner un avis sur le Compte général de l'Etat, y compris la Sécurité sociale, et d'assurer la mise en oeuvre de la responsabilité financière. Elle exerce, en outre, toutes les compétences que la loi lui attribue, à savoir le jugement des comptes soumis à sa juridiction, ainsi qu'un contrôle préalable, simultané et a posteriori des dépenses publiques.

La constitutionnalisation d'une institution répond à plusieurs considérations. Outre sa valeur symbolique, elle permet d'assurer une protection à l'encontre du législateur ordinaire par l'édiction des normes de valeur constitutionnelle. La doctrine[14] voit dans la constitutionnalisation de l'institution supérieure de contrôle financier une double protection: une garantie constitutionnelle d'existence de la Cour des comptes, qui n'est pas une institution créée et pouvant être supprimée par la loi, ainsi qu'une garantie constitutionnelle de compétences[15].

Quelles que soient les vertus supposées ou réelles de la constitutionnalisation, elle ne peut suffire à garantir en elle-même l'indépendance de l'institution, ni l'exercice de ses compétences constitutionnelles, lorsque les mesures législatives prévues ou nécessitées par le texte constitutionnel ne sont pas adoptées.

En effet, sauf exceptions[16], la constitutionnalisation est en principe partielle; seuls les principes fondamentaux sont inscrits dans le texte constitutionnel, le constituant confiant expressément au législateur ordinaire le soin de déterminer l'organisation de l'institution de contrôle financier. Les dispositions de l'article 216 de la Constitution portugaise renvoient ainsi à plusieurs reprises à la loi ordinaire, qu'il s'agisse de la détermination des comptes soumis au contrôle de la Cour ou des modalités de mise en oeuvre de la responsabilité financière. Or, il faudra attendre 1989 pour voir enfin adoptée la loi de réforme de la Cour des comptes nécessitée par l'adoption de la nouvelle Constitution.

De 1976 à 1989, la Cour des comptes a donc continué à être régie par la législation antérieure, tandis que cette loi du 8 septembre 1989 a elle-même rencontrée des lenteurs dans son application, certains textes

---

[14] Dr F. KLEIN: "Die institutionelle Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung"- in «250 Jahre Rechtsprüfung» 1964

[15] Coexistent ainsi, au Portugal, comme en Allemagne, des compétences constitutionnelle et des compétences trouvant leur fondement dans la législation ordinaire.

[16] Constitution autrichienne de 1920

gouvernementaux tardant à intervenir. L'article 59 de la loi n° 86/89 prescrivait notamment l'adoption d'un décret-loi pour organiser les services d'appui de la Cour des comptes. En vertu des dispositions constitutionnelles, tout ce qui concerne l'organisation et la compétence de la Cour des comptes appartient à la réserve relative de compétence législative; le Gouvernement pouvant être autorisé, comme en l'espèce, à intervenir en cette matière[17].

L'inconvénient de la constitutionnalisation des compétences de l'institution supérieure de contrôle financier est la rigidité susceptible d'en résulter. Lorsque l'évolution des finances du secteur public ou de l'administration rendent souhaitable une évolution de ses missions, une réforme de la Constitution devient nécessaire, alors qu'en l'absence de constitutionnalisation un simple amendement législatif aurait suffit[18].

D'autre part, des difficultés peuvent surgir de l'interprétation des dispositions constitutionnelles. Un débat est ainsi né de l'interprétation qu'il convenait de donner de l'article 216 de la Constitution. Avant la réforme constitutionnelle de 1989, cet article confiait expressément à la Cour des comptes trois catégories de compétences, soit émettre un avis sur le Compte général de l'Etat, le contrôle de la légalité des dépenses publiques et le jugement des comptes.

La question s'est posée de savoir si cette énumération était limitative et empêchait tout élargissement des compétences de la Cour des comptes par la voie législative. Clôturant le débat, la réforme constitutionnelle de 1989 a modifié la rédaction de cet article; outre les trois points spécifiquement visés, il est prévu que la Cour des comptes peut exercer les autres compétences que la loi lui aura attribuée.

La notion de contrôle de légalité, dont la Constitution charge la Cour des comptes en matière de dépenses publiques, est également controversée. Le problème ne se situe pas au niveau de l'objet du contrôle, mais porte sur la nature du contrôle imparti à la Cour des comptes, puisque, à la différence

---

[17] La répartition des compétences normatives entre le pouvoir législatif et l'exécutif est régie par l'article 168 de la Constitution portugaise.

[18] La question s'est, par exemple, posée en Belgique s'agissant du contrôle des recettes fiscales et a conduit à la réforme constitutionnelle du 5 mai 1993.

de la Cour des comptes allemande[19], la Cour des comptes portugaise est compétente pour apprécier la constitutionnalité des normes juridiques en vertu de l'article 207 de la Constitution.

Le problème concerne ici l'interprétation à donner au terme légalité et met en lumière les difficultés résultant d'une constitutionnalisation des compétences de l'institution supérieur de contrôle financier. Le juge constitutionnel portugais a, en effet, censuré une loi confiant à la Cour des comptes un contrôle de l'économicité des dépenses publiques, ce sur la base de l'article 216 de la Constitution, qui ne viserait, selon lui, qu'un simple contrôle de légalité. La Cour des comptes portugaise considère qu'il ne s'agit pas seulement d'un contrôle de légalité stricto sensu, mais que cette notion englobe aussi une appréciation de l'efficacité de la dépense publique. Plusieurs dispositions légales prévoient d'ailleurs qu'aucune dépense n'est légale si, outre son inscription au budget, elle n'est pas justifiée par son économicité, son efficacité et son efficience[20].

2. LES MOYENS DE L'INDEPENDANCE

L'indépendance de l'institution supérieure de contrôle financier ne peut résulter que de l'adoption d'une législation efficiente concernant sa composition et son fonctionnement. Les questions budgétaires ne pouvant naturellement pas être écartées, d'autant que la forte indépendance financière de la Cour des comptes portugaise renforce son indépendance à l'égard du Parlement et du Gouvernement.

2.1. Composition du Tribunal de Contas

Il faut distinguer, au sein des Cours des comptes, les personnes ayant la qualité de membre de l'institution et bénéficiant de ce fait de la qualité de magistrat[21], et les fonctionnaires des services de vérifications, qui sont généralement soumis au statut général de la fonction publique[22].

---

[19] En vertu de la jurisprudence constitutionnelle allemande (jugement du 19/07/1966 - BVerfGE 20, 56), la loi de finances est non l'objet du contrôle, mais la mesure du contrôle qui incombe à la Cour des comptes. Un contrôle de la constitutionnalité des dispositions de la loi de finances ne résulte en aucun cas des missions confiées par l'article 114 de la Loi fondamentale à la Cour des comptes.

[20] Artº 18º de la loi organique d'encadrement du budget de l'Etat n° 6/91 du 20/02/1991.

[21] Même si les auditeurs de la Cour des comptes française ont la qualité de magistrat, cette distinction se retrouve néanmoins également en France, avec les conseillers en service

a) Les membres de la Cour des comptes

La Cour des comptes portugaise se compose d'un président et de 16 conseillers, auxquels il faut ajouter un juge par section régionale, soit un pour la région autonome de Madère et un pour celle des Açores. Le président de la Cour des comptes est, en vertu de l'article 136 de la Constitution, nommé et révoqué par le Président de la République sur proposition du Gouvernement[23]. Compte tenu du fonctionnement de tout régime parlementaire, sa nomination requiert donc de manière implicite le soutien de la majorité parlementaire.

Le Président de la Cour des comptes peut certes être révoqué, mais un accord du Président de la République et du Premier ministre est nécessaire. Cette exigence en diminue considérablement l'éventualité, surtout en période de cohabitation entre un Chef d'Etat et un Premier ministre de couleur politique différente[24].

Les conseillers de la Cour des comptes jouissent du statut de magistrat[25] et bénéficient des mêmes garanties d'indépendance. Leur régime disciplinaire ressort de la compétence exclusive de la Cour des comptes[26], qui applique le régime disciplinaire prévu pour les magistrats judiciaires.

La loi n°86/89 du 8 septembre 1989 a réformé le recrutement des membres de la Cour des comptes portugaise. Ceux-ci sont désormais recrutés par concours public et nommés par le

---

extraordinaire, les rapporteurs extérieurs et les assistants de vérifications, qui, mis à la disposition de la Cour des comptes, n'en font pas partie.

22 Il en va notamment ainsi en Allemagne ou en Belgique.

23 La nomination du chef de l'institution par l'exécutif existe également en France. En Allemagne, cette solution a été abandonnée au profit d'une élection par le Parlement, tandis qu'en Belgique, le Premier président est le président de chambre le plus ancien et tous les membres de la Cour des comptes sont élus par la Chambre des représentants.

24 Le Président de la République dispose au Portugal, à l'image de la France, de prérogatives importantes

25 Le souci d'assurer l'indépendance des membres de l'institution supérieure de contrôle financier n'est pas propre aux institutions de nature juridictionnelle. Les membres de la Cour des comptes allemande, qui est totalement dépourvue d'attribution juridictionnelle, bénéficient néanmoins de l'indépendance des magistrats.

26 La solution n'est pas identique pour toute les institutions supérieures de contrôle financier. Ainsi en Allemagne c'est le tribunal suprême civil (Bundesgerichtshof) qui est le tribunal disciplinaire de la Cour des comptes.

président de la Cour des comptes. Ils étaient auparavant nommés par le Ministre des Finances, qui désignait également le vice-président.

Le recrutement a lieu au terme d'un concours curriculaire, où un jury présidé par le président de la Cour des comptes et composé des deux vice-présidents de la Cour[27] et de deux professeurs d'université, désignés par le Gouvernement, sélectionne les candidats[28]. Le concours est ouvert à toute personne âgée de plus de trente cinq ans remplissant les conditions légales de nomination des fonctionnaires de l'Etat et répondant, en outre, à certaines conditions de diplôme ou à la durée de service public[29]. L'assemblée général plénière est compétente pour juger les litiges pouvant résulter des concours de recrutement des conseillers[30].

Il serait également possible pour la Cour des comptes, comme pour tout autre tribunal suprême portugais, de recruter, en vertu de la loi n° 38/87, des magistrats auxiliaires si le nombre des affaires le justifiaient[31].

b) Les services d'appui du Tribunal de Contas[32]

L'administration de la Cour des comptes portugaise est assurée par la Direction générale, le cabinet du Président et le cabinet des juges. Le Directeur général dirige la Direction générale, qui dispose de près de cinq cent fonctionnaires. Le choix du Directeur général incombe au Président de la Cour des comptes, qui peut mettre fin à ses fonctions.

---

[27] Les vice-présidents de la Cour des comptes sont élus par chaque Chambre ou Section

[28] Le jury note, notamment, en fonction des états de service antérieurs, des classifications académiques et des travaux scientifiques et professionnels des candidats.

[29] Les conditions de candidature sont fixées par l'article 36 de la loi n° 86/89 du 8 septembre 1989.

[30] Il y a compétence des tribunaux administratifs s'agissant des litiges naissant des concours de recrutement des fonctionnaires des services d'appui.

[31] Cette possibilité n'a pas encore reçue d'application.

[32] Chaque section régionale possède des services d'appui propres dirigés par un directeur et d'un Coffre propre, géré par un Conseil d'administration, présidé par le contrôleur général et composé de deux membres désignés par le juge de la section régionale sur proposition du contrôleur général.

Les services d'appui de la Cour des comptes ne sont plus, depuis 1989, rattachés au ministère des Finances, et dépendent désormais directement de la Cour et de son président. Cette réforme clarifie une situation, dans laquelle les services d'appui, tout en étant administrativement rattachés au Ministère des Finances, dépendaient déjà fonctionnellement de la Cour des comptes.

Néanmoins, l'ensemble des mesures nécessaires à cette transition n'ont pas encore été adoptées. La loi n° 86/89 prévoit, notamment, dans son article 59-2 l'adoption d'un décret-loi destiné à réglementer la structure, la nature et les attributions des services d'assistance de la Cour, ainsi que le régime de son personnel, tandis que l'article 59-3 fixe certains principes s'imposant au Gouvernement pour l'adoption de ce texte.

Au nombre de ceux-ci figure l'exigence d'un certain niveau de rémunération du personnel, qui ne pourra être inférieur à celui pratiqué dans les autres services de l'administration publique, notamment dans ceux chargés de l'inspection des Finances. La Cour des comptes attend avec impatience la mise en oeuvre de ces principes qui permettront d'éviter la fuite des qualifications vers les cabinets d'audit plus rémunérateurs du secteur privé.

S'agissant du recrutement du personnel des services d'appui, celui-ci s'effectue également par concours. Les candidats reçus sont nommés par le Directeur général. Le personnel des services d'appui est soumis, en principe, au statut général de la fonction publique, mais un projet de décret-loi prévoit l'adoption de règles spécifiques pour les fonctionnaires de la Cour des comptes, notamment s'agissant des rémunérations qui devraient s'aligner sur les plus hautes rémunérations de la fonction publique[33].

La Cour des comptes portugaise bénéficie d'une grande indépendance dans le recrutement de son personnel[34]. Elle

---

[33] En aucun cas la rémunération de pourrait dépasser 80% de la rémunération d'un conseiller de la Cour des comptes.

[34] A la différence de la Cour des comptes française, dont les membres lui sont affectés à la sortie de L'E.N.A.

développe à ce sujet de véritables politiques de recrutement afin d'adapter celui-ci à l'évolution des orientations de la Cour, et définit à cette fin les critères de recrutement et de sélection[35]. Le personnel des services d'appui de la Cour se compose essentiellement de juristes, d'économistes, de comptables et d'informaticiens.

D'autre part, la Cour des comptes portugaise peut, à l'image du N.A.O. britannique, sous-traiter une vérification à une société privée d'audit[36]. Cette possibilité équivaut à un recrutement temporaire d'auditeurs et accroît les marges de manoeuvre de l'institution.

2.2. L'organisation et le fonctionnement du Tribunal de Contas

Il est de règle que les institutions supérieures de contrôle ait la maîtrise de leur organisation interne, ce qui se traduit par l'élaboration de leur règlement interne[37]. D'autre part, en application de la règle de la séparation des pouvoirs, il appartient également aux institutions ayant la qualité de Cour des comptes de déterminer librement la programmation de leurs travaux[38].

a) L'autoréglementation

La loi n° 86/89 du 8 septembre 1989 fait de l'auto-réglementation une des garanties de l'indépendance de la Cour des comptes. Il lui appartient ainsi d'approuver les règlements

---

La Cour des comptes belge dispose également en ce domaine d'une grande marge de manoeuvre et organise le recrutement de son personnel compte tenu de ses besoins.

35 Les concours peuvent être, selon les cas, ouverts aux seuls fonctionnaires publics ou à toute personne remplissant les conditions pour entrer dans la fonction publique. Dans ce cas,les candidats reçus ne seront définitivement admis qu'après un stage probatoire d'une année; la Cour pouvant alors admette un nombre de candidats supérieur au nombre de places disponibles afin d'effectuer un choix parmi les candidats reçus au concours.

36 Cette possibilité est expressément prévue par l'article 32 de la loi n° 86/89, selon lequel la Cour des comptes peut, chaque fois qu'il s'avère nécessaire, recourir à des sociétés privées d'audit. Dans ce cas, le contrôle est effectué avec la participation du personnel de la Cour des comptes, le programme du contrôle est défini par la Cour, et c'est à elle que revient le soin d'en apprécier les résultats.

37 Même si formellement le règlement interne de la Cour des comptes belge doit être approuvé par la Chambre des représentants.

38 Il en va de même pour le N.A.O. en vertu du National Audit Act de 1983. Aux Etats-Unis, les travaux du G.A.O. sont à près de 80 % déterminés par les demandes d'enquêtes du Congrès.

nécessaires à son fonctionnement[39] et de prendre les instructions indispensables à l'exercice de ses attributions. C'est à l'assemblée générale plénière de la Cour que revient le soin d'approuver ces règlements internes, car c'est elle qui est, en principe, l'organe titulaire du pouvoir réglementaire interne.

Plusieurs projets de réforme récents envisagent d'augmenter le pouvoir réglementaire du Président de la Cour des comptes. Le projet de réforme du statut du personnel des services d'appui prévoit ainsi une compétence du Président pour certaines hypothèses. S'agissant de la compétence et du fonctionnement des services d'appui un projet de loi prévoit l'approbation du règlement interne par le Président de la Cour des comptes, sur proposition du Directeur général, la Cour entendue.

Il appartient actuellement à la Cour des comptes de définir les lignes générales d'organisation et de fonctionnement des services d'appui, et au Président de prescrire les ordres et instructions nécessaires à une meilleure exécution des orientations définies par la Cour, le Directeur général pouvant intervenir par délégation.

b) Le choix des domaines contrôlés

La Cour des comptes portugaise détermine librement son programme de vérification, qui est adopté par l'assemblée générale plénière. La Cour des comptes a déterminé certains principes devant permettre un contrôle régulier de l'ensemble des comptes soumis à sa juridiction.

Les comptes qui ne figurent pas dans la programmation, sont renvoyés au service d'origine qui doit les conserver. La Cour pourra toujours les évoquer tant que la prescription n'est pas acquise.

Le Parlement ou le Gouvernement portugais peuvent saisir la Cour des comptes de demandes d'audit. La Cour des comptes portugaise est placée sur ce point dans une situation plus avantageuse, pour y opposer un éventuel refus, que bon

[39] En application de l'article 24 d de la loi n° 86/89, la Cour des comptes a ainsi adopté son règlement interne par une résolution du 5 janvier 1990.

nombre d'institutions supérieures de contrôle financier, puisqu'elle est un organe de souveraineté au même titre que le Parlement ou le Gouvernement[40].

La Cour n'est pas tenue par ces demandes, mais considère que celles-ci peuvent néanmoins être prises en compte, si elles s'inscrivent dans un cadre légal et contribuent à l'amélioration de l'activité financière publique[41]. La Cour peut décider de la publication des enquêtes qu'elle réalise de la sorte.

2.3. Les finances du Tribunal de Contas

La mesure de l'indépendance d'une institution ne peut se passer d'une étude de ses finances. Plusieurs éléments méritent ici l'attention, l'élaboration du budget de la Cour des comptes, son approbation, son exécution et enfin son contrôle.

Dans ce domaine, comme dans les précédents, la réforme de 1989 a apporté de profondes modifications, les dépenses de fonctionnement de la Cour des comptes et de ses services d'appui étant auparavant comprises dans le budget du Ministre des Finances[42].

La Cour des comptes portugaise élabore elle-même son projet de budget[43]. Celui-ci est exécuté par le Conseil d'administration qui est l'organe compétent en matière financière. Le Conseil d'administration est présidé par Directeur général et composé de deux membres qui exercent les fonctions de directeurs.

Le budget de la Cour des comptes portugaise est doté de recettes budgétaires, la loi prévoyant expressément que les dépenses de fonctionnement de la Cour des comptes sont à la charge de l'Etat.

---

[40] Le choix de donner suite ou non à de telles demandes appartient également aux institutions similaires indépendantes, qu'il s'agisse des Cours des comptes française ou allemande. Il en va de même en Belgique, malgré les rapports étroits entretenus par la Cour des comptes belge avec le Parlement.

[41] Une enquête sur l'utilisation de sommes provenant du Fonds social européen est d'ailleurs actuellement en cours suite à une telle demande.

[42] Dorénavant, le budget de la Cour des comptes portugaise apparaît de manière isolée dans la loi de Finances. Il en va de même en Allemagne, où les règles de présentation et d'adoption du budget de la Cour des comptes s'alignent sur celles d'un ministère. La Cour des comptes française continue, quant à elle, à être rattachée budgétairement au Ministère des Finances.

[43] C'est en fait le Conseil d'administration qui prépare le projet de budget et le budget du Coffre.

La doctrine considère qu'assurer à l'institution supérieure de contrôle financier les moyens matériels lui permettant de remplir ses missions est une obligation constitutionnelle à la charge du Parlement, dans la mesure où il s'agit d'une condition nécessaire au respect des dispositions constitutionnelles relatives à la vérification des comptes publics[44].

Il existe également un Coffre de la Cour des comptes[45] qui jouit de l'autonomie administrative et financière et qui bénéficie de recettes propres servant, par exemple, au financement des actions de formation du personnel ou au financement des publications de la Cour des comptes. Il est approuvé par la Cour elle-même et géré par le Conseil d'administration en vertu de l'article 58 de la loi n° 86/89.

Ce Coffre est financé, notamment, par les émoluments versés à la Cour des comptes et par le produit de la vente de ses publications. La loi prévoit, en effet, qu'un pour mille du montant des actes qui viennent à la Cour des comptes pour y obtenir un visa doit lui être versé pour rémunérer sa prestation[46]. De la même manière, lorsque la Cour des comptes réalise un audit pour le compte d'un ministère ou d'un établissement public, celui-ci doit lui verser une rémunération.

La réforme actuelle du contrôle des entreprises publiques va renforcer cette indépendance financière en assurant de nouvelles rentrées financières[47].

Les comptes de la Cour des comptes portugaise sont vérifiés chaque année et publiés au Journal Officiel. Il appartient au Directeur général de présenter ses comptes à la Cour, qui se prononce sur leur régularité au même titre que pour tout autre service administratif. Ces comptes sont ensuite obligatoirement envoyés, tout comme le rapport d'activité de la Cour, au Président de la République, au Premier Ministre et à l'Assemblée de la République.

Depuis trois ans, la comptabilité de la Cour des comptes est de plus confiée à l'appréciation d'une entreprise privée d'audit chargée d'apporter un jugement extérieur[48]. Cette transparence contraste avec les solutions généralement adoptées à l'étranger. En France, la Cour des

---

[44] id. Fr. KLEIN

[45] Qui représente près du tiers des recettes de la Cour.

[46] Ce système des émoluments remonte au début du siècle.

[47] Jusqu'à la loi n° 14/96 du 20 avril 1996, la Cour des comptes portugaise ne contrôlait pas les entreprises publiques.

[48] Qui est également publié.

comptes contrôle elle-même ses propres comptes[49]. En Allemagne, le contrôle incombe à trois rapporteurs de la Commission parlementaire du budget, mais il reste, dans les faits, assez théorique. En Belgique, il existe un contrôle externe qui relève de la compétence du bureau de la Chambre des représentants.

La Cour des comptes portugaise a largement participé à l'élaboration des textes légaux la régissant. Plusieurs comités réunis pour étudier une réforme de la Cour ont été présidés par son Président, qu'il s'agisse du comité constitué en 1979 sous la direction du ministre des Finances, ou du comité créé en 1983, à l'initiative du Conseil des ministres, et ayant abouti à la rédaction d'un avant-projet de loi. La Cour des comptes a également présenté au Gouvernement un avant-projet de loi de réforme la concernant[50].

Les institutions supérieures de contrôle financier sont souvent associées à la préparation des textes les régissant, mais les modalités diffèrent d'un pays à l'autre, allant de consultations informelles de l'institution à la possibilité pour celle-ci de proposer un avant-projet de loi. La loi n°86/89 prévoit ainsi, que la Cour des comptes portugaise est compétente pour proposer les mesures législatives et réglementaires, qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses compétences[51]. Suite aux lacunes du Gouvernement concernant l'adoption des textes d'application de la loi n°86/89, le Président de la Cour des comptes a d'ailleurs fait plusieurs propositions de décret-loi.

Le cadre légal de la Cour des comptes portugaise étant en voie d'achèvement, celle-ci bénéficie désormais de tous les atouts devant permettre à l'Etat, selon les termes de son ancien président, M. Sousa Franco, de trouver dans le Tribunal de Contas «une conscience financière attentive et rigoureuse».

---

[49] Le Premier président a décidé, à cette fin, de la création d'une commission composée de conseillers maîtres, qui est chargée de lui faire rapport.

[50] Sur ce point, cf. A. de SOUSA FRANCO «La Cour des comptes de l'actualité» 1995

[51] En outre, la Cour des comptes protugaise peut être consultée de manière informelle de tout texte touchant au contrôle financier.

As Delegações Regionais na Estrutura da Suprema Câmara de Controlo Polaca[1]

por: **Jerzy Wozniak**[2]

[1] Nome da Instituição NAJWYZSA IZBA KONTROLT (NIK)
[2] Director da Delegação Regional de Lublin

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

1. *Sistema de organização*

As Delegações Regionais, parte inerente à Suprema Câmara de Controlo (S.C.C.) polaca estão encarregadas de cumprir várias funções constitutivas, relativas à execução de controle da administração territorial, administração especial de nível médio, entidades económicas e autarquias; e, também, de elaborar informações sobre as suas áreas territoriais para o organismo "central". A divisão territorial da S.C.C. em 17 Delegações corresponde à divisão administrativa do país em 49 voivodias (distritos). A actividade destas unidades territoriais da S.C.C. abrange sempre algumas voivodias, criando assim zonas semelhantes de ponto de vista da infra-estrutura económica (superfície média de actividade duma representação regional é igual a 18,5 mil km2). A Delegação Regional de Lublin opera, por exemplo, no território de 4 voivodias que ocupam uma superfície de 22,9 mil km2). Esta divisão reflecte as relações, bem estabelecidas, entre as particularidades geo-culturais de diferentes regiões do país, e a sua divisão administrativa.

O trabalho da Delegação regional é dirigido pelo director, auxiliado por 2 directores adjuntos que desempenham, ao mesmo tempo, funções da coordenação do processo de inspecção. O director representa a S.C.C. perante outros órgãos e instituições (no âmbito dos assuntos da competência da sua representação regional, e nos quadros das autorizações concedidas pelo Presidente da Câmara). O director inspecciona também o trabalho dos seus funcionários, prestando uma atenção especial a todo o processo de preparação e realização de actos de controle, com a análise detalhada de toda a legislação em vigor. O director da Delegação tem também direito de realizar inspecções da sua própria iniciativa, a pedido de habitantes duma região, ou de representantes dos órgãos do poder local (depois de ter obtido a aprovação da direcção da S.C.C.).

Cada delegação regional, segundo a superfície da zona da sua actividade, emprega o número necessário de funcionários qualificados (em média: 35-40 pessoas). Estes funcionários possuem sobretudo formação em economia ou em direito. Nas representações trabalham também outras pessoas, com diferente preparação profissional, exercendo trabalhos que correspondem às suas competências. Por exemplo, o grupo de 56 pessoas que trabalham na Delegação Regional de Lublin inclui 45 funcionários qualificados, 7 de serviços administrativos (serviços que funcionam em todas as representações regionais), 3 membros da direcção, e um especialista em informática. Entre os funcionários qualificados: 15 pessoas obtiveram

formação superior em economia, 14 em direito, os restantes em ciências técnicas ou em letras.

As Delegações regionais actuam com o objectivo de realizar, de várias perspectivas, inspecções às diferentes manifestações da vida económica, ao modo de administrar e de gastar recursos orçamentais pela administração local, especial, e pelas autarquias; com o objectivo de controlar, nos quadros da legislação, o modo de realizar das tarefas por várias instituições locais. Há que sublinhar que as delegações regionais chamam a atenção particular para as inspecções anuais de tais instituições do sector público, como: sector da saúde, da educação, assistência social, investimentos centrais, protecção do meio ambiente ou para a inspecção das autarquias.

São as particularidades de condições sócio-económicas da respectiva região, e a diversidade de domínios, em que o estado investiu recursos públicos, que determinam o conjunto de tarefas a cumprir por cada Delegação regional.

As observações feitas após as inspecções realizadas, em forma de relatórios e outras informações sumárias, constituem o ponto de partida para os respectivos departamentos, que depois elaboram diversos documentos, em que se avalia a realização do orçamento do Estado, e o funcionamento da administração (na análise e na opinião da S.C.C. sobre a realização do orçamento baseia-se a aprovação pelo Parlamento dos trabalhos efectuados pelo Governo).

As transformações político-legais do sistema, tendo as suas raízes em processos inaugurados pela crise dos anos 1989/1990, originaram tendências sócio-económicas que introduziram a mudança de formas e de modo de actuar. As reformas constitucionais estabeleceram um sistema político novo, apoiado na partilha democrática do poder e na restituição do sistema da economia do mercado, enriquecida das experiências dos sistemas económicos dos países ocidentais. Estas transformações trouxeram também numerosas alterações no campo do direito civil, financeiro, no campo da legislação económica — pela adaptação do sector estatal à economia do mercado — e por outras modificações do sistema jurídico e sócio-económico. Tudo isto implicou mudanças das instituições que regulam a área de relações sociais e económicas. Estes processos determinaram o modo de financiamento pelo Estado das diferentes tarefas, e, por conseguinte, o modo de efectuar inspecções por Delegações regionais. Além disso, o restabelecimento, depois de 40 anos, das autarquias fez descentralizar os centros decisórios, e obrigou as representações regionais a fiscali-

zar todas as despesas denominadas "dinheiro público". As Delegações regionais constituem, então, unidades destinadas a diversas funções de inspecção, em vários campos da vida económica. Por isso, os funcionários empenhados em vários tipos do processo da inspecção devem também distinguir-se por uma responsabilidade extraordinária. O aperfeiçoamento no domínio profissional, e a aquisição das especializações novas — além da sua actividade principal — tornam-se, neste contexto, os mais importantes. As Delegações regionais organizam ou mandam organizar, para os seus inspectores, diversos cursos profissionais, graças aos quais eles podem aprofundar os seus conhecimentos na área de contabilidade, direito, funções públicas, sistemas financeiro, sociologia, psicologia. As Delegações regionais podem agir em vários campos, tendo autorização para convocar peritos e especialistas em várias disciplinas (em virtude do artigo 49º da lei de 23 de Dezembro de 1994 da S.C.C. — diário oficial 1995, número B, pos. 59), pessoas com conhecimentos e competências profissionais que garantem aos inspectores informações indispensáveis para tomarem decisões em áreas especializadas (trata-se das áreas que os inspectores da S.C.C. não poderiam dominar em pouco tempo).

2. *Funções de controlo*

A realização das tarefas principais pela Delegação regional faz-se através da:

- cooperação com os departamentos da S.C.C. a fim de elaborar, para as suas zonas de actividade, programas de inspecção coordenados. A participação das Delegações regionais na elaboração destes programas é especialmente importante, como elas conhecem as particularidades do seu território e do perfil da preparação profissional do seu pessoal da inspecção. À realização do mesmo fim contribuem também as inspecções de reconhecimento, levados a cabo pelas representações regionais. Por exemplo, a Delegação de Lublin propôs, para o plano preparado para o ano 1996, 8 propostas temáticas, das quais 6 foram inseridas no plano final.
- participação dos inspectores de inspecção em reuniões e em cursos de preparação, durante os quais entram, muitas vezes, em contacto com os representantes das instituições a controlar.
- execução de inspecções coordenadas; representações regionais têm grande independência no que se refere à escola de entidades e de

temática das suas inspecções, adoptando-as às condições específicas da sua actividade, e aos prazos previstos. Em 1995, a nossa representação regional executou, no total, 205 inspecções, chegando na primeira metade de 1996 a controlar 108 entidades económicas. Por ordem da direcção da S.C.C., a Representação Regional de Lublin, com a participação de 2 funcionários do Departamento de finanças e do Sector Bancário, inspeccionou, com todos os pormenores, o maior banco polaco, nomeadamente o Banco Comercial. Há que mencionar, neste momento, que a nossa Delegação de Lublin se especializou na problemática bancária.
Em geral, participámos, em 1995, e na primeira metade do ano corrente, respectivamente, em 43 e 22 tarefas centrais.

- realização de inspecções em consequência de queixas, apresentadas à S.C.C. por diferentes pessoas. Este processo resolve directamente os problemas apresentados, e põe em evidência todas as irregularidades existentes. Este tipo de inspecções leva, frequentemente, as representações regionais a elaborar os seus próprios programas de inspecção. Muitas vezes, os parlamentares de zona da actividade duma representação regional são iniciadores de várias inspecções. As suas observações, feitas após a inspecção, constituem postulados da região dirigidos às câmaras dos deputados.

- realização de inspecções seguindo os seus projectos próprios, depois de ter obtido, anteriormente, aprovação da direcção da S.C.C.; e elaboração de informações baseadas em resultados das inspecções realizadas. Em 1996, a Representação Regional de Lublin controlou o modo de despender os recursos orçamentais destinados a financiamento parcial de descanso (férias), e de reabilitação dos jovens deficientes ou provenientes das famílias pobres.

- elaboração, baseada em inspecções coordenadas, das informações fragmentárias, referentes à área de actividade da representação regional. Estas informações, preparadas com pormenores, e acompanhadas de descrições de todas as irregularidades constituem, várias vezes, o ponto de partida para os relatórios, preparados por respectivos departamentos da S.C.C. Estes relatórios destinam-se à Dieta, e outros órgãos supremos do país, iniciadores de inspecções temáticas. Em 1995, por exemplo, foram elaboradas 15 informações deste tipo, e em 1996 — até ao fim de Agosto — 13 informações. Na minha opinião, entre os mais interessantes destacam-se os relatórios anuais

sobre a realização de orçamentos de 4 voivodias, os relatórios sobre as transformações de estrutura de propriedade, os relatórios sobre a utilização de recursos orçamentais para o sector da saúde (cerca de 70% da totalidade das despesas orçamentais), ou na área da educação. A este grupo pertencem também os relatórios com as informações que resultam das inspecções financeiras, por exemplo das inspecções de bancos. Os relatórios, chamados "ecológicos" que tocam problemas da protecção do meio ambiente, constituem um grupo distinto.

3. *Meios de funcionamento de controle*

As observações feitas após as inspecções realizadas põem em evidência algumas transgressões das leis, faltas ou negligências; e implicam o empreendimento de determinadas acções que visam a eliminar todas as irregularidades. Para influir na realização de prescrições, formuladas em consequência do controle, os inspectores dispõem de meios directos, assim como indirectos.

As intervenções expressas depois da inspecção, e comunicações sobre efeitos de controle, dirigidas aos destinatários competentes incluem-se no grupo dos meios que influem directamente nas entidades controladas.

Além da presença — na entidade controlada — do próprio inspector, que informa o gerente da entidade sobre as irregularidades existentes nela (artigo 51º da lei acima mencionada de 23 de Dezembro de 1994 sobre S.C.C.), e postula a convocação da reunião durante a qual se discutem todas as conclusões da inspecção (artigo 58º da lei sobre S.C.C.); como principal meio de funcionamento de controle surge a intervenção, dirigida ao gerente da entidade controlada e as entidades superiores, com as ordens a cumprir obrigatoriamente.

As intervenções, feitas por directores das Delegações regionais, dirigem-se aos voivodos e aos directores das autoridades da administração especial do grau correspondente, e também aos directores de outras instituições e entidades económicas. Caso as irregularidades verificadas sejam provas do mau funcionamento as autoridades centrais, ou exijam as decisões dos órgãos superiores às entidades submetidas ao controle, as representações regionais elaboram também propostas de intervenção enviadas aos departamentos da S.C.C. em Varsóvia.

A preparação das informações sobre os resultados da inspecção realizada em várias entidades tem como objectivo apresentar, duma maneira sintética, as conclusões finais. Estas informações, apresentadas aos destinatários adequados, como: voivodos, assembleias regionais das autarquias (artigo 9º da lei sobre S.C.C.), contêm avaliação e descrição das principais irregularidades.

O que constitui uma novidade no processo de controle das Delegações é o modo de apelar dos relatórios e das intervenções de após-controle (artigo 55º, alínea 1, e artigo 61º, alínea 1 da lei sobre S.C.C.). Este modo é uma nova, quasi-judicial, forma do procedimento de após-controle.

Conforme ao artigo 12º da lei sobre S.C.C., as Delegações regionais têm direito a influir nas entidades controladas através dos órgãos de controle e de inspecção que funcionam na administração governamental e nas autarquias, mandando-lhes controles extraordinários ou executando, com estes, controles comuns (influência indirecta).

Transmitir notícias à televisão e à imprensa, ou seja informar a opinião pública sobre o decurso de vários processos de transformação, em várias áreas da realidade económica e jurídica das regiões — submetidas à competência das Delegações respectivas — surge como uma maneira de estimular comportamentos conformes à lei. Este meio, praticado depois de realizar todo o processo de controle, põe em evidência a presença da S.C.C. na vida económica dos centros regionais.

CONTROLO E AVALIAÇÃO
- Instrumentos Indispensáveis numa Administração Pública Moderna

por: **Maria do Rosário Torres***

* Inspectora da Inspecção-Geral de Finanças

ÍNDICE

GESTÃO PÚBLICA **115**

O MODO DE GESTÃO JURÍDICO **116**

GESTÃO PELA LÓGICA TÉCNICO-ECONÓMICA **117**

Desburocratização 121

Emancipação dos serviços operacionais 122

Indicadores de *performance* 125

A responsabilização dos agentes 128

A GESTÃO NEGOCIAL **132**

CONTROLO **135**

A EVOLUÇÃO DO CONCEITO **135**

O 4º E OU A ÓPTICA AMBIENTAL **139**

Auditoria ambiental 143

Importância do ambiente no sistema nacional 145

A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO **148**

AS VÁRIAS INSTÂNCIAS DE CONTROLO **152**

Controlo interno 152

Controlo externo 158

O *benchmarking* das instituições de controlo financeiro 162

AVALIAÇÃO **165**

CONCEITO **165**

DISTINÇÃO ENTRE CONTROLO E AVALIAÇÃO **166**

A GÉNESE DA AVALIAÇÃO **168**

UTILIDADE E RISCOS DE MÁ UTILIZAÇÃO **174**

OS ACTUAIS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO COMPARADOS **177**

O GAO Americano 177

O sistema francês 179

A situação Portuguesa 181

TIPOS DE AVALIAÇÃO **183**

Em função do momento em que ocorrem 183

Em função do âmbito 183

Em função dos destinatários 185

Em função do avaliador 185

OPÇÕES METODOLÓGICAS **187**

Dificuldades de aplicação metodológica 189

INTRODUÇÃO

Após décadas de marasmo e de isolamento político e económico do país, a Administração Pública sofreu, nos últimos anos, o embate com vários factores de mudança acelerada: o processo de democratização, a entrada na UE, com a implícita convergência de políticas e métodos de trabalho, e, tal como os restantes países desenvolvidos, profundas mudanças tecnológicas que transformaram a sociedade industrial na sociedade da informação.

Perante estas mudanças, já não se admite que o Estado e as suas organizações continuem a funcionar numa lógica de curto-prazo e não desenvolvam uma reflexão sobre as suas responsabilidades, tendo como horizonte o próximo século. A complexidade e a incerteza do mundo actual obrigam as entidades públicas a prestar uma atenção acrescida às tendências da realidade circundante e a ter uma abordagem crítica e aberta à análise de toda uma gama de questões possíveis.

De um lado, a globalização da economia reduz a capacidade de acção das potências públicas tradicionais e também a sua legitimidade, cabendo-lhe sobretudo um papel subsidiário e solidário face a um modelo de desenvolvimento económico cada vez mais firmado no sector privado; por outro, a noção de recursos escassos e o nível cada vez maior de educação dos cidadãos leva-os a questionarem-se cada vez mais interessadamente sobre a forma como o sector público despende o seu dinheiro e a interrogarem-se sobre a eficácia do seu trabalho.

É, pois, neste cenário, que as actividades de controlo e avaliação da gestão pública, onde, evidentemente, o controlo da actividade financeira do Estado assume papel de especial destaque, deverão ser objecto de reflexão crítica e de aprendizagem à luz das novas necessidades sociais e dos impactes das transformações societais acima referidas.

Neste contexto este trabalho não tem a pretensão de efectuar propostas inovadoras — estas têm que ser encontradas em colectivo e no plano institucional —, mas tão só o mérito, se é que o tem, de sistematizar algumas ideias que sirvam de ponto de partida a um maior interesse por este tema.

No primeiro capítulo efectuamos uma breve caracterização dos modelos de gestão pública que ainda coexistem na nossa Administração. Desde o Estado — regulamentador, com todo o poder concentrado no topo de uma pirâmide fortemente hierarquizada, ao Estado — parceiro, face ao qual a

sociedade civil tem maior espaço de intervenção, passando pelo modelo tecnocrata onde a lógica da contenção dos custos e mais tarde a preocupação com os resultados foram determinantes.

Seguidamente, debruçar-nos-emos sobre a temática do controlo no âmbito do sector público, procurando reflectir sobre os desafios que o mundo actual coloca às entidades superiores de controlo. É hoje pacífico que a regularidade financeira não pode por si só assegurar uma boa utilização dos dinheiros públicos sendo, por isso, imprescindível assegurar a gestão eficiente dos recursos e a utilidade das acções empreendidas. Nessa medida, ao controlo de tipo tradicional dever-se-á acrescer o controlo das *performances*.

Mas ainda mais importante é saber posicionar este importante instrumento face a um dos grandes desafios deste final de milénio: a defesa ambiental. O ambiente é também hoje unanimemente considerado um bem público e colectivo, quer do ponto de vista jurídico quer económico, bem esse que é gerido pela Administração Pública.

Embora a importância da sua salvaguarda esteja traduzida num conjunto considerável de leis e regulamentos, a sua eficácia depende da fiscalização e controlo que forem implementados. A defesa do ambiente tem sido, até aos dias de hoje, uma causa estranha aos organismos de controlo em Portugal, por isso, reflectiremos sobre esta temática e sobre o papel que aquelas entidades deverão desempenhar na preservação deste novo tipo de património colectivo no qual se joga boa parte do nosso futuro e das próximas gerações.

Por fim, e justificada pela complexidade dos problemas sociais que é necessário resolver de par com a escassez de recursos de que o Estado dispõe, introduz-se aqui a figura até então desconhecida das entidades de controlo - **a avaliação dos programas e das políticas** como forma de determinar a pertinência, a eficácia e o impacte das decisões públicas.

A sociedade tem o direito de saber **como se gasta**, mas também **para que se gasta** e até que ponto as políticas aprovadas responderam aos diferentes tipos de necessidades expressas pela sociedade e cuja satisfação é tarefa da Administração.

GESTÃO PÚBLICA

Em plena guerra económica e numa sociedade que segue a bíblia da competitividade, a exigência duma Administração Pública de qualidade próxima dos cidadãos é um imperativo. As preocupações com a sua actuação tornam-se mais fortes que nunca, visto a sua modernização ser vista como um elemento fundamental de estratégia nacional, e é por isso que importa reflectir sobre a melhor forma de proceder ao seu **controlo**, mas também à sua **avaliação**.

Mas, antes de o fazermos, teremos que apresentar os modelos de gestão que nos anos mais recentes têm coabitado na Administração Pública Portuguesa (doravante **AP**)[3], e relativamente aos quais os referidos instrumentos devem ser enquadrados.

O primeiro — o modo de gestão burocrático ou jurídico — é o mais difundido, embora a gestão tecnocrata, na sua versão mais recente de gestão pelos resultados, seja o modelo oficial. Quanto à gestão pluralista ou negocial tem tido nos últimos anos algumas aflorações visíveis em áreas de governação mais controversas.

Depois de interiorizadas as linhas de força de cada um dos modelos, torna-se evidente que as modificações introduzidas nos conceitos de controlo e avaliação resultaram não da adaptação a novos procedimentos técnicos, cuja importância também foi significativa em face da evolução tecnológica, mas fundamentalmente das mutações culturais e de valores verificadas no mundo nas últimas décadas. Como diz o Prof. Sousa Franco: "*é das boas ideias que podem nascer boas práticas; não conhecemos boas práticas que tenham nascido de más ideias.*"

Talvez que a compreensão deste facto ajude a abrir algumas janelas numa AP ainda muito fechada sobre si mesma e cuja lentidão e insuficiente dinamismo só poderão ser superados após uma redefinição de valores e comportamentos.

---

[3] Ao longo deste trabalho apenas nos referiremos à Administração Pública tradicional, isto é, com exclusão das empresas públicas e participadas, cujas formas de controlo apresentam especificidade próprias alheias a esta reflexão.

O MODO DE GESTÃO JURÍDICO

Para Weber, a burocracia era o tipo de organização social e administrativa que se desenvolvia quando os fundamentos da autoridade eram a racionalidade jurídica — contraposta às modalidades históricas anteriores de domínio tradicional e carismático, assentes no livre arbítrio de quem detinha o poder — e que se caracterizava pela não personalização das funções, das regras, dos procedimentos e pela especialização e profissionalização dos agentes e ainda por assentar num modelo de tipo hierárquico.

As organizações de tipo burocrático baseiam a sua legitimidade no quadro jurídico instituído e têm um carácter meramente instrumental face ao poder político. Enquanto a este incumbe a formação da vontade política, à Administração Pública caberá tão somente a execução dessa mesma vontade.

Contraposta a esta noção do pai do modelo temos o conceito mais conhecido segundo o qual é burocrática toda a organização que não se consegue corrigir facilmente em função dos seus erros, nem inovar ou adaptar-se sem crise às transformações do meio ambiente. Segundo esta óptica, o grande defeito deste tipo de organização é a falta de flexibilidade. Vejamos porquê.

Contrariamente às premissas em que o modelo assentou, a AP não é um simples instrumento de execução nem um espaço homogéneo. A luta pelo poder domina o jogo das relações humanas e, como as organizações são compostas por pessoas, também não lhe ficam imunes. Ao longo dos anos o sector administrativo dos Estados modernos foi-se desenvolvendo em função de lógicas sectoriais perfeitamente autónomas e em obediência a interesses corporativos dos vários corpos de funcionários. A estratégia destes grupos é a sua manutenção e o crescimento da sua esfera de influência servindo os seus orçamentos e número de funcionários para projectarem imagens de poder e influência e não para melhor satisfazer as necessidades dos seus clientes.

A organização de tipo burocrático caracteriza-se por um enquadramento em estruturas rígidas, num modelo fortemente hierarquizado. Esta visão tradicional das relações hierárquicas coloca o poder do lado do superior, ignorando a importância da interdependência no trabalho colectivo. Mas, este depende tanto dos subordinados como estes dependem dele. Simplesmente, essa dependência situa-se num plano diferente, menos manifesto, embora

de igual modo importante. Segundo C. Barnard[4], o carácter hierárquico duma comunicação e duma ordem comporta duas vertentes: uma objectiva, relativa ao emissor e à sua capacidade oficial de emissão de ordens, e a outra subjectiva, relativa à aceitação da ordem pelo destinatário. É este quem decide sobre o seu carácter obrigatório e sobre o poder real do emissor.

O problema da gestão burocrática começa quando a proliferação de regras por parte da hierarquia anula o sentido de responsabilidade dos agentes. Como refere Robert K. Merton, a disciplina necessária para obter, num enquadramento burocrático, o comportamento standartizado considerado indispensável à realização dos objectivos pretendidos introduz, junto dos agentes, uma deslocação de finalidades que os leva a considerar os meios como um fim em si mesmo e adoptar um comportamento ritualista e rotineiro. Ora, hoje em dia, é pacífico considerar que o funcionário deve ter uma participação activa no processo de formulação das escolhas operacionais da acção pública, devendo por seu lado o gestor ser um estratego e, é neste sentido, que Max Weber foi ultrapassado.

GESTÃO PELA LÓGICA TÉCNICO-ECONÓMICA

A inflação legislativa, comum a todos os países desenvolvidos, acrescida duma baixa de qualidade no seu processo de produção, tem-se traduzido, regra geral, numa multiplicidade de regulamentações que se vão justapondo em detrimento dum processo normativo de construção metódica. Isto dificulta o processo de decisão e conduz a uma proliferação de regras que geram insegurança junto dos cidadãos. O problema agrava-se, se somarmos a legislação comunitária que as administrações dos Estados membros são obrigadas a conhecer.

Actualmente, começa por isso a haver consciência de que os meios jurídicos são inadequados, pelo menos insuficientes, para a resolução da maioria dos problemas sociais. Daí que o próprio Estado faça cada vez mais apelo a leis de enquadramento geral, sem regras formais que determinem as modalidades operacionais, e a meios extralegais, como campanhas de sensibilização.

Vai então emergir um novo modelo de Administração que faz apelo a valores como a eficácia e a rentabilidade em detrimento dos valores tradicionais

---

[4] In *The functions of the Executive*, Harvard University Press, 1960.

da segurança, da continuidade e da regularidade. Ao modelo de organização compartimentada e assente numa gestão autoritária, com critérios de acção determinados pela mera observância dos procedimentos estabelecidos, opõe-se o modelo gestionário, em que a política se define por objectivos e visa determinadas metas.

Enquanto a pressão da competição internacional obrigou as empresas a modernizar a sua gestão, o mesmo não aconteceu com a maioria das entidades públicas: fazer compras ou efectuar investimentos está a anos luz, em termos de facilidade, da celebração duma escritura, da renovação da carta de condução ou da obtenção duma licença de obras. É por isso que a crença na capacidade do indivíduo se associa com frequência à lógica de funcionamento da empresa privada, com a sua proximidade ao utente e uma criatividade não tolhida por uma imensidão de regulamentos por contraposição ao gigantismo, impermeabilidade e irracionalidade das grandes organizações públicas.

Os detractores da gestão de tipo Weberiano são também os que defendem para a AP uma gestão inspirada no modelo privado — ***public management***. Mas, embora o modo de funcionamento da empresa privada pareça ao cidadão comum o paradigma da qualidade, face ao confronto com a Administração, são mundos que assentam em premissas opostas que importa não esquecer.

A empresa privada assenta na flexibilidade, porque ao contrário da AP, que actua, geralmente, em situação de monopólio, é constantemente espicaçada pela concorrência. A gestão privada apresenta-se também revestida de maior eficácia que o sector público, dada a ideia que é mais fácil gerir pessoas quando há estímulos e incentivos a negociar.

As tão faladas especificidades da **AP**, relativamente às outras organizações, são a submissão ao poder político, um sistema jurídico próprio, financiamentos a partir de dotações orçamentais e não de ganhos próprios e também o gigantismo das suas organizações, o imobilismo tradicional dos seus agentes e práticas de actuação de costas para os seus utentes.

Para além das lógicas decisionais serem diferentes, como referimos, a **AP** está limitada na sua actuação pelo **princípio da legalidade**, atrás do qual se escudam exageradamente os ditos burocratas, que, na sua essência, representa a defesa do Estado de Direito contra o livre arbítrio dos funcionários

e a defesa do princípio democrático da igualdade dos cidadãos perante a lei[5].

A empresa prossegue finalidades internas — o lucro ou o volume de negócios —, a organização pública procura manter ou modificar situações da sociedade, caso da manutenção da ordem pública ou do combate ao desemprego ou insucesso escolar. É naturalmente muito mais complexo analisar a sua *performance,* até porque esta não fica evidenciada, como acontece no sector privado, pela simples leitura das informações contabilísticas. Como diz F. Closets, enquanto o sector privado precisa apenas de indicadores de resultados, o sector público necessita também de indicadores de impactes.

Não iremos aqui referir os méritos ou deméritos da privatização de serviços públicos pois este debate é em grande medida ideológico, não estando ainda demonstrado que esta seja uma forma de aumentar a produtividade. É evidente que a introdução na AP de mecanismos tipo-mercado[6] — **MTM** — não sofre contestação, mas tem que ser pensada em função das realidades administrativas em presença: com ou sem poderes de autoridade, operacionais ou instrumentais[7], em monopólio ou concorrenciais[8], embora, de forma genérica, seja mais evidente em actividades operativas sem prerrogativas de autoridade e com produção concorrencial com a actividade privada — educação, saúde, habitação, etc.

Trazer para o sector público a lógica da empresa privada é — no pensamento tecnocrata — a melhor forma de resolver o problema que tanto aflige as sociedades modernas — a contradição entre a contenção da despesa e o aumento das necessidades. A preocupação, ao nível da gestão pública, com a economia de recursos e a eficiência, medidas, a primeira, como a preocupação de obter os meios ao menor custo (com uma qualidade aceitável) e, a segunda, pelo rácio entre os produtos ou serviços fornecidos e os recursos

---

[5] A realidade é muito diversa e cada vez mais complexa e a aplicação duma mesma lei a todas as situações, sem ter em conta as suas particularidades é em muitos casos um excesso de formalidades. Mas defender a simplificação com base no livre arbítrio do agente parece uma atitude inconsciente.

[6] Segundo a terminologia da OCDE os MTM são um conjunto de dispositivos que compreendem pelo menos uma característica de situação do mercado, seja ela a concorrência, a fixação de preço, a dispersão de decisores, o emprego de incentivos pecuniários, etc.

[7] Consoante realizem directamente os objectivos do sistema ou suportem indirectamente a obtenção de resultados.

[8] Estas três referidas categorias cruzam-se e a sua agregação constitui uma matriz a partir da qual os teóricos analisam a maior ou menor apetência de cada figura para a privatização.

gastos (usualmente traduzida pela produtividade do factor trabalho) são a tradução desta lógica tecnocrata.

Esta actuação muito centrada na poupança de recursos tende a esbater-se para dar lugar a uma mudança global de atitude que coloca os cidadãos no centro das preocupações administrativas e a uma gestão pública na qual a qualidade do serviço seja o critério essencial. A fase da **gestão pelos recursos** centrada nos *inputs* tende a ser substituída por uma **gestão em função dos resultados** ou nos *outputs*, devendo a reformulação dos seus métodos caracterizar-se por uma boa relação com os cidadãos; o que pressupõe um atendimento prestável e personalizado e a satisfação célere das suas solicitações legítimas ou decorrentes do cumprimento de obrigações. As preocupações-chave no discurso deste novo tipo de gestão deixam de ser a obsessão pelos custos e passam a ser a atenção aos rendimentos e à criação de valor.

A escolha política Portuguesa, consubstanciada nas Grandes Opções do Plano para 1995 era muito clara. Na terceira opção, que tinha como objectivo "*Preparar Portugal para uma vida de mais qualidade*", referia-se a necessidade de "*...adequar a Administração Pública às tarefas de um Estado moderno, redimensionando-a e* ***promovendo a qualidade***". Também o programa do actual Governo tem como objectivo "*um conjunto de reformas institucionais que aumentem a eficiência e reduzam o peso burocrático do Estado ...e simplifiquem o relacionamento e os procedimentos dos cidadãos e das empresas com o Estado*". É também o modelo privilegiado pela OCDE, que no âmbito do comité PUMA (*Public Managment*) se tem debruçado ao longo dos últimos anos sobre a melhor forma de os governos e as administrações obterem melhores resultados de modo a beneficiar a comunidade.

E nada mais eloquente para traduzir esta mudança que a seguinte interrogação do Presidente Bill Clinton:[9]

"...como muitas grandes organizações, a nossa é em primeiro lugar dominada por considerações relacionadas com o que gastamos (inputs) — quanto dinheiro despendemos num programa, quantos funcionários temos no respectivo quadro de pessoal, que tipo de regulamentos e regras lhe vão ser aplicáveis — e muito menos por considerações respeitantes aos

---

[9] Declarações por ocasião da assinatura do ***Government Performance and Results Act***, in *Reinventar a Administração Pública*.

resultados (outputs): esse esquema funciona, está a melhorar a vida das pessoas?"

Discorrer na óptica da prestação de serviços, ponderando a satisfação dos utentes, é uma mudança de mentalidades relativamente à anterior visão, na qual eram predominantes as funções de autoridade e de produção normativa e em que a única preocupação era a simples contenção de custos.

Entende-se que a participação dos cidadãos é necessária para minorar as disfunções internas da **AP** e tentar evitar o desvio burocrático, isto é, uma actuação centrada nas suas preocupações que ignora que a lógica da sua existência é o serviço público.

Dado que vivem geralmente em monopólio, as **AP** são tentadas a pôr-se ao abrigo das pressões da sociedade e a ditar as condições da prestação de serviços. Só dando espaço e voz ao cidadão será possível minorar esta lógica de funcionamento autista.

A transparência e responsabilidade dos actos da AP, a simplificação dos circuitos burocráticos e uma mais ampla publicitação dos actos e procedimentos administrativos são instrumentos profilácticos do fenómeno da corrupção, na medida em que contribuem para a intervenção esclarecida dos cidadãos.

Há que reconhecer o esforço desenvolvido, ao nível político, nos últimos anos, em conseguir uma AP com um rosto mais personalizado, atenta ao cidadão, que responda bem e a horas e não faça exigências desnecessárias. As **cartas sectoriais de qualidade** pretendem ser a expressão concreta de um contrato de serviço entre cada sector da **AP** e os seus utentes, e a sua aprovação em diversos departamentos traduz uma importante mudança de postura.

Mas, vejamos com mais detalhe os vectores principais da gestão pelos resultados.

DESBUROCRATIZAÇÃO

Palavra-chave no nosso contexto político tem como objectivo a simplificação e a redução das regulamentações no sector estatal bem como o aumento da sua simplicidade e clareza, combatendo o que alguns chamam de poluição normativa.

A desburocratização é absolutamente necessária para redução das ineficiências, estreitamente ligadas ao excesso de papelada, e para que o cidadão compreenda as decisões políticas e possa aceder aos serviços.

Na Alemanha, foi criada, em 1981, uma "Comissão independente para a simplificação do direito e da administração" com o fim de verificar se os textos em vigor respondiam a uma necessidade absoluta e se eram aplicáveis e compreensíveis. A partir de 1984, uma resolução do governo federal, obriga a que todos os que participem na elaboração dum projecto de norma a interrogar-se sobre o referido texto, com base num questionário, dito questionário azul, cujo objectivo é combater a inflação regulamentar.

Em França, o Conselho de Estado foi encarregue, em 1992, de elaborar um relatório detalhado sobre as formas e os meios necessários ao reforço da limitação da inflação de textos e da melhoria da qualidade do direito. Foi também criada a Comissão de Codificação das Leis e Decretos tendo já sido concluídos 5 projectos de códigos: do comércio, da comunicação, das jurisdições financeiras, do consumo e rural.

Em Portugal, a medida mais conhecida foi a abolição do papel selado. Outras houve como a prestação de informações por serviço telefónico, o atendimento à hora do almoço ou a suspensão de alguns reconhecimentos notariais. Também a criação da Comissão Empresas-Administração teve em vista a agilização e transparência das decisões da Administração, com destaque para as que respeitam ao QCA II.

EMANCIPAÇÃO DOS SERVIÇOS OPERACIONAIS

Este sistema de gestão implica as seguintes modificações nas organizações: maior liberdade e flexibilidade de gestão e também maior responsabilidade, donde resulta o reforço da obrigação de prestação de contas.

Isto implicará que os serviços centrais direccionem a sua atenção, fundamentalmente, na **definição estratégica e esqueçam a intervenção diária nos assuntos de administração corrente**: fixar objectivos, animar e ajudar os serviços desconcentrados, avaliar os seus resultados e melhorar o seu enquadramento legal deverão ser as suas funções principais.

A mudança de papel das administrações centrais obrigá-las-á, em suma, a menos intervenções directas e a menos produção normativa. Ao esquema

actual da pirâmide deverá suceder um sistema interactivo em que estes serviços enquadrem, isto é, definam o espaço de liberdade dos serviços operacionais e impulsionem o funcionamento de bons sistemas de informação, a modificação de estruturas organizativas e a generalização das boas iniciativas.

Consoante os países, assim temos diversas experiências em matéria de autonomia, muitas ainda em curso ou em fase de teste: desde a simples autonomia de gestão até à estratégica, a qual implica a possibilidade de opinar sobre os objectivos governamentais e propor a sua tradução em objectivos operacionais. Mas, todos comungam da mesma filosofia — **uma cultura de gestão assente numa maior autonomia dos serviços e, em simultâneo, uma capacidade acrescida de acompanhamento e de controlo estratégico por parte dos serviços centrais.**

Mas, mais do que o tipo de autonomia, a novidade está no facto de as **relações** entre unidades centrais e unidades autónomas passarem a ser **contratualizadas.** Isto implica a definição do enquadramento geral das acções previstas, os objectivos a prosseguir, o estabelecimento de resultados e metas, a identificação dos meios necessários para o efeito, e ainda o protocolo da sua avaliação e as sanções ou prémios[10] (tudo, como o nome indica, após negociação entre ambas as partes).

No Canadá, o objectivo do programa de modernização **PS 2000** (Public Sector 2000) é atribuir às agências ou departamentos administrativos o poder de tomar decisões administrativas mais adaptadas aos tipos de programas pelos quais são responsáveis. Para esse efeito, as instituições centrais passarão apenas a fornecer o quadro geral da política administrativa, dando-se toda a margem de manobra aos departamentos para gerirem os recursos da forma que entendam mais vantajosa.

Em Inglaterra, a criação de agências foi a principal inovação da reforma **Nex steps,** lançada em 1988 para modernizar a administração. Actualmente, perto de 75% dos funcionários públicos trabalham nessas agências. As actividades destes organismos diferem: centros de pesquisa, de concessão de licenças de condução, centros de conferência, etc. ...

Trata-se de um dos casos em que a lógica de autonomia e de responsabilidade foi mais acentuada. Os serviços centrais estabelecem objectivos

[10] No documento nacional, a que me refiro a fls. 26, não se faz menção destes dois aspectos.

quantificados, com indicação de prazos, indicadores de qualidade, de custo e de produtividade que as agências terão de cumprir. Estas podem organizar-se livremente, podendo recrutar, promover ou transformar empregos num quadro de actuação flexível.

Na Finlândia, um novo sistema orçamental introduziu um controlo de re-.sultados sobre os custos de funcionamento. Os organismos autónomos passaram a dispor da possibilidade de distribuir, como entendam, um volume significativo de receitas.

A pedra de toque da eficácia deste tipo de gestão é a **definição precisa dos objectivos a atingir por cada departamento e a existência de bons sistemas de informação**, devendo o **acompanhamento** da sua evolução (*follow-up*, pilotagem ou *monitoring*) ser em primeira mão da responsabilidade dos próprios organismos — **autocontrolo** — e assentar na responsabilização dos gestores, que terão que prestar contas, e no acompanhamento por parte dos serviços centrais.

Estas preocupações traduzem uma aposta forte na capacidade de os organismos se dotarem de sistemas de auto-avaliação e de aprendizagem organizacional de forma a aumentarem a eficácia e a competência do sector público. Actualmente existe consciência de que a eficiência é sobretudo função do contexto organizacional, isto é, das diferentes forças em jogo e, por isso, as estratégias de mudança para serem eficazes dependem sempre da adesão explícita e visível da direcção e dos actores principais, sendo que aqueles são normalmente os mais resistentes, com receio da perda de poder, estatuto e influência.

Vejamos a situação Portuguesa. Nas recomendações e propostas da responsabilidade da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública Portuguesa o pensamento nacional não se afasta das conclusões do referido comité PUMA. Assim, no capítulo denominado *Flexibilidades de Gestão*, pode ler-se que "... tendo em vista ensaiar uma mudança de cultura administrativa tradicional, recomenda ...a adopção ... de um sistema de autonomias controladas...".

As flexibilidades que este documento sugere, a título exemplificativo, são o orçamento plurianual e a facilitação dos mecanismos de gestão de pessoal, enquadrados por um prévio estabelecimento de resultados e metas por acordo entre serviço, tutela e outros ministérios com competências horizontais e por um período não inferior a 3 anos.

Também a reforma do Orçamento e da Contabilidade Pública assenta na **desconcentração da gestão versus centralização da informação** e tem como vector estratégico um sistema de indicadores de gestão. Trata-se do **sistema informático SIGO** — Sistema de Informação para a Gestão Orçamental[11], apenas parcialmente implementado, que irá permitir à nova Direcção-Geral do Orçamento o acompanhamento da gestão orçamental. Este sistema possibilitará a análise de desvios nos factores de produção e na eficácia, tanto a nível micro — na actividade, — como a nível macro — nos programas e políticas.

Com o novo regime da Administração Financeira do Estado, os antigos serviços simples dispõem de autonomia administrativa, o que aumenta a sua capacidade de gestão pois passam a ter competência para autorizar a realização de praticamente todas as despesas, tendo-se eliminado assim o antigo sistema de autorização prévia pela DGCP.

No entanto, a distância que separa estes serviços dos seus congéneres de países mais desenvolvidos é ainda significativa, mantendo-se a prática da excessiva regulamentação e da manutenção da cultura burocrática, traduzida em processos de comunicação formais e em lógicas de decisão que privilegiam resultados quantificáveis e visíveis a curto prazo.

INDICADORES DE *PERFORMANCE*

Falar em gestão pelos resultados implica uma referência obrigatória ao conceito de ***performance***. Não se trata de um conceito unívoco nem absoluto, visto que pressupõe uma interpretação e uma avaliação, sendo, aliás, a escolha do referencial de comparação uma decisão estratégica muito importante. Em matéria de gestão, traduz a realização de objectivos operacionais e corresponde a um potencial de criação de valor.

Dado que não é possível gerir o que não se conhece, os sistemas de medição de *performance* são as bússolas que orientam as organizações moder-

---

[11] Constituído pelo seguinte grupo de aplicações: Sistema de Informação Contabilístico (SIC), Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SGRH) e Sistema de Gestão da Receita (SGR).
O SIC baseia-se quer no registo do cabimento da despesa quer no de compromissos e pagamentos quer ainda numa contabilidade analítica de gestão e um registo de receitas.
No SGRH estão os instrumentos (cadastro, processamento de vencimentos, balanço social, quadro de bordo...).

nas. São formados por um **conjunto de parâmetros** complementares, que varia em função da lógica gestionária em presença.

No sector público dos países da OCDE são normalmente utilizadas as seguintes **medidas** ou **indicadores**[12]:

- de economia de recursos;
- de eficiência;
- de eficácia;
- de *performances* financeiras; e
- de qualidade do serviço.

Numa perspectiva que consideramos redutora, mas que é a mais comum, são os bens ou/e os serviços fornecidos pela entidade que constituem os seus *outputs* ou produtos finais, sendo a sua identificação e número que vão constituir os **indicadores de eficácia.**

Para autores como Kastelein e Burger, a eficácia duma organização ou dum processo organizado define-se como *"um conjunto de diferentes juízos (baseados ou não em medidas "objectivas") relativos às transformações efectuadas pela organização e emitidos por um conjunto de partes interessadas que sofreram o efeito das mesmas"*.

As práticas anteriores que procuravam estabelecer um indicador único, *objectivo*, para medir a eficácia, já não fazem mais sentido. Esta tem a ver não com os resultados mas sim com o **juízo sobre esses mesmos resultados efectuado por terceiros**, entre os quais se inclui a tutela, os membros da organização, a população a que se destina, os fornecedores, e outros clientes, externos e internos. É exactamente o facto de todas estas partes interessadas terem pontos de vista diferentes e mesmo critérios distintos que contribuirá para obter informação mais completa sobre a eficácia da organização.

---

[12] Estes distinguem-se daquelas por serem mais indirectos, menos precisos, embora também significativos. Todos eles podem ser utilizados em qualquer sector, embora hajam actividades mais susceptíveis de quantificação. Em qualquer dos casos, nunca é dispensado um trabalho de interpretação, sendo importante analisar eventuais factores externos que possam também ter afectado algum(s) indicador(s) e ter algum conhecimento do contexto, dado que a leitura simplista de dados pode ter efeitos perversos e originar conclusões enviesadas.

Os juízos devem ser obtidos a partir duma lista o mais completa possível que inclua, entre outros, opinião sobre os seguintes aspectos: qualidade, custo-*performance*, prazos de entrega, qualidade do produto, flexibilidade, capacidade de fazer face a sobrecargas de trabalho, simpatia para com os clientes, respeito pelo ecosistema, satisfação dos funcionários quanto ao trabalho que desenvolvem, bem-estar e remuneração.

Os **indicadores de qualidade** são um dos mais recentes parâmetros utilizados para medir a *performance* duma organização, embora, para muitos autores, estes indicadores estejam incluídos no conceito de eficácia. Mas, dado o sucesso, nos últimos anos, de estratégias assentes na qualidade abordaremos esta questão de forma autónoma.

O seu desenvolvimento resultou do receio que as preocupações com a produtividade e a eficiência pusessem em causa a qualidade do serviço. O *produtivismo* acaba por matar a produtividade, ou dito de outra maneira, quando as análises de *performance* se baseiam quase exclusivamente em análises estatísticas e rácios de produtividade cresce a tentação de baixar a qualidade para incrementar a produção.

A noção de serviço pressupõe que a actividade se deve adaptar às expectativas dos utilizadores e que sejam definidos *standards* de qualidade. Conhecer as expectativas dos utentes é, portanto, o primeiro passo. Essas expectativas podem ser conhecidas através de diversas formas: por iniciativa e sob controlo da administração, nomeadamente através de consultas efectuadas directamente ou de sondagens encomendadas, mas também, através de reivindicações, apresentadas por grupos de utentes ou individualmente.

Aparentemente, nem todas as actividades da administração poderiam ser avaliadas com base na satisfação do cliente, à qual nós relacionamos os denominados indicadores de simplificação administrativa, tais como os prazos, a exactidão das respostas, a acessibilidade dos serviços ou o nível de conforto e cortesia, e ainda na criação de procedimentos de divulgação de assuntos do interesse dos utentes: informações relativas aos seus direitos, apoio eficaz de ajuda ao processo de reclamação, etc....

Para além desta componente que deverá traduzir-se na aposta nos indicadores de simplificação acima referidos, a filosofia ***TQM — Total Quality***

Managment[13] introduziu o conceito de **cliente interno,** salientando a interdependência de todas as unidades de uma organização, que também devem ser vistas como clientes umas das outras. Este é um aspecto muito importante que contribuiu para uma mudança de atitudes e procedimentos internos.

A *TQM* tem também o mérito de estimular as organizações públicas a definirem os seus *standards* (normas de qualidade) e indicadores. O processo da sua criação parece ser o momento indicado para reflectir sobre a missão do serviço, senão corre-se o risco de perder o seu aspecto essencial, que é o de parar para pensar nas fraquezas da organização e efectuar a *reengenharia* dos processos de trabalho, sendo exactamente a capacidade de diagnóstico dos agentes a pedra de toque da gestão pela qualidade.

Se a referida reflexão não for desenvolvida em conjunto, os indicadores apenas traduzirão a situação do momento e não terão sido elaborados com um olhar prospectivo tendo em vista a evolução do serviço.

Mas, a qualidade não deverá ser encarada como mais um projecto mas como um processo de melhoria contínua, ***kaizen***, como chamam os Japoneses. Um processo que motive todos os agentes a melhorar cada dia o que foi feito na véspera.

A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES

Na área da gestão é cada vez mais significativo o número de obras que referem o papel determinante do capital humano nas organizações de sucesso.

Também a ciência económica reconheceu a importância dos factores imateriais na competitividade das nações. Robert Lucas, o Nobel de economia, abriu novas perspectivas sobre os mecanismos do desenvolvimento económico, efectuando uma revisão da *bíblia* de David Ricardo. Aos dois factores clássicos de produção — trabalho e capital — este economista da universidade de Chicago, juntamente com Paul Romer[14] e o português Sérgio Rebelo, acrescenta a **tecnologia**, entendida no sentido imaterial do concei-

---

[13] Incorporada no PMQ — Programa de Melhoria da Qualidade, aprovado pelo Despacho nº 41/94-XII do Ministro das Finanças.

[14] Trata-se do teórico mais influente dos anos 80, tendo sido também um forte candidato ao Prémio Nobel com a tese: *Equilíbrio dinâmico competitivo, com externalidades, rendimentos crescentes e crescimento sem limites.*

to, abrangendo as ideias e o saber. Estes economistas tentam reconciliar a teoria económica com este último elemento — que chega a ser responsável por 50% do crescimento observado a longo prazo — endogenizando-o nos modelos de crescimento económico. As ilações a retirar são, mais uma vez, **a importância do saber, da descoberta e da inovação**.

É por isso que as elites dos países mais desenvolvidos acordam no facto de o recurso mais importante duma nação ser o talento dos seus habitantes, desenvolvido pelo ensino e pela formação. Em Portugal, a aposta nos recursos humanos é por isso absolutamente imperativa, dada a fraca qualidade dos nossos solos, bem como o facto de não temos petróleo ou outro recurso natural importante.

No mesmo sentido vão também as conclusões do primeiro relatório do *Fórum para a Competitividade* que em Portugal reuniu um conjunto de empresas, instituições associativas, empresariais e universitárias e organismos da administração pública e que elegeu, como factores determinantes para a competitividade, os recursos humanos, a produtividade e a sociedade civil, o que, em certa medida, é uma repetição visto os recursos humanos serem a base da produtividade e do seu crescimento[15].

É por isso que o êxito das várias organizações e, consequentemente, da sociedade dependerá da qualidade profissional dos empregados, da sua dimensão pessoal, e da sua criatividade, sendo a motivação a palavra-chave e também o aspecto mais difícil na arte de gerir.

O homem que trabalha apenas porque a tal é obrigado e que prefere não ter de pensar e de não assumir responsabilidades tende a desaparecer. Na sua vez, aparecem as pessoas com níveis de exigência mais elevados para quem a realização pessoal é fundamental e cuja sede de evoluir radica sobretudo numa necessidade interior de crescimento pessoal[16]. Trabalhadores de um novo tipo, com melhor cultura e formação que os seus antecessores, reivindicam às organizações que estas sejam locais de evolução, de formação e de satisfação.

---

[15] Como se refere já em 1984 no relatório Americano *Productivity Growth: A Better Life For America*, White House Conference on Productivity, Washington: National Technical Institute: cada trabalhador e cada quadro traz-nos criatividade, inovação, experiência, competência, produção e vendas. Claro que os capitais e a energia são importantes, mas o elemento decisivo é uma mão de obra instruída, qualificada, em boa saúde e motivada.

[16] No já citado *Portugal Hoje* no capítulo subordinado ao tema *Evoluções Recentes e Valores na Sociedade* referem-se, como valores prioritários seguidos pelos jovens, o prazer e a vocação.

Este tipo de trabalhadores, de quem se espera um espírito empreendedor, é incompatível com modelos de gestão burocratizados e fortemente hierarquizados, como é característico na AP. Quando o poder político aposta na formação permanente dos agentes[17] está implícito o aumento da sua participação activa, pois o auto-conhecimento pressupõe capacidade de escolha e de afirmação crítica.

O clima necessário ao desenvolvimento deste novo tipo de agente exige que a organização promova a permanente comunicação e troca de ideias e que os gestores procurem criar condições necessárias para que os seus colaboradores possam trabalhar de forma autónoma e criativa mas também responsável.

A **estratégia de responsabilização dos agentes,** que é a chave de sucesso de qualquer sistema de controlo, distingue-se da simples instauração dum sistema de controlo de gestão. A diferença básica reside no facto de no primeiro caso se apostar na cooperação entre todos os recursos da organização, desde os operacionais aos gestores, e na sua participação activa ao nível da construção dos **objectivos** de *performance* (***performance target***), o que já de si é um dos factores de motivação mais poderosos.

Ao contrário, no controlo de gestão, são definidas **medidas** de *performance* (***performance apraisal***)[18] com regras de cima para baixo e sem ou com reduzida participação por parte dos agentes na determinação dos objectivos operacionais.

Parece uma simples *nuance,* mas marca a diferença entre uma **cultura de sinergias,** de comprometimento colectivo, em que cada funcionário e cada unidade é co-responsável pelos resultados, o que num ambiente complexo e de grande mutabilidade é muito importante, e uma **cultura de controlo tradicional,** em que aos agentes do nível operacional apenas se exige que cumpram as regras.

Pensando com base nestas premissas, Henri Savall[19], no seu mais recente livro, apresenta o seu projecto de inovação socio-económico. Este designa

---

[17] Veja-se as Grandes Opções do Plano para 96.

[18] Ver o artigo de Arie Halachmi, *Objectifs de performance et productivité* in Revue Internationale des Sciences Administratives, nº 58.

[19] Henri Savall dirige, desde 1976, o ***ISEOR - Institut Sócio-Économie des Entreprises et des Organisations***, considerado em França um dos pólos mais importantes de pesquisa em ciências de gestão. Este instituto conta hoje com 35 funcionários e 50 investigadores e diversas obras publicadas.

um conjunto de acções propostas para suprimir, sempre que possível, ou para regular da forma mais eficaz as disfunções que vão surgindo. Este método, que parte da constatação de que todos os agentes duma unidade são autores de custos escondidos em interacção com outras pessoas e independentemente do seu estatuto na organização, assenta na **ideia-chave de que o primeiro recurso estratégico da empresa é o humano.**

A primeira fase do projecto consiste no diagnóstico a elaborar, tendo em vista a identificação das disfunções e a definição dos objectivos estratégicos da organização, bem como a sua desmultiplicação ao nível de todas as unidades. A fase de elaboração do projecto propriamente dito consiste nestas três etapas:

- Levantamento das sugestões propostas por todos os agentes face a cada disfunção detectada;
- Agrupamento das sugestões por tipos de acção tendo em vista a definição das acções concretas a definir em cada domínio; e
- Elaboração dum projecto coerente de melhoria da *performance* sócio-económica através da sincronização das acções concretas no quadro duma estratégia global.

Quanto ao seu **conteúdo,** integra diferentes domínios que vão desde as condições à organização do trabalho, gestão do tempo, comunicação-coordenação-concertação, formação integrada e implementação da estratégia.

São os seguintes alguns dos instrumentos necessários neste novo modelo de gestão e de autocontrolo:

Os PAP — Planos de acções prioritárias — são formados pelo conjunto das acções a executar durante um semestre para atingir os objectivos prioritários do período. Têm por base o plano estratégico plurianual, que indica os objectivos de estratégia interna e externa para três anos, e o já referido diagnóstico das disfunções e dos custos ocultos.

O objectivo principal é ajudar a formalizar, de forma clara e por escrito, as acções prioritárias de modo a que cada responsável proceda da mesma maneira relativamente às acções ao seu nível, baseando-se por um lado no **PAP** do seu superior hierárquico e, por outro, nas acções de redução dos custos escondidos que pretenda realizar.

O PBP — Painel de Bordo de Pilotagem estratégica agrupa o conjunto de indicadores. Pretende ser um instrumento flexível, descentralizado, adaptado a cada actividade e com o objectivo de fornecer informações que permitam analisar o passado, pilotar o presente e antecipar o futuro.

Exactamente, por ser descentralizado, pressupõe um trabalho de harmonização estratégica, tendo em vista a fixação de indicadores gerais, comuns a toda a organização, que sejam coerentes com os indicadores dos vários departamentos.

Os CAPN — Contratos de Actividade Periodicamente Negociáveis são contratos celebrados entre a organização e os seus funcionários para melhorar a situação da empresa e beneficiar económica e socialmente o funcionário, nomeadamente através dum complemento de salário.

As avaliações de desempenho que não estejam ligadas a sistemas de recompensa, tendo em vista estimular os funcionários, são perfeitamente desmotivantes. Considera-se, aliás, que sem este tipo de instrumento dificilmente se implementarão com sucesso estratégias de mudança no sector público.

Este projecto obriga a um investimento importante, em tempo e energia, na sua coordenação, mas assegura um grau de participação importante por parte de todos os seus actores, o que à partida oferecerá garantias de maior adesão e de maior coerência interna.

As estratégias de mudança numa organização podem ser expressas pela fórmula $E=Q*A$, em que E significa eficácia da estratégia, Q, qualidade e A, aceitação por parte de todos os envolvidos no projecto. Face aos problemas actuais, as antigas práticas administrativas e de gestão, que não se apoiam no estudo das interdependências funcionais e que ignoram a importância de todos os actores, estão ultrapassadas.

A GESTÃO NEGOCIAL

Falar na crise da Governação e na necessidade de modernização da AP tornou-se um lugar comum em qualquer conversa, seja ela entre profissionais do sector público ou simples cidadãos. Nos últimos anos a cultura administrativa tem vindo a apresentar um desgaste cada vez mais acentuado e nunca como agora o fracasso da gestão pública foi tão notório. Seja na área da saúde, da justiça ou da educação, podemos parafrasear Michel

Crozier, dizendo que estão "...tetanizadas pela reformite há já vários anos...".

Discorrer sobre as variadas causas desta insatisfação, tão consensual na nossa sociedade, ultrapassa as intenções deste trabalho. Mas, não deixaremos de equacionar as principais coordenadas do estudo desta questão.

A noção da complexidade da realidade social, ou seja, da fortíssima interacção entre todos os fenómenos, torna a sua inteligibilidade muito mais difícil e obriga a um novo tipo de abordagem[20]. Por sua vez, a consciência deste facto acarreta maior incerteza na tomada decisões, dada a imprevisibilidade das ocorrências que daí podem advir [21].

As diversas componentes dos problemas sociais tornaram obsoleto o modelo de organização administrativa tradicional composto por diversos departamentos fechados e com dificuldades de comunicação entre si. Os problemas da governação atravessam horizontalmente diversas competências administrativas — a insegurança nas ruas ou a luta contra a droga não são apenas uma questão de polícia ou de assistência social e o combate ao insucesso escolar não é apenas um problema do Ministério da Educação — tornando totalmente ineficaz uma resolução que assente em raciocínios segmentados.

O mundo *post* industrial é cada vez mais relacional e supõe um trabalho colectivo ou, pelo menos, bem articulado. Esta ideia traduz a falência dum modelo de desenvolvimento totalmente controlado pelo decisor político e sustentado apenas em trabalhos de gabinete de *especialistas* a quem cabe operacionalizar, da forma *tecnicamente* mais correcta, a decisão tomada.

O modelo tecnocrata já não responde numa sociedade onde a participação dos cidadãos se entende como necessária muito para além do boletim de voto. A mobilização das energias e uma actuação baseada nas capacidades de inovação dos agentes e na interacção construtiva entre todos os grupos sociais parece ser determinante.

---

[20] É por isso que cada vez mais se faz apelo a uma orientação global da investigação científica que ponha em causa as fronteiras disciplinares que até aqui têm funcionado de costas voltadas e, por isso, com perspectivas fragmentárias e compartimentadas, e que efectue a focagem prioritária nos temas que interessam ao progresso humano. Edgar Morin, ao falar da epistemologia da complexidade, refere que aquilo que vemos é aparecerem disciplinas de um novo tipo, que contemplam não um fragmento da realidade, arbitrariamente dividida, mas que tomam um sistema como objecto.

[21] Ver , neste sentido, o artigo de Gomes Canotilho, in op. cit.

A pluralidade dos sistemas de valores representados pelos vários actores sociais obriga a que não possa haver uma solução unívoca, pois cada um defende uma solução satisfatória em função de critérios de racionalidade fixados inconscientemente, face ao contexto socio-económico e profissional em que está inserido e aos interesses que prossegue. A consciência de vários sistemas de valores em jogo é já uma manifestação duma concepção de gestão pública em trânsito dum **Estado-tutor** para um **Estado-parceiro.**

O tão apregoado diálogo social só poderá ser verdadeiramente estabelecido quando acabarem os monopólios de representação. Entretanto, não poderemos deixar de anotar a força crescente dos parceiros sociais, casos do Conselho de Concertação Social, do Fórum para a Competitividade ou da Comissão Empresas-Administração e de salientar que, em alguns casos, as actuações da sociedade civil foram mesmo impeditivas ou, pelo menos, um factor de constrangimento da execução das decisões públicas[22].

Outro aspecto a considerar na análise da crise da governação tem a ver com a mudança de escalão de muitos dos problemas públicos, cuja solução se situa cada vez menos no quadro nacional — é o caso do ambiente, do desemprego provocado pelo desenvolvimento tecnológico, da exclusão social, etc. — e com a entrada em cena de novos protagonistas com maior poder: G7, os *media*, as ONG, a comunidade científica, etc. Como disse Daniel Jacoby, na sessão de encerramento da Conferência sobre os problemas inerentes à edificação da União Europeia realizada em Lisboa em Maio de 1992, *"o Estado, na sua concepção tradicional, tornou-se simultaneamente demasiado pequeno e demasiado grande. Demasiado pequeno em virtude das decisões económicas a tomar e das hegemonias existentes nos E.U.A. e na Ásia. Demasiado grande para que os cidadãos possam ser ouvidos."*

Ao contrário do modelo tecnocrata, já não existe aquela crença maniqueísta e um tanto ingénua no binómio sector público=ineficiência versus sector privado=eficiência. As linhas de força para os cultores deste novo modelo passam por soluções de cooperação entre os vários sectores da sociedade: entre público e privado, entre autoridades locais e centrais, entre universidades e indústria, etc.

---

[22] Lembremos o aumento das portagens na Ponte 25 de Abril, a organização das milícias de populares em vários pontos do país ou as manifestações em Estarreja no sentido de impedir a construção da central de tratamento de resíduos industriais.

É por isso que Monnier defende que a tónica da gestão pública deverá ser não a eficácia mas os procedimentos de concertação e negociação. A decisão pública é o produto de negociações em cadeia, intra e inter-organizações, e a acção decorre de interacções múltiplas entre actores sociais.

Como diz Elmore[23], "... a tomada de decisão resulta dum compromisso negociado (raramente dum consenso) e não implica necessariamente que os protagonistas acordem em objectivos comuns claramente estabelecidos nem que todos participem na tomada de decisão. Para que uma decisão seja tomada, basta que haja interdependência das expectativas dos protagonistas e que os seus interesses respectivos sejam parcialmente satisfeitos."

CONTROLO

A EVOLUÇÃO DO CONCEITO

O controlo tradicional no âmbito do sector público tem o significado restrito de verificação face a uma determinada norma, a qual deverá ser suficientemente precisa para constituir um termo de comparação válido.

Se o controlo é exercido *a priori*, antes da decisão administrativa ser tomada ou do contrato assinado, impede-se a prática de situações irregulares ou ilegais.

Exercido entre nós, até há pouco tempo atrás, pela **Direcção-Geral da Contabilidade Pública (actualmente DGO)**, assumia-se como um sistema de autorização prévio das despesas públicas orçamentais, verificando a sua legalidade e cabimento[24]. Também **o *visto* do Tribunal de Contas** sobre determinados actos ou contratos tipificados na lei que implicam encargos financeiros, condicionante da produção de efeitos desses mesmos actos, é uma modalidade de controlo prévio. Actualmente, tem sido muito criticado, sendo considerado burocrático e incompatível com a nova cultura de gestão, que aposta na autonomia e responsabilidade dos seus gestores.

---

[23] Elmore R. , in Public Policy, 1978.

[24] Embora, aquando da libertação de créditos, se consubstancie ainda um controlo *a priori*, a sua actuação tenderá a centrar-se sobretudo no controlo sucessivo.

Se o controlo for exercido *a posteriori*, a entidade que o efectua apreciará as responsabilidades em que incorreram os autores das irregularidades cometidas e desencadeará as sanções respectivas.

Assim, em face da gestão de tipo burocrático, a principal função das inspecções era assegurar que os serviços públicos respeitavam as normas legais e regulamentares em vigor. Competia-lhes, pois, assinalar os erros, as faltas e os abusos cometidos pelos agentes, reflectindo uma cultura administrativa que apenas retinha os aspectos negativos e se assumia como sancionadora de irregularidades e desvios.

A fiscalização das contas públicas em cada ano económico compete ao Tribunal de Contas, o qual dará parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social e das regiões autónomas, vd. art^{os} 110º e 216º da Constituição da República Portuguesa. Este controlo engloba-se também na modalidade *a posteriori*.

Este é o objectivo mais elementar do controlo — dito de legalidade ou de regularidade —, que visa garantir a realização efectiva dos gastos e a prestação dos serviços para as finalidades previstas, de acordo com as normas de procedimento vigentes, zelar pela segurança dos fundos e garantir a conformidade com as regras da contabilidade pública.

Com o tempo, este tipo de controlo — meramente contabilístico e jurídico — tornou-se insuficiente para resolver os principais problemas de contenção e optimização das despesas públicas, sendo já pacífico considerar que a sujeição ao requisito formal da lei e ao princípio da legalidade não é suficiente para assegurar uma boa gestão financeira.

As AP são hoje administrações de prestação, pelo que os seus produtos devem ter qualidades — ser justos, transparentes e eficazes[25] — e não apenas isentos de vícios ou máculas legais. Assim, a legalidade do acto administrativo deve ser vista em relação aos princípios consagrados no nº 2 do artº 266º da Constituição e no Código de Procedimento Administrativo (art^{os} 4º e 10º), nos quais se estabelecem definitivamente os princípios da economicidade e da eficiência.

Como aumentar a eficiência e a eficácia da Administração — produzir mais e melhor com menos meios — tornou-se uma preocupação comum a todos

[25] É o que Colaço Antunes chama de "espírito do acto".

os países, qualquer que seja o regime político. Os cidadãos exigem uma diminuição da pressão fiscal, mas exigem também uma melhoria dos serviços prestados e é este aparente paradoxo que obriga o sector público, neste final de milénio, a rever toda a sua actuação.

Foi, portanto, com a colocação das questões que se seguem que começou a subalternização do controlo da legalidade[26] face à avaliação da economicidade, eficiência e eficácia da gestão financeira, uma vez que o controlo tradicional não inclui a análise da adequação das acções empreendidas aos objectivos propostos, nem quaisquer considerações sobre a forma mais eficaz de o fazer.

Será que o volume das despesas públicas é o adequado? Em que medida os serviços públicos prestados satisfazem as necessidades sociais? Será que existem serviços cuja lógica de gastos é meramente burocrática e não trazem valor acrescentado à sociedade? Será que os circuitos de informação são suficientemente fidedignos, pertinentes e flexíveis de modo a permitir decisões bem fundamentadas num curto espaço de tempo? Como eliminar o desperdício e o uso ineficiente dos dinheiros públicos?

Contrariamente ao que aconteceu nos países latinos, a noção de controlo escandinava e anglo-saxónica tem de há várias décadas um carácter positivo de impulso corrector[27], mais que de censura, e abarca por isso todo o processo dinâmico duma acção: desde a sua concepção, de acordo com um plano estabelecido, ao acompanhamento em todas as fases da sua execução até à avaliação dos resultados e proposta de medidas correctoras.

Assim, as funções dos órgãos de controlo foram sendo direccionadas para a análise da gestão e para a avaliação da eficácia das estruturas. A sua filosofia de actuação passou a assentar numa **fiscalização substancial** e já não meramente formal, isto é, procedendo à avaliação do seu mérito — no conteúdo e na sua oportunidade, com apelo a metodologias e critérios práticos inspirados nas auditorias privadas[28]. Estas ideias que só há pouco

---

[26] Embora, actualmente, sejam em grande número os autores que vêm defendendo que a legalidade do acto administrativo não toca apenas os parâmetros da lei mas também o seu conteúdo.

[27] Sobre a acção pedagógica dos organismos de controlo, veja-se Nunes da Silva, *in op.cit. bibliografia*.

[28] O termo auditoria designou, inicialmente, um exame contabilístico-financeiro realizado por um profissional exterior à empresa tendo em vista assegurar a sinceridade das contas e o estado de saúde financeiro da sociedade. Se este tipo de auditoria foi o primeiro, as restantes áreas das empresas importaram o conceito. Assim, depois da área **financeira,** apa-

tempo começaram a fazer carreira nos países latinos foram, nos países do outro grupo, implementadas há muito; foram também coadjuvadas por medidas de simplificação de controlos considerados burocráticos, preteridos pelo princípio da responsabilidade[29], a tão falada ***accountability*** dos gestores anglo-saxónicos que implica não só a medida da eficácia, mas também o respeito duma certa ética pelos poderes públicos.

O **controlo de gestão** é o instrumento privilegiado na procura da eficiência: alcançar o melhor resultado possível com os meios disponíveis e com os gastos previstos. Para a sua identificação, os ingleses utilizam a expressão **value for money** que também equivale a **controlo operacional**. As suas principais preocupações são o controlo de custos internos, óptica considerada muito estreita no quadro dum sector público que tem também que apresentar bons resultados.

No quadro duma gestão por resultados, a preocupação com as *performances* das organizações trouxe novas nomenclaturas e novos âmbitos de controlo. Neste contexto é tão importante conhecer e analisar as causas — os factores restritivos e condicionantes que interferem com o bom desempenho das entidades — como os efeitos.

Um dos objectivos do **controlo de *performance*** é caracterizar as estratégias seguidas pela direcção de forma a efectuar uma correspondência entre o seu produto final e o que é esperado pelo seu ambiente externo. Outro aspecto também presente neste tipo de abordagem é verificar a presença de sistemas de informação e de pilotagem nos organismos auditados — condição necessária embora não suficiente para uma boa gestão.

Embora haja unanimidade por parte de todas as entidades superiores de controlo quanto à necessidade de auditorias com este novo enfoque, existe muito pouco trabalho metodológico que ultrapasse o mero controlo ao nível dos custos, estando ainda muito indefinidos os critérios deste tipo de controlo. Talvez pelo facto de a identificação dos factores considerados causa ou condição da (in)eficácia ser tida por bastante complexa, muitas das au-

---

recem a **social, informática, fiscal**...em função das necessidades dos próprios gestores de disporem de informação fiável de forma a prepararem as decisões com conhecimento de causa.

[29] Obviamente sustentado em *quadros de bordo*, adaptados a cada serviço, os quais permitem tanto ao gestor como aos seus superiores acompanhar a realização dos objectivos do serviço e evidenciar não só a utilização que estes efectuaram dos meios postos à disposição, como a sua adequação à prossecução dos objectivos que lhe foram determinados.

ditorias enfermam ainda de perspectivas pouco condizentes com a nova nomenclatura[30].

Mais recentemente, aos **3 E tradicionalmente abordados neste tipo de controlo**, que acima indicámos, **acresce-se** agora um quarto: ***environment***, sobre o qual nos debruçaremos de seguida.

O 4º E OU A ÓPTICA AMBIENTAL

O ambiente que nos rodeia está doente: as florestas continuam a ver a sua superfície diminuir, os desertos a aumentar, os terrenos aráveis a sofrer erosões excessivas e diariamente desaparecem para sempre imensas espécies vegetais e animais necessárias à salvaguarda da diversidade biológica.

O desenvolvimento industrial, conjugado com o fenómeno da urbanização, que caracterizou o actual século apesar de ter significado níveis consideráveis de riqueza e bem-estar para as populações do hemisfério Norte[31], acarretou consigo efeitos devastadores à escala planetária: o buraco do ozono, o efeito de estufa, as chuvas ácidas, o nevoeiro fotoquímico, a poluição radioactiva, para só falar dos problemas globais. Acumulam-se perante nós as evidências de que estamos a atingir os limites de crescimento da economia global e por isso temos que inflectir os nossos enraizados valores produtivistas e arranjar um novo paradigma sustentado na ideia de desenvolvimento harmonioso do homem. Já não é possível admitir a externalização dos custos e prejuízos ambientais para fora do processo de produção e permitir que sejam suportados pela natureza e gerações futuras.

Os conceitos tradicionais de eficácia, produtividade, lucro e PNB foram concebidos numa óptica estreita, porque meramente económica. O conceito de eficácia, por exemplo, visto na óptica da empresa é o lucro, mas em muitos casos, esta traduz-se sobretudo em custos sociais para a comunidade, que suporta a poluição da sua laboração com risco de irreversibilidade do equilíbrio de determinado ecosistema, sem que em termos reais o produto produzido traga à sociedade qualquer valor acrescentado.

---

[30] Kastelein, professor de gestão e organização na Universidade de Amsterdam e consultor independente, actualmente encarregue da reorganização da polícia Holandesa refere que as auditorias operacionais no sector público raras vezes se apoiam em teorias ou modelos verificáveis.

[31] Apesar do número imenso de excluídos com que o Norte também se debate.

Quanto ao PNB, como diz Robert Repetto, economista no Instituto de Recursos Mundiais, em Washington, é um "farol enganador, capaz de atirar para os rochedos os que lhe passam perto". No Japão foi calculado a título experimental um novo índice corrigido a partir do PNB[32], denominado *N.N.W.*, *Net National Welfare*, que visava medir a qualidade de vida dos Japoneses, tendo-se constatado que no período 1955/85, o *N.N.W.* tinha um crescimento de 5,8% contra os 8,3% do PNB.

Com efeito, a forma de cálculo do PNB não entra em linha de conta com a destruição das riquezas naturais — como por exemplo o abate de florestas —, embora contabilize como receita o produto resultante dessa venda. Em países como a Bolívia, a Colômbia ou o Quénia, cujas exportações são em cerca de 75% compostas de matérias primas faz todo o sentido a comparação de Lester Brown com uma empresa industrial que anualmente vendesse as suas unidades fabris utilizando um sistema contabilístico que não reflectisse essas vendas.

O actual modelo de desenvolvimento, embora responsável por incrementos no PNB e por melhorias na qualidade de vida das gerações presentes, põe em risco a satisfação das necessidades das gerações futuras e é causa actual de sofrimento nos países mais pobres, vítimas privilegiadas das catástrofes ambientais, tais como inundações e outros cataclismos, provocados por alterações climáticas resultantes dos abusos cometidos pelo homem. Enquanto a sociedade civil não conhecer os custos que resultam daqueles incrementos, a política seguida não conseguirá ser inflectida, continuando-se o processo de depredação do património natural e humano.

É por isso que alguns países, nomeadamente os europeus, estão já conscientes da necessidade de rapidamente encontrarem uma forma de elaboração mais ajustada das contas nacionais que permita uma responsabilidade colectiva das opções efectuadas. Sem indicadores, isto é, sem informação, é difícil perspectivar de forma integrada os objectivos, muitas vezes antagónicos, da economia e da ecologia.

Com este objectivo estão a ser desenvolvidos estudos que visam a integração de novos dados no S.C.N. (sistema de contabilidade nacional) das Na-

---

[32] Entre outras, foram introduzidas as seguintes modificações: subtracção de todos os investimentos que não fossem considerados fonte de bem-estar, contabilização das actividades "fora do mercado" (em particular dos agregados familiares), dedução dos efeitos negativos da urbanização e dedução das despesas de luta contra a poluição e dos custos dos prejuízos ambientais.

ções Unidas, tais como o custo dos prejuízos ecológicos e da diminuição dos *stocks* de recursos naturais (com inclusão do ar, água, solos e subsolos), despesas de gestão ambiental e valor dos serviços ambientais. A dificuldade reside em encontrar métodos de avaliação e indicadores fiáveis, e também em medir quantitativamente certas classes de impactes, como por exemplo ao nível da biodiversidade ou da estética.

Talvez pelas dificuldades levantadas por esta abordagem quantitativa, a solução com maior acolhimento, que é também a defendida pela Comissão da U.E., consiste na elaboração das denominadas *contas satélites* à margem do S.C.N. Também no âmbito da UE, está-se a trabalhar na elaboração de indicadores de pressão sobre o ambiente, em diversas frentes: mudança climática, buraco do ozono, poluição do ar, água e das zonas costeiras e marítimas, perda da biodiversidade, etc., que irão constituir um plano de acção para a criação dum Sistema Europeu de Indicadores Económicos e Ambientais — ESI, cujo *términos* está previsto para 1999.

Estas iniciativas fazem supor que alguma evolução se irá certamente verificar, no conhecimento por parte das nações, no tipo de utilização do património natural e sobretudo dos impactes decorrentes dessa utilização e dos respectivos custos sociais.

Também uma parte importante da opinião pública, com especial destaque para os países nórdicos e da Europa central, tem vindo a mostrar especial sensibilidade para as questões ambientais havendo quem entenda que o velho paradigma industrial foi já substituído pelo paradigma ecológico, dada a manifestação, conhecida através de sondagens[33], de que esta exige na sua maioria um compromisso entre crescimento e qualidade do meio ambiente optando claramente por um *desenvolvimento sustentado*, isto é, um desenvolvimento assente numa utilização moderada dos recursos não renováveis, numa utilização de recursos renováveis com respeito da sua capacidade de reprodução e na imposição de limitações aos lixos não recicláveis por processos naturais.

Em Portugal, as Grandes Opções do Plano para 1996 acolhem este conceito, aí se afirmando expressamente que "...a nova visão para o crescimento assenta no respeito pelas seguintes características: sustentável, porque assente em bases realistas respeitando uma relação de solidariedade entre as gerações e de equilíbrio entre a Humanidade e a Natureza."

---

[33] Fonte: "*The Europeans and Their Environment*"in CEC, 1989.

As questões ambientais e as questões de desenvolvimento estão hoje, como se vê, indissociavelmente ligadas. Tornaram-se importantes nos últimos 30 anos e sê-lo-ão ainda mais no próximo século. E é por esse facto que, apesar de nos países mais desenvolvidos a tendência ser desregulamentar e limitar a intervenção do Estado na economia, uma tendência oposta é visível no sector ambiental: tanto o domínio como a intensidade da actividade regulamentadora neste matéria têm aumentado na UE e nos restantes países da OCDE, apesar de pouco significarem face aos crescentes desequilíbrios dos ecosistemas.

Dada a transversalidade da política ambiental, são imensas as entidades públicas — Estado, regiões autónomas e autarquias locais — que têm a seu cargo responsabilidades em matéria de gestão ambiental e as exercem com muito baixos níveis de eficiência e eficácia — sendo a falta de fiscalização o exemplo mais óbvio, para já não falar em atropelos legais, como é frequente ao nível da concessão de licenças, sem observância dos requisitos necessários. Ora, como diz o Prof. Gomes Canotilho, "...quando por toda a parte se reclamam medidas dos poderes públicos para salvar o ambiente, parece razoável e até imperioso que a administração deixe as suas insónias ecológicas para se colocar em estado de vigilância permanente."

Estas insónias ainda assumem maior gravidade face ao montante dos recursos que os Estados destinam à preservação, conservação e recuperação do ambiente, e cuja tendência crescente é evidente. Estudos efectuados estimam que no ano 2000 cerca de 1,5% do PIB será afecto a investimentos em despoluição, nos países em vias de desenvolvimento.

Os governos devem informar os cidadãos sobre a utilização dos meios económicos que administram, tendo em vista demonstrar que os fundos públicos estão a ser utilizados para os fins estabelecidos. Do mesmo modo, têm também a **obrigação de os informar sobre as consequências e repercussões ambientais a que pode conduzir a má utilização dos dinheiros públicos**, nomeadamente, quando há riscos elevados de que se produzam efeitos e sequelas indesejáveis.

Também as entidades de controlo não devem permanecer alheias ao esforço que está a ser efectuado para impedir a deterioração da natureza e do património. Compete-lhes, tal como noutros domínios, assegurarem-se que os gestores públicos administram os fundos que lhe foram confiados com respeito pelos objectivos definidos e sem desperdício inútil de recursos e da forma mais eficaz possível, sob pena de não estarem à altura da confiança

que os cidadãos nelas depositam e de demonstrarem uma incapacidade para perceber as linhas de força e os novos desafios que a sociedade em constante mutação continuamente lhes coloca.

E é exactamente no quadro do controlo da *boa gestão financeira* dos organismos públicos que a intervenção das entidades superiores de controlo se torna imperiosa. O interesse que este tema suscitou ficou demonstrado no XV congresso da ***INTOSAI***[34], realizado em Outubro de 1995, no Cairo, no qual 125 instituições participantes se interrogaram sobre o papel que lhes cabe nesta matéria, tendo sido formulado um conjunto de recomendações, das quais destaco a primeira: *"A INTOSAI encoraja as ISC*[35] *a tirar o máximo proveito das suas actuais competências e a alargá-las, no plano legislativo, nos casos em que tal se mostre necessário e prático, de modo a cobrir toda a extensão da auditoria ambiental."*

No âmbito dos programas e projectos de investimento subsidiados pelos Fundos Estruturais, a individualização e quantificação dos impactes ambientais é obrigatória. As entidades de controlo deverão por isso estabelecer procedimentos com uma sólida base científica que lhes dê credibilidade na sua actividade de controlo. É evidente que nesta área a credibilidade implica o recurso a equipas interdisciplinares de forma a que não se fique apenas pelo controlo formal.

AUDITORIA AMBIENTAL

A auditoria ambiental teve início — como todas as outras modalidades de auditoria — nas empresas privadas, mas, neste caso, com especial impulso de entidades públicas: nasceu nos anos 70, nos EUA, para responder às exigências da *Securities and Exchange Commission* — *SEC*, que entendia que os investidores eventuais deveriam conhecer os custos actuais e futuros do respeito pelas regras ambientais.

Na óptica das empresas, nomeadamente das industriais, a auditoria ecológica tem como principal objectivo ajudar o gestor a reduzir e eliminar os riscos de impactes ambientais negativos, de forma a evitar futuros encargos resultantes do incumprimento de disposições legais que regulam a protecção e preservação do meio ambiente.

---

[34] Organização Universal das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas.
[35] Instituições Superiores de Controlo.

O caso *Love Canal*, ocorrido perto de Nova York, abalou fortemente uma América arreigada a um modelo de desenvolvimento produtivista. Durante cerca de 10 anos a *Hooker Chemichal* enterrou toneladas de barris contendo lixos tóxicos. Vinte cinco anos mais tarde, os gazes libertaram-se e a tragédia verificou-se perto de um bairro residencial. Os prejuízos ascenderam a 260 milhões de dólares, só em despoluição da zona. Se a *Hooker Chemichal* tivesse efectuado uma auditoria[36] talvez a solução escolhida tivesse sido outra.

A Comunidade Europeia tem-se empenhado bastante no domínio ambiental, nomeadamente após a aprovação do Acto Único Europeu, em 1987, no qual foi introduzido o artº 130-R relativo ao ambiente. Dentro da sua vasta produção legislativa neste preciso âmbito, salientamos pela sua importância o Regulamento 1836/93/CE, que entrou em vigor em 13 de Abril de 95, e cujo objectivo é criar um **sistema comunitário de ecogestão e auditoria, *EMAS***[37]. O escopo deste sistema consiste em promover uma melhoria contínua do comportamento ambiental das actividades industriais, através da participação voluntária das empresas. O sistema pressupõe:

1. A definição e aplicação de políticas, programas e sistemas de gestão do ambiente por parte das empresas.

2. A avaliação sistemática objectiva e periódica dos resultados dessas acções.

   Esta avaliação inclui a adopção de procedimentos de autocontrolo e auditorias periódicas a cargo de auditores pertencentes à empresa ou contratados para o efeito.

   Nos termos deste diploma, ***auditoria do ambiente*** é o instrumento de gestão que inclui a avaliação sistemática, documentada, periódica e objectiva do funcionamento da organização, do sistema de gestão e dos processos de protecção do ambiente, com o objectivo de facilitar o controlo da gestão das práticas com eventual impacte no ambiente e avaliar a observância das políticas de ambiente da empresa.

   Espera-se destas auditorias que forneçam à administração, entre outras, informação sobre a eficácia e fiabilidade das medidas adoptadas para

---

[36] Embora à data em que a decisão foi tomada o conhecimento científico da época talvez não fizesse supôr a catástrofe ocorrida.

[37] Eco-management and Audit scheme.

controlo ambiental e, caso se justifique, proponham a introdução de correcções.

3. Informação ao público sobre o comportamento ambiental.

   Após a criação do referido sistema, as empresas podem conseguir uma declaração ambiental, que lhes permitirá uma melhor imagem junto dos seus fornecedores e clientes e na qual a empresa divulgará as suas *performances* ambientais. Este documento é também avaliado por uma entidade acreditada, que em Portugal é o Instituto Português da Qualidade.

As técnicas e os métodos fundamentais de controlo e avaliação não mudam em função do âmbito: seja fiscal, do ambiente ou outra. Deverão, sobretudo, ser uma preocupação de cada entidade e, por inerência, dos seus auditores internos.

Refira-se que no artº 14º do referido Regulamento se permite a aplicação deste diploma a sectores não industriais, como os da distribuição e dos serviços públicos.

IMPORTÂNCIA DO AMBIENTE NO SISTEMA NACIONAL

A importância crescente do ambiente na sociedade Portuguesa é resultado em primeiro lugar do facto de se tratar de um problema global, discutido à escala planetária e no qual a sociedade civil se tem particularmente empenhado — lembremos a Conferência do Rio em 1992 — mas e, sobretudo, da nossa inserção no espaço europeu.

Acompanhando as necessidades sociais e a evolução verificada nos restantes países europeus, o Direito Português foi regulando progressivamente o ambiente, erigindo-o como **bem público**.

Assim, o artº 66.º da CRP refere no seu nº 1 que "***Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender***". No nº 2, estabelece-se que incumbe ao Estado garantir esse direito. Trata-se, portanto, dum direito fundamental, que vincula, desde logo, todas as entidades públicas e privadas.

O principal documento normativo sobre ambiente é, em Portugal, a **Lei de Bases** sobre o Ambiente — Lei nº 11/87, de 7 de Abril, na qual se estabelece o **princípio geral da protecção do ambiente**, que atribui ao Estado a incumbência de promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual

quer colectiva, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias.

Nos art^{os} 6º a 26º indicam-se os valores fundamentais que a lei deve proteger, os quais se subdividem em dois grupos: os **componentes ambientais naturais** — ar, luz, água, solo e subsolo, flora e fauna — e os **humanos** — paisagem e património[38].

No âmbito estritamente jurídico, a linha avançada e a maior fatia do direito do ambiente é o **direito administrativo**, na medida em que cabe ao Estado definir e promover uma política de ambiente. Com efeito, para prevenir e combater a poluição, a supracitada Lei de Bases, nos seus art^{os} 33º a 36º e 48º, atribui à AP um enorme poder na prevenção e combate à poluição.

No **âmbito preventivo,** competem-lhe diversos tipos de medidas: produzir legislação e regulamentação adequada, celebrar contratos-programa com vista a reduzir gradualmente a carga poluente, em troca de contrapartidas, nomeadamente fiscais, e ainda licenciar actividades potencialmente poluentes mediante vistorias prévias.

Com **carácter repressivo,** tem a AP ao seu dispor vários instrumentos legais, que vão desde a possibilidade de reduzir e suspender actividades poluentes, obrigar à transferência de local, declaração de zonas críticas ou reacção contra acidentes ecológicos e até, finalmente, a aplicação de coimas, sanções acessórias e o desencadeamento de acção penal.

Como referiu o Juiz Conselheiro do STA, Dr. Simões Redinha, *"...depois de tanta intervenção administrativa, é caso para dizer, que só teremos a poluição que a Administração permitir"*[39]. Embora cada vez haja mais sensibilidade para as questões ambientais por parte dos governantes, estes debatem-se ainda com o facto de as despesas com a manutenção da natureza serem muito elevadas e apenas perceptíveis por um reduzido número de pessoas. Mas, o facto de pertencermos à UE tem sido determinante na implementação de determinadas políticas e também na criação de instrumentos financeiros para as viabilizar.

---

[38] No artº 17, nº 3, inclui-se também a poluição. Obviamente que esta não é um valor a proteger, mas sim um mal a evitar, pelo que a sua indicação, segundo o Prof. Freitas do Amaral, se deve apenas a uma má técnica jurídica.

[39] *In* Direito Administrativo do Ambiente, Intervenção no Encontro **Ambiente e Desenvolvimento,** em Portalegre.

O 5º Programa de Acção, elaborado pela Comissão da UE no início dos anos 90, que se denomina ***Para um crescimento sustentável***, bem como o 1º e 2º Quadro Comunitário de Apoio, são providenciais para as necessidades sentidas no espaço nacional.

Os principais vectores em que assenta este programa são:

- a corresponsabilização de todos os agentes envolvidos no domínio ambiental — empresários, sector público, consumidores...;

- a necessidade de uma abordagem integrada das questões ambientais, superando o velho binómio antitético qualidade de vida versus crescimento económico, e preferindo a indissociabilidade entre estas duas ópticas, presente no conceito de desenvolvimento sustentado;[40] e

- a importância crescente que devem assumir os instrumentos económicos na protecção ambiental como complemento de regulamentação.

Do ponto de vista da inserção de Portugal neste programa, o 2º Quadro Comunitário de Apoio, complementado com o ***Plano Nacional de Política do Ambiente*** (PNPA), fornece os meios financeiros que irão permitir à economia portuguesa — através de investimentos em tecnologias mais limpas e em infra-estruturas tais como o saneamento básico e o tratamento de lixos domésticos e industriais — evoluir para uma situação de maior equilíbrio ambiental.

Apesar das vantagens inegáveis que a nossa inserção no espaço europeu nos proporciona, muitas situações de agravo ao ambiente poderiam ser também evitadas se a Administração Pública, que tem a responsabilidade de proteger o ambiente, actuasse de forma mais eficaz, promovendo a efectiva vigência das leis e regulamentos em vigor. Isto pressupunha uma boa capacidade fiscalizadora das actividades e práticas dos agentes económicos de forma a efectivar a aplicação do princípio do poluidor-pagador[41], o que todos sabemos que ainda não é prática corrente.

---

[40] Esperemos que a PAC não continue totalmente arredia destas preocupações.

[41] Este princípio implica que quem, por razões da sua actividade privada ou pública, degrade o ambiente ou utilize irracionalmente os recursos naturais deve ressarcir a sociedade dos danos causados.

É também por esse facto que a AP aparece, em muitos casos, como **cúmplice da degradação do ambiente**, como referiu o Prof. Freitas do Amaral. Mas é também pela inobservância dos preceitos legais pela própria Administração: todos nós conhecemos casos de licenciamentos urbanos e industriais que não obedeceram aos requisitos determinados na lei ou outras práticas abusivas por parte do sector público.

É já tempo de a actuação da AP, em matéria ambiental, ser objecto de maior atenção por parte do Governo e a criação da recente figura do Auditor do Ambiente, junto do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território[42], é um sinal neste sentido.

A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

A tomada de consciência por parte dos gestores da necessidade de pilotar as actividades e de efectuar o seu acompanhamento conduziu à institucionalização de controlos que permitissem evitar desperdícios e fraudes e assegurar que os objectivos da organização eram atingidos.

Os sistemas tradicionais de controlo eram concebidos para impor instruções ao pessoal e partiam do princípio que a direcção sabia melhor como proceder, cabendo aos empregados conformarem-se com as regras impostas. Estes eram encorajados a pensar *by the book*, seguindo um conjunto de regras bem definidas que desprezavam o talento, a iniciativa e a capacidade individual.

Num contexto estável em que as tarefas eram repetitivas e previsíveis, estes pontos de vista eram pertinentes. Num contexto de incerteza, que caracteriza a sociedade actual e atinge também as organizações, a solução tem de ser encontrada através da flexibilização e por meio da autocapacidade de traçar caminhos e desenvolvimentos, ou seja, com apelo aos recursos humanos. É por isso que cada sistema de controlo interno é único, porque as organizações e as suas necessidades diferem em função duma série de factores como o tamanho, o sector de actividade e, sobretudo, a cultura organizacional.

---

[42] Vd. DL nº 23/96, de 20 de Março.

Após estes comentários, que mostram uma evolução histórica deste conceito, podemos dizer que o controlo interno[43] é formado por um conjunto de instrumentos, procedimentos, métodos e sistemas, implementado pela organização com vista ao fornecimento de uma segurança razoável em matéria de realização de objectivos dos três seguintes tipos:

- conformidade às regras e exigências impostas, tanto por instâncias internas como externas (legislação e directivas);
- fiabilidade das informações produzidas, tanto as financeiras como as de gestão; e
- realização e optimização das operações, no quadro duma gestão assente nos já referidos 4 E (economia, eficiência, eficácia e respeito pelo ambiente).

Por sua vez, podemos também dizer que o controlo interno é constituído por cinco elementos interdependentes — que fazem parte da gestão da organização — e que são os critérios que permitem apreciar a eficácia do sistema.

Estes critérios foram identificados como tal no "*Internal Control Integrated Framework*", publicado nos E.U.A. em Setembro de 1992, e são da responsabilidade dum grupo de personalidades[44] convidado pela *Treadway Commission*[45]. São eles:

> Ambiente de controlo: as pessoas com as suas qualidades e a sua ética constituem, juntamente com o ambiente no qual operam, a essência da organização; são o seu motor e os seus alicerces. O empenhamento e o exemplo da direcção são sempre determinantes em qualquer projecto. Em matéria de controlo interno a sua postura é também um factor muito importante.

---

[43] Internacionalmente conhecido por controlo de gestão face à ideia de que as questões de controlo ultrapassam os meros controlos financeiros (ver SIGMA/OCDE).

[44] Representantes de grandes empresas, gabinetes de auditoria e membros de organizações profissionais, entre as quais o ***IIA (Institute of Internal Audits)*** e o ***AICPA (American Institute of Certified Public Accountants)***.

[45] Referimo-nos à ***National Commission on Fraudulent Financial Reporting***, constituída com o objectivo de identificar os factores que se encontram na origem da apresentação de falsas informações financeiras e de emitir recomendações visando a limitação da sua incidência.

Avaliação dos riscos: a organização deve estar consciente dos riscos e dominá-los. Para tal, deve fixar objectivos e integrá-los em todas as suas actividades de modo a que funcione de forma harmoniosa. Devem ser instaurados mecanismos que permitam identificar, analisar e gerir os riscos correspondentes.

A análise de risco é uma das actividades mais importantes no âmbito do controlo, havendo já diversas técnicas informáticas de ajuda a esta actividade.

Actividades de controlo: as normas e procedimentos de controlo devem ser elaborados e aplicados de modo a assegurar que as medidas identificadas pela gestão como necessárias à redução dos riscos sejam executadas eficazmente.

A função de auditoria é essencial à apreciação da eficácia dos controlos e à evidenciação dos seus pontos fracos ou à detecção da sua inexistência. Esta actividade faz cada vez mais apelo a unidades de auditoria interna. No *item* seguinte iremos referir, com mais detalhe, o papel destas unidades.

Sistemas de informação e comunicação: permitem recolher e trocar as informações necessárias à condução, à gestão e ao controlo das operações. Sem estes sistemas a direcção não pode pilotar o trabalho da organização.

Pilotagem: de nada serve a existência de bons sistemas de informação se não forem objecto de acompanhamento por parte dos gestores, de modo a que a organização possa reagir rapidamente e ultrapassar as disfunções evidenciadas.

Também a já referida *INTOSAI* elaborou, em Junho de 1992, um conjunto de Directivas para Elaboração de Normas de Controlo Interno, publicadas pelo Comité de elaboração das Normas de Controlo. Estas directivas são compostas por 5 normas gerais e 6 normas detalhadas. Dada a importância e representatividade de que se revestem, reproduziremos as normas gerais (normas 19 a 39 do capº II):.

Garantia razoável: é conveniente que as estruturas de controlo interno garantam de maneira razoável que os objectivos gerais sejam realizados.

Adesão: é conveniente que todos os órgãos directivos e os agentes mantenham e façam prova constantemente de uma atitude de adesão aos controlos.

Integridade e competência: é conveniente que os órgãos directivos e os agentes sejam íntegros tanto na sua vida pessoal como profissional e façam prova dum alto nível de competência que lhes permita compreender a importância que existe na elaboração, implementação e manutenção de bons controlos internos e de realização de objectivos gerais.

Objectivos do controlo: é conveniente identificar ou elaborar objectivos de controlo específicos para cada actividade do organismo; esses objectivos devem ser apropriados, completos, razoáveis e integrados nos objectivos gerais do organismo.

Avaliação dos controlos: é conveniente que os órgãos directivos e os agentes verifiquem constantemente as operações e tomem medidas rápidas e positivas, face a qualquer operação irregular ou contrária aos princípios da economia, eficiência e eficácia.

Em Setembro de 1993, as Instituições Superiores de Controlo da União Europeia publicaram uma série de directivas, baseadas nas da *INTOSAI*, mas mais rigorosas. São especialmente direccionadas aos problemas do espaço europeu, nomeadamente em matéria de política agrícola comum (PAC).

Vejamos agora algumas limitações do controlo interno. Embora ajude as organizações a atingir os seus objectivos não é uma panaceia. Constitui apenas uma parte, embora importante, do processo de gestão, cujas (inúmeras) responsabilidades, tais como o estabelecimento de objectivos ou a tomada de decisões, são alheias ao controlo interno, embora conexas.

Este aspecto é importante para situar as fronteiras e as limitações desta figura. Não é pelo facto de ter um controlo interno eficaz que a organização vai atingir os seus objectivos, embora este possa ajudar na medida em que fornece indicadores sobre os progressos ou retrocessos na obtenção de resultados.

Outra ideia falsa e muito difundida é a de que o controlo interno pode garantir a fiabilidade das informações financeiras e a sua conformidade às leis e regulamentos. Na verdade, apenas pode garantir uma segurança razoável

— nada pode impedir o conluio de vários elementos da organização no sentido de contornar os controlos ou mesmo evitar simples falhas humanas ou técnicas[46].

Os sistemas de controlo são instrumentos de apoio aos dirigentes, sendo estes os principais responsáveis pela eficácia do seu funcionamento e pela sua actualização periódica. A sua principal limitação é exactamente o facto de serem especialmente vocacionados para controlo dos operacionais e não dos chamados altos responsáveis, os quais mais facilmente podem iludir os controlos estabelecidos[47].

Apesar das limitações referidas, a importância de um bom sistema de controlo é considerada determinante em todos os países. A forma que reveste é que difere. Consoante o modelo de gestão seja mais ou menos descentralizado assim se faz apelo a controlos *a priori* ou se atribui maior autonomia e responsabilização aos gestores.

AS VÁRIAS INSTÂNCIAS DE CONTROLO

Tanto o número como o estatuto das entidades e órgãos de controlo varia de país para país, encontrando-se afinidades entre os nórdicos e anglo-saxónicos de um lado e os latinos por outro.

Existem também diversos tipos de classificação de controlo, mas iremos apenas referir-nos a duas modalidades importantes — controlo interno e externo, reportada esta classificação relativamente à AP como um todo[48].

CONTROLO INTERNO

O controlo interno ou auditoria interna, como também pode ser chamado, é exercido por órgãos específicos da própria Administração fazendo parte do seu sistema de controlo. Está subordinado ao poder executivo, sendo, por isso, comprometido com a responsabilidade da gestão.

---

[46] Até porque os controlos são instituídos em função duma análise custo-benefício nunca sendo exaustivos.

[47] Foi o que se verificou nos E.U.A. no chamado ***HUD Scandal*** ocorrido no Ministério da Habitação e do Urbanismo, no qual os responsáveis políticos desviaram os fundos atribuídos para a construção de habitação para famílias de baixos rendimentos em benefício de aliados políticos estranhos à administração.

[48] E não a cada organismo analisado.

Em Inglaterra, a auditoria interna é definida pelo *Institute of Internal Auditors* como a "*actividade de avaliação independente pertencente a uma entidade e ao serviço dessa entidade. Trata-se dum controlo exercido pela direcção, o qual consiste em medir e avaliar a eficácia de outros controlos*".

Esta actividade deve incidir nos resultados globais da organização e englobar todas as operações. Nessa medida, deverá incluir os três tipos tradicionais de controlo: contabilísticos, administrativos e de gestão.

Dada a mutabilidade e a imprevisibilidade da maioria dos fenómenos de par com a rápida evolução tecnológica, o sistema de controlo deve ser objecto de avaliação permanente ou pelo menos periódica, pois, caso contrário, poderá transmitir uma falsa imagem de segurança.

Assim, e pelo menos a um primeiro nível, a função de auditoria interna tenderá a ser exercida numa óptica pedagógica, como conselheira junto dos organismos, os quais, nesta nova cultura de gestão, desenvolverão o autocontrolo, tarefa facilitada com os actuais instrumentos informáticos.

O contributo dos auditores internos é fundamental na definição e aperfeiçoamento contínuo dos instrumentos que acabámos de referir. A sua opinião será de extrema importância, dadas as suas competências em matéria de gestão e controlo do risco. O seu trabalho deverá desenvolver-se em colaboração com os quadros da organização e tenderá a situar-se mais a montante, verificando os sistemas e os programas, logo no início do seu funcionamento, para detectar os riscos antes de os estragos serem substanciais. É o que alguns autores denominam de pedagogia serena.

Uma das missões mais nobres, e também mais difíceis de uma inspecção, é a sua acção pedagógica junto das entidades inspeccionadas. É que, muitas vezes, não se cumpre, mais por não se saber, do que por se não querer.
(Nunes da Silva, in Jornadas sobre o Fenómeno da Corrupção)

Uma das funções mais importantes deste controlo é permitir adoptar, em tempo oportuno, as medidas de correcção adequadas: isto é, o controlo deve ser encarado como uma função de *feedback*, que permita não só aprender para o futuro mas também pilotar o presente. É neste sentido que o controlo pode ser entendido como a função mediante a qual uma decisão

é reconsiderada logo que se conclua que a sua execução vai ter um custo superior ou efeitos diferentes dos inicialmente previstos.

Ao contrário dos receios manifestados por parte de alguns sectores mais conservadores, o âmbito dos serviços de auditoria interna de primeiro nível tende a alargar-se: as organizações *performants* são as que conseguem um equilíbrio entre o controlo e a flexibilidade necessária à constante inovação de métodos e práticas. Neste contexto, as unidades de auditoria serão obrigadas a um constante dinamismo na procura nunca terminada de melhores soluções.

Embora existam diversas soluções para o exercício da actividade de controlo, parece consensual a importância atribuída ao autocontrolo e às unidades de auditoria integradas no próprio organismo. O controlo deve ser integrado na gestão, ser interiorizado como uma actividade corrente e não ser visto como uma actuação policial de pesquisa de erro e fraude. Vejamos, em termos comparados, qual a estrutura de controlo interno existente noutros países.

No Canadá, cada ministério tem o seu núcleo de auditoria. Mas, é ao Conselho do Tesouro, formado por um comité permanente de ministros, entre os quais o ministro das finanças, que compete a responsabilidade de todos os assuntos relacionados com o planeamento e execução orçamental. Os regulamentos deste Conselho têm força de lei e as suas directivas em matéria de controlo são tomadas em consideração pelos auditores internos. Ultimamente, face às mudanças introduzidas em matéria de gestão pública, o Conselho tem tido um papel menos interventor em matéria de controlo, centrando-se mais interessadamente nas questões de planeamento, da qualidade e da prestação de contas por parte dos organismos com maior autonomia.

A Dinamarca tem um sistema muito descentralizado. Todos os ministérios e organismos autónomos têm auditorias próprias, mas não há nenhum organismo central encarregue do controlo de qualidade do trabalho destes auditores. Em compensação, os sistemas de controlo implementados — que são da responsabilidade de cada organismo — são acessíveis ao público.

Ainda mais radical em matéria de descentralização e apoiando-se também no controlo directo por parte dos cidadãos e dos *media*, através da acessibilidade de todos os processos decisórios, é a Suécia, cujo sistema de controlo assentava, até 1995, unicamente no autocontrolo de cada gestor.

Actualmente, foram criadas equipas de auditoria interna nos organismos mais importantes.

Em Inglaterra, as principais normas de controlo de gestão constam dum manual, denominado *Government Accounting*, no qual estão definidas as funções do *Accounting Officer*, que é o mais alto responsável — quer nos ministérios quer nos organismos autónomos — pela regularidade das contas públicas e pela utilização eficiente e eficaz dos recursos do organismo. No quadro da reforma *Next steps* é dada grande autonomia aos serviços na implementação dos controlos.

A Alemanha tem um modelo original: a implementação dos controlos fica completamente a cargo de cada organismo administrativo, que dispõe de total liberdade para o efeito, pois o ministério das finanças não tem qualquer intervenção nesta matéria. As unidades de auditoria, contrariamente a quase todos os países, não fazem parte do controlo interno, mas sim do externo (Tribunal de Contas), de quem recebem todas as orientações em matéria técnica e profissional e ao qual, de forma exclusiva, enviam os seus relatórios. Os Serviços de Verificação Prévia são assim denominados não por efectuarem controlos *a priori* mas pelo facto de o seu trabalho ser anterior (preliminar) aos controlos efectuados pelo Tribunal de Contas.

Nos E.U.A., a fazer fé nas palavras de Harry S. Havens, auditor-geral adjunto do *GAO* até 1993, a administração pública tem tendência a situar os controlos numa perspectiva "...pontual e fragmentada....o que em parte se explica pela separação de poderes que caracteriza a estrutura de governo...". Nos últimos anos foram, contudo, introduzidas algumas melhorias no sistema, que de seguida indicaremos.

Em 1978, foi votado o *Inspector General Act* que criou um lugar de inspector-geral em quase todos os organismos, com diversas prerrogativas que visam garantir a sua independência face à administração. Entre as mais importantes[49], é de salientar o facto de os seus relatórios serem apresentados directamente à direcção do organismo, que é obrigada a enviá-los ao Congresso num prazo máximo de 30 dias, que baixará para 7, no caso do IG detectar "problemas particularmente graves". Este corpo de auditores é acusado de ter uma actuação meramente policial, baseada unicamente na

[49] Os IG dos 30 organismos mais importantes são nomeados pelo Presidente e apenas podem ser demitidos por ele, após explicitação ao Congresso dos motivos subjacentes. São equiparados a Directores-Gerais e estão autorizados a efectuar todo o tipo de investigações que entendam. Podem recorrer à subcontratação de auditores privados.

verificação da legalidade e na procura do erro e da fraude, de ser destituído de perspectivas pedagógicas e castrador da inovação. O próprio auditor-geral adjunto refere o desinteresse destes auditores na implementação de sistemas de controlo nos organismos onde actuam, sugerindo que estes privilegiam o seu protagonismo junto do Congresso em detrimento do trabalho menos mediático de ajuda à construção e aperfeiçoamento de sistemas de controlo interno.

Desde 1982, a partir do *Federal Managers Financial Integrity Act*, os responsáveis dos organismos são obrigados a efectuar uma avaliação dos seus controlos internos e a reportá-la ao Presidente e ao Congresso, comunicando, posteriormente, as medidas correctivas introduzidas. Quanto aos 24 maiores organismos são também, desde 1996, obrigados a uma auditoria anual, nos termos do *Chief Financial Officers Act*.

Em Portugal, uma das inovações mais importantes da Reforma da Administração Financeira do Estado — RAFE consistiu na importância reconhecida ao controlo de gestão, na sequência do reforço da capacidade de decisão dos dirigentes (ver Lei de Bases da Contabilidade Pública, cap. II da Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro).

O novo regime de controlo, definido no artº 53º do D.L nº 155/92, de 28/7, assenta, em primeira linha, no "*autocontrolo pelos órgãos competentes dos próprios serviços e organismos e no controlo interno, sucessivo e sistemático da gestão orçamental, designadamente através de auditorias*" e ainda "*no controlo externo a exercer pelo TC*".

Em matéria de autocontrolo, a situação Portuguesa não é muito famosa. Lembramos aqui as palavras do então Presidente do Tribunal de Contas, Professor Sousa Franco que, em 1993, escreveu: "*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*".

O 1º nível de controlo reporta-se a gabinetes de auditoria interna, como por exemplo os da Direcção-Geral dos Impostos ou da Direcção-Geral das Alfândegas, e não é muito comum no nosso país, em que a filosofia do autocontrolo não está muito interiorizada.

No 2º nível, externo aos vários departamentos objecto de controlo, situam-se as inspecções-gerais sectoriais, junto dos respectivos ministros. Dentro

destas, merece especial destaque a Inspecção-Geral do Ministério da Administração Interna, que tem competências no âmbito do controlo da gestão patrimonial e financeira das autarquias locais.

Também no 2º nível, mas no âmbito orçamental, temos a actual Direcção-Geral do Orçamento, que nos termos do artº 16º da já citada Lei Orgânica do Ministério das Finanças, é o serviço que superintende "na elaboração e execução do Orçamento do Estado, na contabilidade do Estado e no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado".

O já atrás referido sistema SIGO — Sistema de Informação para a Gestão Orçamental, irá, quando estiver completamente implementado, ser determinante na análise, acompanhamento e controlo da execução orçamental viabilizando, auditorias não só na vertente da conformidade legal como também na óptica de gestão. Para este efeito, foi desenvolvida uma Base de Dados de Auditoria — BDA, que contempla os seguintes módulos: painel de controlo, ficha do serviço, auditoria operacional ou de gestão, auditoria da conformidade, auditoria social, auditoria orgânica e auditoria informática.

O denominado controlo de alto nível cabe à Inspecção-Geral de Finanças, que é um órgão de controlo financeiro e de apoio técnico do Ministério das Finanças, com competências sobre todo o sector público administrativo[50], tendo assim um âmbito interministerial.

Como resultado da reorganização do Ministério das Finanças, está já em estudo uma nova restruturação desta inspecção, tendente a dinamizar a sua intervenção e a dar-lhe um papel fundamental na articulação do sistema nacional de controlo financeiro. Na nova lei orgânica do Ministério das Finanças, DL nº 158/96, de 3 de Setembro, ficou expresso na al. j) do nº 3 do artº 12º que compete à IGF "*assegurar as relações com o Tribunal de Contas e uma ligação funcional com as inspecções-gerais sectoriais e outros órgãos de controlo, nacionais e comunitários, no âmbito das funções que lhe são legalmente atribuídas, tendo em vista garantir a racionalidade e complementaridade das intervenções e conferir natureza sistémica ao controlo.*"

[50] E também empresarial, privado e cooperativo.

A introdução desta competência, que não consta da actual lei orgânica deste organismo, é mais uma manifestação do atrás referido princípio da concertação entre os vários parceiros, e aponta muito claramente para uma actuação articulada de todas as entidades de controlo, numa óptica de sinergias. Esta atribuição irá certamente permitir à IGF, num futuro que se espera próximo, a identificação, após reflexão conjunta com todas as entidades responsáveis pelo controlo, dos temas prioritários, das zonas críticas e da forma de generalizar para todo o sector público uma disciplina adequada de controlo.

CONTROLO EXTERNO

O controlo externo é aquele que é exercido com independência relativamente ao poder executivo. Aqui se incluem os Parlamentos e os Tribunais de Contas ou Auditores Gerais.

Para os Parlamentos efectuarem o controlo político necessitam do apoio de órgãos especializados para levarem a bom termo a sua missão. Apenas podem exercer cabalmente as suas funções de controlo se tiveram conhecimento dos *dossiers* em poder do executivo. Sem informação sobre a actividade do Governo, sobretudo sem informação de qualidade, não é possível exercer o controlo e é por isso que as entidades superiores de controlo financeiro se podem considerar um instrumento de aprofundamento democrático.

O controlo externo ou independente é um dos sinais inequívocos das democracias europeias, nas quais se verifica a separação de poderes e funções entre Executivo (fiscalizado) e Parlamento (fiscalizador). Desde a Magna Carta, que a limitação de poder está intimamente relacionada com o controlo das finanças públicas — entendido este como a preocupação sentida por todos os cidadãos de que os impostos a cobrar sejam apenas os necessários para a realização dos objectivos definidos politicamente pelo executivo, e que as despesas sejam as adequadas aos objectivos e que não haja desperdício.

O fim último do controlo é, portanto, a defesa do cidadão-contribuinte e esta preocupação deve estar sempre presente na exegese do controlo que deverá procurar actualidade no pulsar de toda a comunidade, e tentar sempre responder aos anseios do cidadão.

Como referia o *General Auditor* do Canadá, no seu discurso de apresentação do relatório anual de actividades de 1992, "*...os contribuintes precisam de um amigo em Otawa em quem possam confiar. Eles contam connosco para defender os seus interesses. Neste período, a que alguns chamam o Outono e o Inverno do nosso descontentamento nacional, é essencial não trair a sua confiança*".

Nas Instituições Superiores de Controlo, é importante referir os dois grandes modelos: as ISC, de tradição latina ou continental, entre as quais se conta o nosso Tribunal de Contas[51] e os Auditores Gerais, onde se incluem os nórdicos e anglo-saxónicos.

Os Tribunais de Contas são normalmente colegiais e têm funções jurisdicionais. São tradicionalmente mais formalistas e limitados ao controlo de conformidade, embora, nos últimos anos, a grande maioria tenha efectuado uma aproximação ao modelo dos Auditores Gerais, introduzindo as auditorias integradas, que incluem a componente da gestão.

Os Auditores Gerais são órgãos singulares, desprovidos de poderes jurisdicionais, e que efectuam o controlo financeiro do sector público através de auditorias. Caracterizam-se também por terem especial ligação ao Parlamento e terem sido pioneiros no denominado controlo do mérito.

Dentro dos Tribunais de Contas, focaremos o *Bundesrechnungshof*, Tribunal de Contas Alemão, por ser uma das instituições mais prestigiadas entre as suas congéneres e pela sua grande influência no processo de decisão político.

O *Bundesrechnungshof* é a entidade superior de controlo da Federação, existindo outros tribunais de contas nos Länder. É uma entidade independente apenas submetida à lei, e os seus membros, embora equiparados a juizes em prerrogativas, de facto não o são.

A sua perspectiva do controlo é integrada, o que significa que vai muito além do tradicional controlo financeiro, preocupando-se, sobremaneira, com a optimização dos recursos e a operacionalidade de um bom controlo interno nos organismos que audita. As suas atribuições são, como se pode ver, muito amplas:

---

[51] E ainda a União Europeia, Espanha, Grécia, Itália, Bélgica, Brasil e Alemanha, entre muitos outros.

- As Observações anuais (§ 97 da BHO).

  Como diz a imprensa alemã, é a "parte visível do iceberg" e reflecte o sumo da actividade de controlo anual desta entidade. É uma publicação anual apresentada ao *Bundestag,* ao *Bundesrat* e ao Governo Federal e constitui a quitação dada por aquelas entidades ao Governo. Os *timings* da sua apresentação não podiam ser mais bem escolhidos: em Outubro, em plena discussão do orçamento seguinte. Estas Observações contêm sempre medidas concretas para ultrapassar lacunas e deficiências detectadas aquando das auditorias bem como um capítulo dedicado à situação financeira do Estado e à sua evolução previsível.

- Os Relatórios especiais (§ 99 BHO).

  Para além das Observações a apresentar no final do ano, o *Bundesrechnungshof* pode, sempre que entenda que a importância e a actualidade do assunto o justifique, efectuar comunicações àquelas entidades.

- Toma parte activa nas negociações respeitantes ao orçamento federal (§ 27, al. 2, BHO).

  Esta participação activa na elaboração do orçamento é geralmente muito intensa e encontra justificação no conhecimento profundo que esta instituição tem de todo o sector administrativo e empresarial do Estado. A sua intervenção acompanha todas as fases até à aprovação do orçamento: desde as discussões ao nível ministerial até à discussão no Parlamento, nomeadamente junto da Comissão que trata do orçamento.

- É ouvido acerca dos projectos legislativos importantes e relativamente a decisões com especial impacte financeiro (§ 88, al. 2 BHO, § 1 S.2 BRHG)

  Independentemente das sugestões que em cada caso concreto, e no âmbito da sua experiência como órgão de controlo, queira efectuar, o *Bundesrechnungshof* tem o direito de exprimir

as suas opiniões ou observações sempre que estejam em causa projectos relevantes.

- Apoio técnico (aconselhamento) ao Governo

  A sua credibilidade leva a que seja frequentemente consultado a pedido dos restantes órgãos de soberania.

Embora do ponto de vista jurídico, esta instituição não tenha autoridade para que as suas recomendações sejam adoptadas, a sua influência e prestígio levam a que isto aconteça de forma indirecta.

O Tribunal de Contas Português tem estatuto de órgão de soberania, como tal independente e apenas sujeito à lei. Tem poderes jurisdicionais, efectua o julgamento das contas de organismos e entidades sujeitos à sua jurisdição, emite pareceres sobre a Conta Geral do Estado e das regiões autónomas e efectua inquéritos e auditorias, para além do controlo preventivo em certos actos e contratos, acima de determinados montantes. Tem também competência para apurar a responsabilidade financeira dos responsáveis pela gestão de dinheiros públicos.

Muito recentemente, com a entrada em vigor da Lei nº 14/96, de 20 de Abril, o Tribunal alargou a sua esfera de controlo ao sector empresarial — empresas públicas, sociedades de capitais públicos, sociedades de economia mista controladas ou participadas, empresas concessionárias e fundações de direito privado — tendo também alargado a natureza do controlo que, neste âmbito, passou a incluir "...a boa gestão financeira...".

A evolução seguida por esta instituição é no sentido de caminhar para uma redução do visto prévio e de efectuar auditorias integradas e avaliação de impactes ao nível de programas que envolvam importantes recursos financeiros.

Todos os países a que nos referimos a propósito das instâncias de controlo interno seguem, com excepção de Portugal e da Alemanha, o modelo do Auditor-Geral e apresentam entre si bastantes semelhanças. Todos eles têm amplos poderes e cobrem todo o sector público — desde o sector administrativo ao empresarial.

Este último modelo tem constituído a linha avançada das instituições que alargaram o âmbito do estrito controlo financeiro à análise das *performances* e à avaliação de programas. Os auditores-gerais têm também ligações estreitas aos respectivos parlamentos, nomeadamente às comissões das contas públicas, aos quais reportam, quer no âmbito do relatório anual, quer pontualmente quando as situações o justifiquem, todas as insuficiências detectadas.

A força das suas intervenções resulta sobretudo da credibilidade que usufruem junto dos respectivos Parlamentos e da opinião pública, o que indirectamente leva os Governos a promoverem as correcções propostas.

O *Rigsrevisionen* na Dinamarca, efectuou, desde 1975, mudanças quer nas técnicas utilizadas quer no âmbito do controlo. Talvez pela inexistência de instâncias de controlo interno, este organismo assume também, cada vez mais, um papel de conselheiro e de "agente da mudança" junto dos organismos auditados.

Na Suécia, o *RRV*, *Riksrevisionverket*, tem uma função que não é habitual neste tipo de entidades: a elaboração das normas contabilísticas de todos os organismos públicos e a verificação posterior da sua implementação.

Tanto o *General Auditor* do Canadá como o seu homólogo do *NAO, National Audit Office* Inglês, tiveram que fazer face a novos modos de gestão pública, baseados no binómio autonomia/responsabilidade, e, consequentemente, a novas modalidades de controlo, traduzidas essencialmente na elaboração de directrizes em matéria de prestação de contas e na avaliação periódica dos programas governamentais.

Em termos gerais, verifica-se uma boa articulação entre os serviços de auditoria interna e as entidades externas de controlo. Com efeito, aqueles são um importantíssimo instrumento de ajuda à identificação das áreas de risco. É por isso que a qualidade do seu trabalho e a sua independência técnica são aspectos que interessam sobremaneira aos auditores gerais. O controlo externo apoia-se fortemente no trabalho das auditorias internas, até porque, geralmente, aquelas entidades não têm recursos para cobrir a universalidade dos departamentos/programas, devendo privilegiar as áreas de risco. Em determinados casos, como por exemplo em Inglaterra, são efectuadas auditorias com equipas conjuntas destes dois níveis de controlo.

O *BENCHMARKING* DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO FINANCEIRO

O *benchmarking* é uma das numerosas formas de melhorar a qualidade dos serviços públicos, consistindo em estudar uma organização considerada *performant* com a finalidade de introduzir melhorias na sua própria organização.

Este processo implica uma prévia análise da organização[52], de modo a podermos compará-la com conhecimento de causa. O objectivo da comparação é a identificação dos factores críticos de sucesso da organização tida como a melhor, mas é sempre aconselhável proceder previamente a um *benchmarking* interno, dado ser um processo moroso, delicado e de exequibilidade difícil.

Este esclarecimento é necessário porque a utilização deste termo, que dá o título a este *item*, é pouco rigorosa. Limitamo-nos a identificar, de forma manifestamente simplificada, o que pensamos serem as práticas mais consensuais nos sistemas de controlo comparados, tendo sempre presente que, numa sociedade de alta mutabilidade, não pode haver dogmas em matérias de gestão e controlo.

Apesar disso, estamos convictos de que as avenidas que irão conduzir ao séc. XXI vão passar com certeza pelos seguintes aspectos:

1. **A importância cada vez mais acentuada dum controlo interno adequado em cada organismo**. Isto implica a melhoria da qualidade dos seus sistemas de informação no que toca à fiabilidade e pertinência. Implica também uma concepção clara e mais abrangente das informações financeiras, com inclusão dos indicadores de *performance*, de forma a que os organismos os utilizem na tomada de decisões e na gestão do orçamento.

2. **Criação de sistemas integrados de fiscalização e controlo nacionais**, constituídos em parceria com as administrações, com os órgãos de controlo interno e com a entidade de controlo independente, com definição clara dos vários níveis de intervenção.

---

[52] O que não é assim tão evidente. Nem sempre este conhecimento está suficientemente descrito e compreendido.

A função do órgão de controlo externo varia obviamente consoante os vários países: desde ser mera consciência crítica do sistema, sem se imiscuir no seu funcionamento, até aos casos mais interventores — como na América Latina —,em que estes órgãos efectuam supervisão técnica dos órgãos de controlo interno e têm, portanto, funções de orientação e coordenação[53].

3. Novos enfoques, dos quais, para além da **avaliação de programas e políticas**, que seguidamente analisaremos, e da **vertente ambiental**, há a acrescentar a **assessoria técnica aos processos de modernização** — privatizações, descentralização, desregulamentação e simplificação administrativa — em curso nas administrações, e as auditorias orientadas à avaliação da eficácia destes mesmos processos.

4. **Diversificação de competências por parte dos auditores** para fazer face aos novos desafios, nomeadamente em matéria de avaliação de programas e políticas que, como veremos a seguir, implica o recurso a equipas multidisciplinares.

5. **Recurso à subcontratação de serviços privados de auditoria ou à requisição de técnicos de outros departamentos do Estado**; trata-se duma modalidade com algumas vantagens, entre as quais se destacam a diminuição da sua carga de trabalho e a possibilidade de comparar metodologias e custos. Deverá situar-se primordialmente no 1º nível de controlo e restringir-se, de preferência, a situações que exijam conhecimentos muito específicos, como é frequente na área informática [54].

---

[53] Na Conferência da OLACEFS — Organização das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas da América Latina e Antilhas que teve lugar no Uruguay, em Montevideu, em 1994, as ISC foram encorajadas a apoiar, coordenar e avaliar os sistemas de controlo interno dos seus governos, como forma de ajudar à prevenção da fraude.

[54] Sobre a participação do sector privado no controlo financeiro público, vd. Conselheiro Carlos Moreno in op.cit.

6. A tendência cada vez mais acentuada para a **convergência de objectivos e métodos de trabalho por parte de todos os órgãos e entidades de controlo** — a nível nacional — como exigência prévia dum verdadeiro sistema de controlo — e internacional também — num quadro de globalização e interdependência em crescimento exponencial.

Destaque-se ainda, como filosofia comum a todas estas entidades, a preocupação de serem um instrumento de desenvolvimento social e económico do seu país para o que apostam na agilização, flexibilidade e adaptabilidade das suas estruturas, tendo apenas como limite os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico.

Subscrevemos inteiramente a posição assumida pelo prestigiado *General Accounting Office*, dos E.U.A., que entende que as instituições de controlo devem ser voluntaristas e flexíveis se quiserem permanecer atentas aos seus clientes e maximizar a sua contribuição ao Governo. Estas entidades devem assumir uma postura proactiva, reconhecer as necessidades que despontam e fazer face às mutações do ambiente, para poder desenvolver os recursos e as habilitações necessárias e responder cabalmente às novas responsabilidades. Para esse efeito deverão:

- proceder regularmente à análise do seu ambiente externo bem como à sua capacidade de fazer face a novos desafios;
- rever as suas prioridades em matéria de objectivos e redistribuir os seus recursos; e
- reexaminar a composição dos seus funcionários, do ponto de vista da diversidade de competências e da especialidade.

AVALIAÇÃO

CONCEITO

Em sentido amplo, a palavra avaliação refere-se a todas as formas de valoração, traduzidas pela emissão de um juízo e com base em determinados critérios. Em sentido restrito, como disciplina científica que já é, também

não existe uma definição única de avaliação, antes uma multiplicidade não só de acepções mas também de utilizações sociais.

É um termo muito genérico que abrange diversos conteúdos e diversos objectos: programas, instituições, agentes, políticas, etc.. Para além da polissemia de termos — valoração do mérito, controlo dos resultados, da eficácia, análise de efeitos, medida de efeitos reais, determinação do custo das políticas —, junta-se uma grande diversidade de práticas institucionais. Em comum têm o facto de constituírem uma actividade que se baseia no emprego de procedimentos científicos e em métodos de investigação das ciências sociais, necessários à obtenção da informação suficiente e relevante para, justificadamente, emitir um juízo de valor.

Começou por traduzir a medida quantitativa dos resultados, mas, actualmente, é já pacífico considerar que os aspectos qualitativos são absolutamente determinantes.

Podemos definir política pública como um conjunto de programas da responsabilidade dum ente público, que tem em vista a modificação de determinadas situações da sociedade consideradas indesejadas. Proceder à sua avaliação significa, para Caride Gómez, efectuar uma análise e interpretação valorativa dos seus resultados e conquistas e dos seus correspondentes processos.

Determinar os efeitos reais (da política/programa) após a sua aplicação, pondo em evidência relações de causalidade entre estes e os objectivos explícitos ou implícitos, é outra forma de explicitar em que consiste esta forma de pesquisa social.

Relativamente feliz parece-nos o conceito acolhido em França pela *Lei Viveret,* segundo a qual "avaliar uma política consiste em medir os efeitos por ela gerados e em averiguar se os meios jurídicos, administrativos e financeiros utilizados produziram os efeitos esperados".

DISTINÇÃO ENTRE CONTROLO E AVALIAÇÃO

As relações entre estas figuras são estreitas e complexas. Por um lado, o conceito de avaliação, muito mais recente que o primeiro, cresceu por oposição àquele, mas, por outro, vemos que as instituições tradicionalmente encarregues do controlo — inspecções-gerais (em França), tribunais de

contas ou auditores-gerais, cada vez mais desenvolvem acções neste âmbito, nomeadamente, a avaliação de programas que é uma prática institucionalizada na maioria dos organismos deste tipo.

Existe mesmo algum receio por parte da comunidade científica — manifestados na *Lei Viveret* — que estas entidades públicas fiquem com o seu monopólio. Se pensarmos na afirmação feita recentemente pelo Presidente do Tribunal de Contas Francês[55] de que **a avaliação é a forma moderna de prestação de contas perante os cidadãos** percebemos que possa haver algum fundamento para a sua existência.

A avaliação distingue-se do controlo porque responde à questão do *porquê* e não ao problema de *quem é o responsável*; está mais do lado da compreensão (no sentido sociológico da palavra) e do entendimento. O controlo, por seu lado, nunca questiona a oportunidade de uma política ou programa, limita-se a verificar se os recursos previstos foram bem aplicados e se as normas existentes foram respeitadas.

O **controlo** encarrega-se da **verificação da autenticidade e regularidade** das despesas públicas, bem como da **eficiência de funcionamento dos serviços** (controlo de gestão), tendo em vista evitar desperdícios, enquanto a **avaliação** tem por finalidade **assegurar-se da sua utilidade**.

Mas, se a distinção entre o controlo administrativo tradicional e a avaliação é fácil de perceber, pois têm contornos completamente distintos, o mesmo já não acontece com outras formas de controlo, que em cima referimos, cuja tónica é a avaliação das *performances*. Quanto a esta, apesar de ser uma figura híbrida entre o controlo e a avaliação, podem-se referir duas importantes diferenças: o controlo tem sempre subjacente a lógica económica, enquanto a avaliação acrescenta a dimensão social e ética[56]. Por outro lado, a sua perspectiva é organizacional, enquanto a avaliação, como diz Nioche, privilegia a óptica longitudinal baseada na ideia de programa ou política.

---

[55] Na 1ª conferência organizada pela ***Fédération des Expert-Comptables Européens***, que teve lugar em Cannes, em Dezembro de 1994, e que foi subordinada ao tema "Sector público da CEE".

[56] A avaliação das universidades não pode basear-se unicamente em indicadores económicos como o custo da formação ou a percentagem de sucesso dos avaliados, nem mesmo apenas em indicadores pedagógicos. A sua avaliação apoia-se também em outro tipo de indicadores: origem social dos estudantes, o seu nível de formação à saída da faculdade, etc..

A avaliação é um instrumento mais abrangente e mais exigente em termos metodológicos: os seus métodos de investigação são de base sociológica e fazem apelo a sondagens e estudos de opinião, que são instrumentos desconhecidos do controlo. Implica também maior disponibilidade de tempo. Várias outras diferenças podem ser apontadas:

- o controlo apreende a actividade estudada a partir dos elementos financeiros disponíveis, sendo que a escolha das observações é efectuada no decurso da acção. O avaliador começa por uma escolha bem determinada das questões para as quais se espera uma resposta.

- As especialidades técnicas que intervêm no controlo são sobretudo contabilísticas, financeiras e jurídicas. A avaliação é desenvolvida num quadro de pluridisciplinariedade.

- O controlo é sempre interno ao Estado[57], mesmo que os organismos de controlo estejam fora da hierarquia. A avaliação é frequentemente realizada por profissionais exteriores à Administração.

- Os controlos preocupam-se com os ***outputs*** — realizações ou produtos na nova nomenclatura — enquanto a avaliação põe a ênfase nos ***outcomes*** —, impacte real dos resultados.

Têm em comum o facto de serem instrumentos técnicos de ajuda à gestão, úteis em primeira linha para os executores das políticas, e serem também vistos como uma exigência democrática dos cidadãos.

A GÉNESE DA AVALIAÇÃO

Os **SPPO — Sistemas de Planeamento, Programação e Orçamento**, constituíram uma etapa comum ao conjunto dos países desenvolvidos nos anos 60-70, embora com diversos graus de aprofundamento. O seu objectivo era a racionalização das escolhas orçamentais, ou seja, a introdução de critérios de racionalidade económica e científica na aplicação dos recursos (escassos) à satisfação de necessidades colectivas (crescentes).

[57] Pelo menos, o controlo da legalidade.

Estes sistemas visavam uma maior articulação entre os meios disponíveis e os resultados que se pretendiam atingir, os quais eram escolhidos à luz de critérios predeterminados. Tinham por base uma análise sistémica da realidade e uma filosofia de gestão por objectivos (**MBO**).

A administração tecnocrata procurou uma legitimidade baseada em critérios técnico-científicos que pressupõem, contrariamente ao modelo assente unicamente na lógica jurídica, uma grande variedade de processos decisionais.

Foi, pela primeira vez, introduzido o conceito de **avaliação**, mas ainda na versão ***a priori***. Esta teve origem no modelo americano, denominado **PPBS — Planning Programming Budgeting System,** através do qual se efectuava a análise das alternativas possíveis na utilização de recursos disponíveis, com base no estudo comparado entre os custos e as utilidades dos vários programas.

Em Inglaterra, o SPPO consubstanciava-se apenas num maior esforço de previsão de despesas a longo prazo e num sistema de orçamento por produtos, enquanto, em França, a ***RCB — Rationalisation des Choix Budgétaires***, justificou a adopção dum modelo macro-económico de planeamento. Este instrumento, originado nos departamentos energéticos e de transportes, assumia-se como integrador entre dois instrumentos distintos: o orçamento e o plano, facilitando a articulação entre o nível macro e o microeconómico.

As principais diferenças entre estes dois sistemas resultam da diversidade dos sistemas jurídico-políticos onde nasceram: em França um sistema altamente centralizado e nos E.U.A. um Estado federal, constituído por Estados com grande autonomia onde não existe um plano global integrador. O sistema americano tinha aplicação limitada a cada Estado, e apenas a alguns domínios.

O PPBS consistia nas seguintes etapas [58] :

---

[58] Levy-Lambert H. e Guill H., in *La Rationalisation des Chois Budgétaires, techniques d'analyse*, Paris: PUF, 1971.

Análise dos objectivos	Definição da finalidade da acção: quantificação dos objectivos, através de indicadores numéricos.
Análise dos meios	Exame de todas as soluções possíveis e levantamento dos diferentes meios necessários.
Análise de sistema	Determinação, sempre que possível, através de fórmulas matemáticas, dos factores determinantes.
Elaboração de programas alternativos	Elaboração de alternativas a submeter à arbitragem do decisor.
Avaliação *a priori* dos programas	Afectação de pesos diferentes aos objectivos em função das prioridades.
Decisão	O decisor, esclarecido pela análise quantificada, pronuncia-se sobre os objectivos a longo prazo e sobre os meios.
Execução e **controlo**	Definição dum dispositivo de execução e de controlo para primeiramente comunicar os objectivos aos encarregados da sua implementação e de seguida para medir os efeitos e os comparar aos objectivos iniciais.

No Canadá, apesar da grande resistência da alta função pública (que desconfiava que por detrás desta prática estava implícito o controlo), esta função foi confiada ao *CGT— Contrôleur Général du Trésor,* ao qual compete, ainda hoje, definir os *standards* metodológicos e negociar anualmente com cada ministério um plano de avaliação. Trata-se duma pré-avaliação encarregue de estabelecer as questões a discutir e os métodos de análise.

A moda *PPBS,* em Inglaterra, levou à criação do *Central Review Staff* — instância interministerial que tornou obrigatório para todos os ministérios um plano de avaliação. Com Thatcher, o sistema foi substituído pela *Efficiency Unit* sob a alçada do Ministério das Finanças.

Actualmente, as avaliações são efectuadas pelos próprios departamentos ministeriais e nunca por departamentos do Ministério das Finanças ou por gabinetes de auditoria. O objectivo é exactamente interessar os departamentos na auto-avaliação e na melhoria da sua gestão.

A preocupação da *Joint Management Unit* que liderou este processo e que, actualmente, se integra no Ministério das Finanças foi sobretudo pedagógica: sensibilizar os dirigentes públicos das vantagens deste instrumento na melhoria da gestão dos seus departamentos e na afectação dos recursos.

Para além destas avaliações internas, mais semelhantes a auditorias de gestão, o ***NAO***, *National Audit Office*, também efectua avaliações de programas.

Na Holanda, a vaga do PPBS resultou na criação do *COBA (Comité Interministerial para o Desenvolvimento da Análise da Política)*. Sob a pressão do Ministério das Finanças, os anos 70 foram dedicados à construção sistemática de árvores de objectivos nos diferentes ministérios. O falhanço deste processo foi declarado em 1979. Em 1981, a nova maioria lançou 5 grandes programas destinados a reduzir o papel do Estado, com inspiração no modelo *orçamento base zero* aplicado a todos os ministérios. Desde então instalou-se a prática de avaliação de políticas a qual faz, normalmente, apelo a consultores externos.

A crítica mais importante do modelo PPBS tem a ver com o facto de a maioria das escolhas públicas terem uma lógica própria que não tem necessariamente a ver com a optimização de tipo técnico-científica — pelo menos, numa fase prévia — mas, antes, com a procura duma solução aceite socialmente. A sociedade civil e também os executantes ou destinatários são tidos neste modelo como passivos, quando na realidade têm o poder de inflectir e alterar os objectivos iniciais. Não é por acaso que este modelo foi proposto por uma elite dirigente dum sector tradicionalmente indiferente à opinião pública[59].

A razão de algum sucesso no seu país de origem, deve-se talvez ao facto de ter sido escolhido o modelo de gestão por programas, generalizado nos anos 60 pela administração de Johnson no quadro da *Great Society* e que permanece, ainda hoje, o modo operacional clássico do governo federal: o

[59] Secretariado de Defesa Americano, dirigido por Mc Namara.

Congresso vota por um programa e orçamento correspondente[60]. Trata-se, porém, duma concepção rigorosa de programa e não meramente formal de apresentação orçamental. Os programas têm que obedecer a 4 características fundamentais:

- Objectivos operacionais definidos e quantificados;
- Duração da actividade do programa, sendo o seu prolongamento eventual função dos resultados apresentados;
- Os meios orçamentais em pessoas ou material são específica e exclusivamente afectos à gestão ou à execução do programa considerado[61]; e
- Avaliação *a posteriori* obrigatória, com reserva prevista desde o início no orçamento duma verba para garantir o seu custeio.

Nos países com uma forte tradição centralizadora foi um fracasso total, não tendo sido minimamente respeitado. Este fracasso é geralmente imputado à forte resistência que a Administração, assente no paradigma jurídico, ofereceu à emergência da facção tecnocrata, traduzida pela ingerência dos Ministérios das Finanças. Para Chemlisky, foi antes a incipiência dos indicadores e de medidas que constituiu um obstáculo à sua implementação e avaliação.

No entanto, o *PPBS* teve o mérito de contribuir para dinamizar uma cultura de análise e avaliação relacionada com o processo de tomada de decisão, que nunca mais desapareceu.

Após esta primeira fase, dominada pelas preocupações técnicas, seguiram-se dois tipos diferentes de evolução: alguns países como o Canadá, Estados Unidos ou Alemanha desenvolveram o conceito através duma transformação progressiva do método PPBS, enquanto os restantes abandonaram radicalmente este método e repensaram a avaliação noutros termos.

Antes, porém, da generalização da figura por todo o sector público houve áreas e sectores que pela sua complexidade e importância vital, em termos

---

[60] Mesmo quanto aos programas descentralizados e geridos localmente o esquema é semelhante sendo criadas estruturas locais específicas para a sua gestão.

[61] Tanto pode ser afecta uma estrutura interna da administração como um organismo privado ou uma universidade, mas, em qualquer caso, é sempre uma estrutura provisória.

de toda a sociedade, foram as primeiras em que se sentiu a necessidade de proceder a avaliações. Foi o caso da educação, tecnologia e ambiente.

Em França, o CNEU, Comité National d'Évaluation des Universités, funciona desde 1989 com um estatuto de autoridade administrativa independente e tem como missão proceder à avaliação dos estabelecimentos públicos de carácter científico, cultural e profissional; e também à avaliação temática de disciplinas ou de grandes funções relacionadas com o ensino superior; e ainda de efectuar um balanço anual de síntese, sobre o estado do ensino superior, dirigido ao Presidente da República.

No entanto, o Estado não é a única autoridade pública que encomenda avaliações. As regiões e as autarquias locais têm sido, em alguns países, como França e Suécia, as maiores utilizadoras desta figura.

Na Suécia, esta figura é utilizada como mecanismo de descentralização e de melhoria da eficácia dos organismos administrativos autónomos, mais do que como instrumento de racionalização orçamental. Não existe por isso uma estrutura central dedicada à avaliação. Esta é levada a cabo por serviços de investigação existentes nas federações nacionais de municípios.

Também as organizações internacionais, como a ONU, Banco Mundial, OMS, FAO e UNESCO, têm esta figura fortemente implantada. Já na UE a avaliação tem sida limitada aos programas europeus estritamente pilotados por Bruxelas, dado ser especialmente delicado *julgar* os países membros.

Em Portugal, não há uma verdadeira integração entre Plano e Orçamento, até porque são elaborados por diferentes ministérios, do Equipamento, Planeamento e Administração do Território e das Finanças, respectivamente. Embora a actual redacção do artº 108º da Constituição preveja a possibilidade do Governo formalizar a apresentação à Assembleia da República de um **orçamento elaborado por programas,** tal ainda não se verifica.

Se todas as despesas estivessem estruturadas por programas (conjunto de verbas que se destinam à realização de determinado objectivo) viabilizava-se o conhecimento dos objectivos prosseguidos pelas actividades e projectos (nível micro) e também o custo orçamental da realização de cada objectivo e a comparação entre os custos e os resultados.

O orçamento é desagregado entre orçamento de funcionamento corrente e de investimento. Este último, agrupa as despesas previstas no cap. 50º da

classificação orgânica que constituem o *PIDDAC — Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central*. Esta desagregação não permite uma gestão integrada das actividades nem o apuramento dos custos dos serviços públicos.

As Grandes Opções do Plano são necessariamente vagas e genéricas, dificilmente se podendo efectuar uma articulação entre os objectivos elencados e os meios orçamentados. Dada a falta de coerência global entre ambos os instrumentos, só pontualmente foram ensaiados alguns SPPO[62].

O desenvolvimento de uma nova mentalidade e cultura político-administrativa favorável à avaliação implicou, consoante os países, diferentes níveis de frequência e de aprofundamento desta função. As razões da sua implantação têm a ver com, pelo menos, um dos seguintes factores:

- A maior independência das entidades superiores de controlo face ao executivo, nomeadamente os Auditores Gerais, o que levou os parlamentos a utilizá-las como suporte técnico;
- O empenho posto pelos ministros das finanças, nos países onde a avaliação foi introduzida pelo executivo, em período de contracção orçamental; e
- A maior abertura das administrações às ciências sociais e às universidades.

UTILIDADE E RISCOS DE MÁ UTILIZAÇÃO

Tudo o que restringe a informação diminui o conhecimento e fragiliza a decisão. Os decisores constantemente procuram melhores vias para definir metas com interesse público, melhores vias para pensar e escolher alternativas para atingir essas metas e melhores vias para verificar se as alternativas seleccionadas são implementadas convenientemente. Esta é uma necessidade cada vez mais premente em face da escassez de recursos e da imensidão de problemas sociais por resolver.

---

[62] Exemplos citados in "Gestão Pública, uma abordagem integrada": Secretariado da Administração Pública, Secretaria de Estado da Saúde, Departamento Central de Planeamento e EMGFA.

Por isso dizemos que a avaliação das políticas/programas serve, em primeiro lugar, para permitir uma gestão mais eficaz e com menos desperdício. Em quase todos os países mais desenvolvidos, os novos programas aprovados, especialmente os mais inovadores, têm previsto desde o início a obrigatoriedade da sua avaliação. Na óptica das administrações, a avaliação é uma ferramenta útil para dar resposta às solicitações de maior eficácia, ajudando-a nas tarefas de reforma, racionalização e modernização. Nesta acepção, a avaliação traduz uma concepção experimental e pragmática da acção pública.

Também a sociedade civil se tornou mais exigente e por isso se entende que as avaliações devem produzir informação compreensível e útil, não só para os decisores, mas também para os outros protagonistas da política pública. O propósito da avaliação é também fornecer aos vários actores sociais — políticos e eleitores — informação que alimente o debate público e que contribua para a clarificação e resolução dos problemas públicos. Segundo este entendimento, a avaliação é também um instrumento de aprofundamento da democracia.

As reflexões produzidas pela avaliação podem e devem contribuir para a formação da opinião pública sobre a política/programa avaliada(o), aumentando a inteligibilidade dos vários pontos de vista e estimulando o confronto construtivo dos valores. Esta perspectiva, que Guba denomina avaliação-julgamento, embora do ponto de vista lógico pareça indiscutível, é também bastante perigosa dada a facilidade com que se conseguem manipular resultados.

Na prática, a avaliação levanta bastantes problemas éticos. É normalmente em épocas de crise e com o fim de se legitimarem que os Governos suscitam as avaliações — lembremos nos E.U.A. as avaliações encomendadas de 1980 a 1985 ao *Office of Management and Budget* para justificar a desregulamentação em curso — ou, pelo contrário, proceder a uma avaliação pode servir para protelar a execução duma política ou ainda para pôr em causa determinada instituição.

Em França, a *lei Viveret* teve como preocupação evitar que a dimensão política fosse totalmente absorvida pelo aparelho do Estado, acentuando a fraqueza dos corpos intermédios. Traduz, claramente, uma desconfiança relativamente às elites administrativas — o que os franceses chamam os *Grands Corps* — do qual fazem parte o Conselho de Estado e o Tribunal de Contas.

Essa desconfiança encontra ainda maior razão de ser no modelo Canadiano que acima referimos.

Trata-se de um dos poucos países onde as avaliações são sistemáticas, mas produzidas pelos ministérios, embora os relatórios sejam sempre tornados públicos. Ao CGT compete gerir a formação dos avaliadores e ser ouvido nas suas nomeações. No entanto, estes são funcionários dos vários ministérios e não do *Bureau do CGT*.

Para François Lacasse[63], este sistema finge ignorar o facto de "...os avaliadores serem pessoas normais (portanto interessados numa carreira mais vasta e dependente em grande parte dos seus superiores hierárquicos), o que obviamente os vai impedir de interpretar as prioridades e as tendências do conjunto do Governo, independentemente dos seus superiores governamentais. Esta é uma das razões pela qual das cerca de 300 a 400 avaliações anuais poucas respondem à questão essencial que é de saber se o programa/política ainda responde a uma necessidade da sociedade".

Como referem os sociólogos das políticas públicas é impossível, nesta área, escapar aos conflitos de valores. O exercício da acção pública pressupõe uma grelha de leitura epistemológica que obviamente difere em função dos vários grupos sociais e políticos. É o que acontece na maioria dos programas e políticas sociais em que a valoração é sempre função do impacte que tiveram na qualidade de vida da população destinatária, impactes esses que mudarão certamente em presença de população com outras características.

O estudo dos valores é extremamente importante no domínio das ciências sociais e toda a análise pretensamente objectiva dos fenómenos sociais fundamenta-se na hipótese tácita dum sistema de valores inerente à selecção e interpretação dos dados. Podemos, por isso, afirmar que não é absolutamente claro em função de que critérios se pode considerar se determinado programa ou política foi ou não um fracasso. O mais importante é que exista consciência de que a avaliação não é um instrumento neutro.

Para uma corrente que reconhece a natureza política da avaliação (Monnier, Clark ou Patton), esta deve ser uma **instituição de interacção social** cujo objectivo é **questionar** e não dizer o que é bom; submeter os seus pressupostos como hipóteses de teste face aos comportamentos reais e às finalida-

[63] In op cit..

des vividas dos actores sociais, não para os validar, mas para melhor apreciar as probabilidades de sucesso ou de fracasso das acções públicas.

A sua utilidade é sobretudo a contribuição no sentido de clarificar algumas questões e de incrementar a pesquisa e a reflexão política sobre os problemas sociais. Apoia-se, em suma, num novo paradigma que renega completamente o *terrorismo da solução óptima,* cozinhada nos gabinetes técnicos e protagonizada pela linha tecnocrata.

Para vários autores, o processo de avaliação só será plenamente eficaz no dia em que alimentar o debate democrático. E isso só acontecerá quando os parlamentos utilizarem os resultados das avaliações nas suas deliberações e as administrações promoverem as correcções que se mostrem necessárias aos programas em curso.

Para os seus adeptos mais entusiastas, a avaliação é a *ultima ratio* do sistema político, *a cúpula duma mecânica democrática de natureza sistémica na qual o pluralismo dos actores e dos valores, as necessidades de coordenação orçamental e de gestão, a busca da transparência face aos utentes e a explicitação aos quadros técnicos das decisões tomadas se fundiriam numa síntese harmoniosa* (sic Rangeon, François, in op. cit.).

Importa ter sempre presente que as escolhas políticas também se guiam por outras reflexões, como por exemplo as sondagens, as linhas políticas do partido, as intuições pessoais dos líderes e, sobretudo, pelo equilíbrio de interesses entre os vários actores sociais. A avaliação é tão só mais um instrumento cuja utilidade parece estar demonstrada, caso não se caia em fundamentalismos ...

OS ACTUAIS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO COMPARADOS

Tanto em França como nos EUA, a avaliação desenvolveu-se de forma pluricêntrica, sustentada em vários pólos de competências: os investigadores de ciências sociais, os serviços de estudos e de estatísticas da administração e as instituições de controlo.

Iremos, seguidamente, apenas referir os dispositivos institucionais mais importantes ao nível do aparelho do Estado, mas importa também salientar que o *mercado* das avaliações é muito dinâmico e a maior produção nesta matéria, nomeadamente em França, se situa sobretudo no nível regional e local.

Referiremos também as entidades públicas que em Portugal tem competências em matéria de avaliação, bem como o grau de desenvolvimento desta figura entre nós.

O GAO AMERICANO

Falar em avaliação implica sempre falar do *GAO — General Accounting Office* — que, desde 1967, tem vindo a desenvolver, de par com o papel tradicional de órgão de controlo da Administração na órbita do Congresso[64], a avaliação de programas e políticas públicas nos mais variados campos. Desde programas da Nasa, encomendas de armamento, reinserção social de detidos, análise custo-benefício dos dispositivos de segurança dos automóveis, etc.; tendo intervindo já em quase todos os domínios: saúde pública, emprego, defesa nacional, energia, educação, ambiente. É por isso que os seus recursos humanos têm diversas formações de base: sociólogos, economistas, psicólogos, matemáticos, estatísticos, engenheiros, cientistas...

O grande *boom* que nos anos 60 tiveram os programas nacionais de carácter social, sanitário e ecológico, e o interesse que o Governo começou a ter nas questões relacionadas com a sua eficácia são a razão do desenvolvimento rápido desta figura. **A avaliação começou a ser desenvolvida pelo *GAO*, porque este sentiu a necessidade de completar e melhorar as suas técnicas de controlo**, nomeadamente na avaliação da eficiência e eficácia dos programas. Em suma, foi a sua atenção à mutação da realidade exterior que fez o *GAO* repensar a sua estratégia e ir convencendo o Congresso da importância da nova figura[65].

O primeiro trabalho foi um estudo da eficácia dos programas de luta contra a pobreza previsto pelo *Economic Opportunity Act*. Desde essa altura, toda a aprovação de programas passou a ter incluída a exigência da sua avaliação.

---

[64] É uma das Instituições Superiores de Controlo (ISC) mais dinâmicas e consideradas da *INTOSAI*.

[65] É também verdade que este órgão dispõe do poder especial de convocação para audição, o que dá um peso especial às suas análises e argumentos. O *Comptroller General* que o dirige tem um estatuto semelhante ao dos juízes federais. A sua ligação ao Congresso contribuiu imenso para a sua independência. Como referiu Chemlisky: *sem esta ligação nunca sobreviveriam aos cortes orçamentais do presidente Reagan na área da avaliação e das pesquisas sociais.*

Segundo Eleanor Chemlisky, chefe do *PEMD*, o sucesso do *GAO* é tributário do recurso a avaliadores recrutados ao mais alto nível, tanto científico como deontológico, e da escolha de temas de interesse nacional indiscutível.

Como se processam as relações entre o sector do controlo e o da avaliação? Aquando da introdução das práticas avaliativas foi criado uma unidade especial de avaliação que 10 anos depois, face ao crescente pedido de intervenções, foi convertida no *IPE (Institute for Program Evaluation)*. Além do reforço em recursos humanos, recrutados com base em diferentes exigências disciplinares do controlo, este instituto passou a responsabilizar-se pela assistência técnica às restantes unidades do *GAO*, na área de elaboração de metodologias. O objectivo, aliás atingido, foi a introdução progressiva das metodologias de avaliação — consideradas muito mais precisas e objectivas — no campo do controlo. Os pedidos de avaliação continuaram a crescer tornando-se necessário atribuir responsabilidades nesta matéria às unidades de controlo tradicional.

Para um maior entrosamento da área do controlo e da avaliação, apostou-se no trabalho em equipas mistas, na formação ministrada aos controladores e, mais tarde, na integração de avaliadores nas equipas de controlo — para assistência técnica em matéria de concepção e de metodologia —, tendo-se conseguido uma melhoria importante nas áreas tradicionais. Actualmente, o *IPE* foi transformado em *PEMD* — *Program Evaluation and Methodology Division*, sendo-lhe atribuídas competências de avaliação de programas, mas também de desenvolvimento de estudos de concepção metodológica e de instrumentos de análise.

O SISTEMA FRANCÊS

Com o pretexto de propor ao Governo as medidas para promoção da avaliação do *RMI* — *revenu minimum d'insertion*, **Viveret** elabora o célebre relatório, que, em Janeiro de 1990, é oficializado como Decreto e promulgado pelo Presidente da República. Contrariamente à noção até aí comummente aceite, a avaliação ultrapassa a abordagem dita de ajuda à gestão para se posicionar *"...como um meio de investigação que permita aos eleitos e aos eleitores exercer um controlo positivo sobre a acção do Governo e da Administração"*. É aprovado um modelo que visa produzir as informações necessárias à compreensão das sociedades complexas, o qual se traduz na seguinte estrutura avaliativa:

O ***Comité Interministerial*** *(CIM)* que constitui o pólo governamental, com as seguintes funções:

- escolha de projectos de carácter interministerial, ou que possam beneficiar do Fundo, instituído pelo mesmo Decreto;

- pronunciar-se sobre as modalidades e, em especial, sobre os critérios que presidirão à escolha dos operadores, públicos ou privados, a quem será adjudicada a avaliação, segundo critérios de pluralismo e com inclusão das inspecções, dos serviços de estudo e de pesquisa dos ministérios, das universidades e dos gabinetes de auditoria;

- concluída a avaliação, tomar conhecimento da mesma e decidir da sequência a dar-lhe; e

- manter-se informado do trabalho desenvolvido no âmbito da avaliação pelos ministérios e pelos organismos que estão sob a sua tutela.

O ***CIM*** é coadjuvado pelas seguintes instâncias:

⇒ O ***Fundo Nacional de Desenvolvimento da Avaliação,*** que funciona junto do primeiro ministro e que reagrupa os créditos a afectar às avaliações;

⇒ O ***Conselho Científico da Avaliação***, que é o garante da qualidade da avaliação dos projectos submetidos ao CIM (do ponto de vista metodológico e deontológico) e dos trabalhos finais de avaliação. A sua opinião é tornada pública. Este Conselho tem ainda como missão favorecer o desenvolvimento de metodologias, contribuir para a formação de especialistas e promover a investigação científica neste domínio. É constituído por 11 personalidades, nomeadas pelo Presidente da República, que dispõem de garantias de independência.

O ***CNA — Conselho Nacional de Avaliação***, que seria o pólo público independente, mas que nunca foi criado.

O âmbito destas avaliações abrange o universo da actividade administrativa, à excepção das matérias respeitantes à defesa nacional, à política externa e à segurança do Estado.

Tal como o *GAO*, também o esquema institucional francês põe especial ênfase na competência dos avaliadores e na transparência da utilização desta figura, que tem como corolário a publicidade dos projectos de avaliação e dos seus resultados. Isto significa a aplicação de metodologias rigorosas e de uma boa formação científica e profissional destes profissionais, bem como a transcrição dos relatórios numa linguagem clara que permita a sua utilização no debate democrático[66].

A SITUAÇÃO PORTUGUESA

Foi sobretudo a adesão à UE e a diversidade de programas co-financiados que daí resultaram a grande responsável pelo incremento dado à avaliação, figura até há pouco quase ignorada da nossa cultura burocrática. Apesar deste empurrão em áreas específicas como a avaliação da *OID — Operação Integrada de Desenvolvimento da Península* de Setúbal[67] ou ao nível das políticas de formação[68], este instrumento é ainda entre nós visto apenas na óptica **da realização financeira e física dos programas**, caso dos projectos do ***PIDDAC,*** ou na **óptica macro-económica**.

Estas avaliações estão a cargo do **DPP — Departamento de Prospectiva e Planeamento** (pertencente ao Ministério do Planeamento) o qual está vocacionado para o estudo, concepção e proposta de estratégia de desenvolvimento económico-social, nos termos do artº 1º do DL 4/95, de 17 de Janeiro, competindo-lhe, neste âmbito, avaliar o **impacte macro-económico dos programas de desenvolvimento económico e avaliar a execução do PIDDAC**.

Em matéria comunitária, o D.L. nº 121-B/90, de 12 de Abril, ao instituir a abordagem integrada por objectivos na actuação dos vários instrumentos financeiros estruturais e a descentralização para os Estados-membros da gestão das intervenções operacionais, implicou novas competências para as

---

[66] Na Suécia, os relatórios são transcritos para uma linguagem acessível por uma equipa de jornalistas contratados para o efeito.

[67] Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal, avaliação a cargo da CESO I&D, Centro de Estudos Economia e Sociedade. Ver Maria João Rodrigues, *in* op. cit.

[68] vd. Paulo Pedroso *in* op. cit.

instituições Portuguesas, de entre as quais, a avaliação, tanto a nível global do Quadro Comunitário de Apoio, como das diferentes intervenções operacionais que o integram. Neste diploma, tanto o acompanhamento do 1º *QCA*, como a avaliação dos seus impactes sócio-económicos foram atribuídos a uma comissão composta por representantes de várias instituições.

No 2º *QCA*, as funções de avaliação foram reforçadas, efectuando-se uma separação entre órgãos de acompanhamento — a comissão a que se referia o diploma anterior — e de avaliação, criando-se o ***Observatório do QCA***, constituído por especialistas nacionais de reconhecido mérito (vd. Art^{os} 19º e 20º do D.L. nº 99/94, de 19 de Abril), que define a estrutura orgânica relativamente à gestão, avaliação e controlo da execução do 2º Quadro Comunitário de Apoio. Este órgão tem as seguintes atribuições:

1. Elaboração de pareceres que permitam ao Governo uma avaliação, com carácter contínuo e independente, da realização e do impacte das intervenções operacionais;

2. Participar na orientação e realização de painéis ou seminários a levar a cabo, quer por eixos, quer ao nível global do *QCA* e respectiva avaliação; e

3. Orientar, metodologicamente, os trabalhos de base da avaliação.

Também com competências neste domínio, e certamente em articulação com o Observatório, até porque ambos funcionam junto da mesma Secretaria de Estado (Planeamento e Desenvolvimento Regional), temos a **Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR)**, que tem como atribuição, nos termos da al. I) do artº 2.º do D.L. nº 312/94, de 23 de Dezembro, *promover a avaliação do impacte e dos efeitos das intervenções operacionais financiadas pelos fundos estruturais comunitários e pelo Fundo de Coesão.*

O facto de o orçamento não ser por programas, da já crónica insuficiência dum sistema de indicadores ou da sua pouca fiabilidade e de o Ministério das Finanças nunca se ter interessado por este instrumento, como sucedeu noutros países, são algumas das explicações para a incipiência desta figura, que, entre nós, está confinada aos departamentos acima referidos e que, como referimos, muito deve à dinâmica comunitária.

Outros factores que terão justificado este desinteresse têm a ver com o nosso sistema político-administrativo nos termos do qual a ideologia do interesse geral justifica toda a política/programa decidido(a) com legitimidade, sem que seja necessário submetê-lo a uma avaliação para se saber se os seus resultados estão conformes às intenções. Tal como em Espanha, as classes políticas e burocráticas Portuguesas têm ainda uma formação de carácter institucionalista e dominada pelo Direito Administrativo, cuja principal preocupação é o controlo da legalidade dos actos da Administração.

No entanto, e apesar do que acabámos de referir, a complexidade da acção governativa tem justificado, nos últimos anos, a solicitação, por parte dos poderes públicos, a diversas personalidades acreditadas no seu meio profissional, de encomendas de diagnósticos de forças ou fraquezas duma organização ou dum sistema e a formulação de orientações para o seu desenvolvimento numa óptica prospectiva. Como exemplos, temos o *Diagnóstico sobre o estado da Justiça*, encomendado ao Prof. Boaventura Sousa Santos, ou os trabalhos da *Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal,* presidida pelo Prof. Silva Lopes.

TIPOS DE AVALIAÇÃO

Abordaremos de seguida algumas classificações desta figura.

EM FUNÇÃO DO MOMENTO EM QUE OCORREM

Consoante o momento em que sejam desenvolvidas, assim podemos ter avaliações ***ex ante*** que, como o nome indica, são desenvolvidas ainda na fase do projecto, aquando do planeamento do programa, e têm como objectivo avaliar a sua exequibilidade, analisando por exemplo a coerência entre as metas e os recursos propostos ou estudando a qualidade do diagnóstico em que o projecto assenta.

No decurso do programa as avaliações denominam-se acompanhamento, em inglês ***on going***, e visam sobretudo apetrechar o gestor com informação que lhe permita desencadear as alterações que se mostrem necessárias de forma a maximizar resultados e eliminar efeitos indesejados.

Por fim, a avaliação ***ex post***, à qual nos temos vindo a referir e que tem particular interesse para quem entenda a avaliação como um *julgamento* ou para entidades

externas, como por exemplo os financiadores dos programas e instâncias de controlo ou políticas.

EM FUNÇÃO DO ÂMBITO

Outra classificação determinante refere-se aos aspectos que podem ser objecto de avaliação. E aqui a doutrina não é de todo pacífica. Referiremos a tipologia utilizada por Ballart.

- avaliação do plano ou da estrutura;
- avaliação de processos;
- avaliação de impactes; e
- avaliação da eficiência ou operacional.

Na **avaliação do plano** pretende-se efectuar uma apreciação da racionalidade intrínseca do programa, verificando a validade do estudo prévio e estudando a sua fundamentação.

Na **avaliação de processos** o objectivo é verificar a forma como o programa está a decorrer, se está efectivamente a atingir a população-alvo (grau de cobertura do programa) e qual o grau de utilização que esta faz dos serviços oferecidos pelo programa.

Inclui também uma vasta série de questões a analisar, como a dos procedimentos utilizados e da articulação entre todos os intervenientes e executantes, a análise da utilização dos recursos (humanos, técnicos, materiais e financeiras) verificando a sua suficiência e qualidade, bem como o estudo do ambiente organizacional em que o programa decorre. Em suma, todos os aspectos que se prendem com a forma como o programa está a decorrer e que irão permitir ao gestor introduzir as correcções necessárias são incluídos neste tipo de avaliação.

Também se denomina avaliação dinâmica ou de regulação, sendo a que mais se aproxima do controlo de gestão. Numa grelha classificativa dos vários tipos coincidirá com a avaliação *on going,* desenvolvida interna mente.

O principal desafio que enfrenta reside na capacidade de os avaliadores — que nestes casos fazem geralmente parte de comissões de acompanhamento dos organismos encarregues de implementar o programa — encontrarem procedimentos participativos para todos os intervenientes e conseguirem induzir de forma célere as medidas correctoras necessárias.

A **avaliação de impactes ou de resultados** é quanto a nós a que responde à questão determinante: o programa atingiu os resultados esperados? Se esta pergunta não tiver sido respondida, pelo menos em parte, de forma afirmativa, indiciando mudanças na direcção pretendida, todos os outros aspectos a analisar — a eficiência da implementação ou a coerência interna do programa — perdem interesse.

Nesta avaliação verificam-se não só os efeitos sobre a população alvo do programa (eficácia), mas também os impactes que teve junto de toda a população. Estes podem ser impactes favoráveis — foi o caso nos E.U.A duma avaliação efectuada por Scriven em que um novo método para aprender matemática teve como efeito lateral um aumento da criatividade nos alunos — ou desfavoráveis, caso de impactes ambientais negativos em programas de desenvolvimento industrial.

Na **avaliação da eficiência ou operacional** efectua-se uma análise da rentabilidade económica do programa. É complementar da avaliação anterior: determinado programa pode ter atingido de forma muito satisfatória os objectivos pretendidos mas o seu custo pode ter sido desproporcionado relativamente às vantagens.

Abrange a análise custo-benefício e a análise custo-eficácia que se distinguem pelo facto de os benefícios, nesta última, não se expressarem em unidades monetárias mas em unidades de resultados, o que a torna particularmente interessante nos programas de tipo social, cujos benefícios dificilmente são quantificáveis.

EM FUNÇÃO DOS DESTINATÁRIOS

Denominamos ***formative evaluation,*** ou endoformativa, uma avaliação que se destina a informar os protagonistas do programa, tendo em vista a introdução de melhorias — é a perspectiva de ajuda à gestão.

Summative evaluation, ou recapitulativa, é a avaliação que visa o conhecimento do valor intrínseco do programa e é destinada quer à opinião pública quer aos poderes públicos. É a avaliação como contra-poder ou democrática, que obviamente terá que ser conduzida num quadro de independência.

EM FUNÇÃO DO AVALIADOR

Por fim, a classificação referente a um dos aspectos mais discutidos a propósito desta nova figura: quem deverá efectuar a avaliação? É o eterno binómio **avaliação interna versus externa**. Poderá a avaliação de um programa implementado pela administração ser desenvolvida de forma credível internamente, isto é, com recurso a especialistas por ela contratados ou por funcionários de departamentos especializados? Ou deverá antes ser desenvolvida de forma completamente independente?

Alinhemos os prós e os contras de ambas as modalidades. A avaliação interna é sempre suspeita de falta de espírito crítico, pois compreensivelmente tenderá a ignorar os aspectos mais melindrosos e desagradáveis para os gestores dos programas. Mas, tem como contrapeso uma maior proximidade aos problemas, uma maior facilidade em obter informação e gera — no caso de se tratar duma autoavaliação ou duma avaliação mista — um processo de aprendizagem organizacional que não tem lugar numa avaliação externa.

Nos E.U.A., a resposta é dada em função da classificação anterior, ou seja, em função dos destinatários. A avaliação recapitulativa terá naturalmente que ser efectuada por independentes, entre os quais se destaca o já falado *General Accounting Office*.

As dúvidas sobre a objectividade das avaliações internas não ficam ultrapassadas com o recurso à contratação de especialistas externos à administração que gere os programas, na medida em que a satisfação do cliente pode ser a única via de obtenção de novo contrato. É, aliás, esta a razão pela qual em França se optou por uma fórmula mista, embora não totalmente conseguida. Para além da estrutura que em certa medida falhou o pretendido, o sistema procurou outras formas de garantir o pluralismo da avaliação e evitar "...colocar um instrumento de avaliação na mão de organismos administrativos e autolegitimar o Governo", a saber:

- o pluralismo da oferta e da procura do mercado da avaliação, materializado no facto de a proposta de avaliações poder partir, quer do primeiro ministro ou ministros, mas também do Conselho de Estado, do Tribunal de Contas ou do Mediador da República[69] e de os avaliadores poderem ser recrutados dentro e fora do sector público; e

- uma clara separação entre os encarregados da avaliação e as instâncias de avaliação, a quem compete fazer um julgamento sobre o valor duma política, utilizando o material acumulado pelos profissionais encarregues do trabalho.

Entre nós, temos o caso das **Avaliações de Impacte Ambiental[70] (AIA)**, cujo projecto de adjudicação é controverso. Como garantir a independência da empresa de estudos se aquele que a escolhe é o dono da obra? A transparência do processo deveria passar pela independência entre os que pagam e os que escolhem ou então pela supervisão de uma entidade externa de controlo.

OPÇÕES METODOLÓGICAS

Existe uma multiplicidade de métodos e técnicas mais ou menos onerosos, em tempo e dinheiro, e mais ou menos adequados à situação considerada. A grande discussão situa-se, porém, no binómio **métodos quantitativos/métodos qualitativos** embora, actualmente, a maioria dos autores se pronuncie a favor de fórmulas mistas, não se reconhecendo a nenhum dos métodos a exclusividade científica[71].

---

[69] E, em determinadas circunstâncias o Conselho Económico e Social.

[70] As avaliações de impacte ambiental, embora obrigatórias no caso da abertura de auto-estradas e vias rápidas, conforme consta do nº 7 do anexo I do Dec.-Lei nº 186/90, de 6 de Junho, são colocadas numa fase posterior à das grandes opções urbanísticas e económicas e não na fase da programação da obra. Apesar da sua quase ineficácia em termos ambientais, o procedimento é encarado como um dever a cumprir apenas após denúncia a Bruxelas das associações ambientalistas e quando é posto em causa o financiamento da obra.

[71] Para Morin, in *op. cit.*, "*...há duas sociologias numa sociologia. Há a sociologia que se pretende científica e a sociologia que resiste a esta cientificação. A sociologia que se julga científica adoptou o modelo físico determinista clássico. Serve-se de noções mecânicas e energéticas, das quais elimina as ideias de actores, de sujeitos. A outra sociologia fala de actores, de sujeitos, de tomada de consciência, de problemas éticos. Mas, neste momento, é considerada não científica. É denunciada pelos científicos como literária, ensaísta, jornalística, termos carregados de maldição para as batas brancas.*"

No entanto, o cerne da questão não está apenas no campo metodológico, não é meramente tecnicista (***tecné***), mas está antes no âmbito do ***logos***, ou do conhecimento do objecto e traduz diferentes pontos de vista sobre o entendimento teórico que cada um tem da realidade que o rodeia.

Para Schumpeter, a inteira objectividade não é possível na construção teórica, sendo o olhar pré-analítico que o investigador lança pela realidade o que o leva a seleccionar certa perspectiva ou dimensão do real, assumindo, explícita ou implicitamente, certos juízos de valor[72]. É a isto que Thomas Kuhn chama ***paradigma***[73] e Mayurama ***mindscape***.

No domínio da avaliação, constata-se que existem concepções muito afastadas uma das outras que comportam um conjunto de regras e convenções prévias. A distinção entre estas diferentes concepções nem sempre é fácil. No entanto, podem-se identificar em traços largos os paradigmas que sustentam as várias modalidades:

O **paradigma da competência**, que fundamenta a verdade na forte convicção dos avaliadores, os quais foram escolhidos pelo seu saber e competência no sector em causa. O saber dos avaliadores resulta não de uma experiência subjectiva, mas de conhecimentos exógenos, ditos técnicos. Trata-se de um paradigma subjacente à maioria das avaliações, dentro e fora do sector público, herdado, aliás, do controlo.

O **paradigma racionalista hipotético-dedutivo**, considerado erradamente como *o método científico*, parte duma teoria geral da realidade que é dada por verdadeira se a maioria das hipóteses forem verificadas, isto é, se as observações efectuadas confirmarem as verificações factuais preditas pela teoria.

As avaliações baseadas neste paradigma — os denominados *great american experiments* — dependem sobretudo da fiabilidade dos dados, sendo a eliminação dos desvios estatísticos a sua principal preocupação. Fazem, como é evidente, apelo aos métodos quantitativos — análise estatísticas de dados e de séries temporais, escalas de medição de atitudes e opiniões, entrevistas estruturadas, questionários standard, etc. — e são mais fáceis de executar, situando-se a sua exigência meramente ao nível técni-

---

[72] Para este autor, o coeficiente pessoal do investigador onde se inclui a influência do meio em que fora criado, da sua classe social, da sua subjectividade própria, da sua experiência de vida, tudo isto consciencializado ou não é o que ele chama **ideologia**.

[73] In *La structure des Révolutions Scientifiques*.

co-metodológico. São aconselháveis apenas em ambientes de grande estabilidade e de pouca complexidade social.

A deontologia deste tipo de avaliação assenta em dois princípios: o da separação financeira e institucional entre o avaliador e os avaliados e o princípio da reprodutibilidade da avaliação, o que significa que os resultados apresentados só serão válidos na condição de poderem ser reproduzidos por outro avaliador que use a mesma metodologia.

Para o **paradigma endosistémico ou humanista,** a complexidade do real não é redutível e por isso esta escola, cujo enfoque é sobretudo qualitativo, defende que não se pode, sem risco de distorções prejudiciais, separar as máquinas vivas do seu ambiente. A investigação dum fenómeno deve ser conduzido no seu contexto natural sem tentar isolá-lo.

Para a escola naturalista, de que são representantes Guba e Lincoln, que partem deste modelo, a objectividade não é possível e os valores são propriedades resultantes do contexto, daí que a avaliação não deva ser realizada experimentalmente, mas de forma natural, tratando com as pessoas no seu contexto e utilizando um conhecimento mais intuitivo. As conclusões devem ser negociadas entre o avaliador e os vários actores.

Assim, esta escola entende que os resultados têm um valor relativo, face ao meio em que foram estabelecidos, e contesta o positivismo daqueles que pensam fornecer uma solução para os problemas sociais independentemente do contexto. Os métodos utilizados são a análise de casos individuais, a observação directa, análises de conteúdo com pesquisa do paradoxo e interpretação das diferenças, reuniões de grupo, etc.

Este tipo de avaliação é mais comum na avaliação de processos, sendo o modelo experimental mais utilizado na avaliação de impactes.

DIFICULDADES DE APLICAÇÃO METODOLÓGICA

Dependendo das várias escolas em presença, assim os objectivos da avaliação e as dificuldades metodológicas são diferentes.

Para a **escola clássica**, dita positivista, a identificação dos objectivos dos programas e das políticas é um dos requisitos prévios para se proceder a uma avaliação, sendo também um dos seus principais problemas. Com efeito, a forma de abordagem da avaliação, desde os anos 70 até há bem

pouco, foi sempre em função dos objectivos, o que, naturalmente, levantava problemas, dado que estes raras vezes eram explícitos, sendo até, amiúde, ambíguos e incoerentes.

Para Chemlisky[74], a clareza e a precisão dos objectivos dos programas não parecem importantes: "*qualquer acto político — pelo menos, nos países democráticos - é sempre um compromisso. Quando uma lei é formulada, a finalidade não é votar a lei ideal mas encontrar a posição política que permitirá a uma boa lei passar. Isto implica, necessariamente, uma linguagem vaga e pouco precisa, a linguagem do compromisso. Mas, a verdade é que o avaliador se acomoda bem a esta situação ...*"

Para Viveret, in op. cit., "*...A comparação que o avaliador tem que fazer é com a situação que teria existido na ausência do programa e não com os objectivos do programa. Logo, o facto de os objectivos serem ou não claros e precisos não tem grande importância para a avaliação*".

Refira-se, aliás, que quase todas as políticas comportam objectivos múltiplos e em parte contraditórios, pelo que, do ponto de vista do avaliador, o *objectivo real* é difícil de distinguir[75]. A definição dos objectivos, segundo as diversas práticas de avaliação, resulta quase sempre da aplicação do método indutivo a partir dos efeitos das políticas mais do que da simples análise dos textos legislativos e regulamentares.

Hoje em dia, esta abordagem dita clássica ou positivista não é de todo pacífica: parece apenas possível em programas bem definidos, pouco complexos e que permitem a descrição de um modelo de impacte com relações causais claras, embora Barbosa da Silva, que liderou a equipa que em Portugal concebeu a Reforma da Administração Financeira, continue a reportar-se aos objectivos previstos nos programas como forma de medir a sua eficiência e eficácia[76].

Então que outras abordagens são propostas? A doutrina não é pacífica e vamos indicar apenas alguns, entre muitos outros, autores.

---

[74] In op cit.

[75] François Lacasse cita o caso da manutenção dos preços agrícolas que favorecem claramente as grandes explorações e o seu crescimento relativo, embora os objectivos declarados apontem para a preservação da quinta familiar de modesta dimensão.

[76] Repare-se, no entanto, que este autor apenas fala no quadro do controlo e não da avaliação.

Para Scriven, o avaliador deve abster-se de conhecer os objectivos, para não ser "contaminado", e os efeitos dos programas devem ser medidos face às necessidades fundamentais da população. Ele próprio refere que, como avaliador do Governo Americano, se apercebeu que muitos programas foram considerados falhados por não terem atingido os objectivos, quando na realidade tinham desencadeado efeitos benéficos muito positivos embora não previstos inicialmente.

Em termos conceptuais, é uma teoria que fez escola por sublinhar a importância dos efeitos secundários das políticas. Mas, em termos operativos, o problema não ficou resolvido, limitando-se a fazer depender a apreciação das políticas dos valores e esquemas mentais do avaliador.

Na **avaliação pluralista**, que influenciou o já descrito sistema francês, o avaliador deve ser um mediador (agente que promove a discussão participativa de todos os actores) visando sobretudo um amplo diálogo entre os defensores de critérios diversos. A identificação dos objectivos resulta duma negociação entre todos os actores sociais, pois, como diz **Monnier,** um dos homens fortes desta concepção, *"o fim do discurso centrado nos objectivos significa também o fim duma representação unitária e centralizada do poder que deixa de poder continuar a ser pensado unicamente nas suas dimensões formais..."*.

Outro dos grandes problemas metodológicos é o **da investigação causal:** até que ponto os efeitos do programa lhe são realmente devidos e não a outros factores externos? A sociedade não tem um funcionamento mecânico e não responde a um esquema determinista simples, é antes palco de múltiplas interacções complexas e interdependentes e os indicadores de medida dum fenómeno complexo são muito difíceis de obter. No âmbito de políticas sociais, como por exemplo de prevenção da delinquência juvenil ou da reinserção social de ex-detidos, a identificação dos factores que induziram os efeitos verificados é extremamente complicada. Esta abordagem ainda se torna mais difícil no caso de estarem implicados diversos actores públicos.

Estas avaliações ainda são fortemente perturbadas pelo facto de se verificarem mudanças constantes nos programas e políticas em curso, quer porque os seus organizadores e os destinatários vão evoluindo, quer sob o efeito de factores externos que surgem e não podem ser antecipados.

Apesar dos abismos conceptuais entre vários autorès, há aspectos em que todos estão de acordo: a avaliação deve ser claramente imputada a um grupo responsável pela integração das várias técnicas utilizadas; deve também explicitar a metodologia utilizada e relacioná-la com a problemática geral e com as conclusões atingidas, de modo a tornar este processo apreensível e discutível por parte de todos os leitores.

Conhecer o impacte da introdução da obrigatoriedade do uso de cinto de segurança, avaliar os efeitos dum programa profiláctico na área da saúde pública ou as vantagens de uma nova política energética ou de transportes são diferentes tipos de trabalho que não se compadecem com esquemas *standard*.

O critério de escolha das metodologias deve decorrer duma série de factores: das **características do programa** — inovador ou rotineiro, maior ou menor complexidade do fenómeno sobre o qual incide; da **abordagem escolhida** — avaliação de impactes, de processos, de eficiência ou outra; dos **destinatários**; e ainda dos **recursos** e do **tempo** de que a equipa de avaliação dispõe, bem como do **grau de colaboração** que pode obter durante o trabalho de campo. A ponderação aconselhada reforça a ideia que as teorias têm que resultar dos contextos de actuação, não existindo, como em tudo na vida, soluções óptimas.

LISTA BIBLIOGRÁFICA

AGUILAR, Maria José, ANDER-EGG, *Ezequiel, Evaluación de servicios y programas sociales*, Madrid: España Editores, S.A., 1994.

ANTUNES, Luís, F. Colaço, *O acto da avaliação de impacte ambiental entre discricionariedade e vinculação: velhas fronteiras e novos caminhos procedimentais da discricionariedade administrativa*, in Revista Jurídica de Urbanismo e de Ambiente, Lisboa, 1994.

ASSOCIACION PROFESIONAL DEL CUERPO DE INTERVENCION Y CONTABILIDAD DE LA ADMINISTRATION CIVIL DEL ESTADO, *Jornadas de estudios sobre el Control de la Administración Financeira,* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

AMARAL, Diogo Freitas, *Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de defesa do ambiente*, in Direito do Ambiente, Lisboa: INA, 1994.

AUDET, Michel, *L'Audit dans le secteur public,* Paris: CLET, 1986.

BALLART, Xavier, *Como evaluar programas y servicios públicos?,* Madrid: MAP, 1992.

BARBOSA DA SILVA, António, *Management Público, Reforma da Administração Financeira do Estado,* Lisboa: Rei dos Livros, 1994.

BINGHAM, R.,C. Felbinger, *Evaluation in Practice,* White Plains, New York: Longman, 1989.

BROWN, Lester, *Le Défi Planétaire*, Paris: Sang de la Terre, 1992.

BROWN, Lester, *L'état de la Planéte*, Paris: Economica, 1993.

CAMACHO, A, CRUJEIRA C.,LUCENA J., PINHO I., *Gestão Pública — Uma abordagem integrada*, Lisboa: Livros Técnicos e Científicos, Lda., 1982.

CANOTILHO, José J. Gomes, *Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito*, in Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente, nº 4, Coimbra: 1995.

CANOTILHO, José J. Gomes, *Privativismo, Associativismo e Publicismo na Justiça Administrativa do Ambiente (as incertezas do contencioso ambiental)*, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, nº 3857, Lisboa: 1995.

CANOTILHO, José J. Gomes, *A responsabilidade por danos ambientais — aproximação juspublicística*, in Direito do Ambiente, Lisboa: INA, 1994.

CASPAR, Pierre, AFRIAT, Christine, *L'Investissement intelectuel. Essai sur l'économie de l'immatériel*, Paris: Economica, 1988.

CIVITAS, *A Europa dos cidadãos*, Lisboa: Civitas, 1994.

CLUB DE BRUXELLES, *La gestion de l'environment en Europe, Guide de l'eco audit et de l'eco label*, Bruxelles: CB, 1993.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS, *Textos — ambiente*, Lisboa: CEJ, 1994.

CHEN, Huey-Tsyh, *Theory-Driven Evaluation*, Newbury Park: Sage Publications, 1990.

COMISSÃO PARA A QUALIDADE E RACIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Renovar a Administração*, Lisboa: SMA, 1993.

COMMISSION "EFFICACITÉ DE L'ÉTAT", *Le pari de la responsabilité*, Paris: Éditions Payot, 1989.

XIV CONGRESSO ***INTOSAI***, *Relatório principal e relatórios de 39 países referentes ao subtema: A avaliação de programas, uma forma de análise em desenvolvimento*, Washington, ***INTOSAI***, 1992.

XIV CONGRESSO ***INTOSAI***, *Relatório principal e relatórios de 39 países referentes ao subtema: Mudar o âmbito do controlo: experiências*, Washington: ***INTOSAI***, 1992.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *L'Évaluation en développment*, Paris: La Documentation Française, 1994.

COOPERS & LYBRAND, IFACI, *La nouvelle pratique du contrôle interne*, Paris, Les éditions d'organisation, 1994.

CORTE-REAL, Isabel, *Cidadão, Administração e Poder*, Lisboa, 1995.

CORTE-REAL, Isabel, O livro da Modernização Administrativa, Lisboa, 1995.

CROZIER, Michel, *La crise de l'intelligence — essai sur l'impuissance des élites à se reformer*, Paris: Intereditions, 1995.

C.U.R.A.P.P., *L'Évaluatuion dans l'Administration*, Paris: PUF, 1993.

D'ESTAING, Antoine Giscard, *La gestion Publique*, Paris: PUF, 1991.

FABRE, Francis J., *Le Contrôle des Finances Publiques*, Paris: PUF, 1968.

FRANCO, António de Sousa, *O Presente e o Futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com Natureza Jurisdicional*, Lisboa: Tribunal de Contas, 1993.

FRANCO, António de Sousa, *O Controlo da Administração Pública em Portugal*, Lisboa: Tribunal de Contas, 1993.

FRANCO, António de Sousa, *Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em diferentes Países*, Lisboa: Tribunal de Contas, 1992.

FRANCO, António de Sousa, *Acompanhamento da Reforma da Administração Financeira do Estado*, Lisboa: Tribunal de Contas, 1993.

FRANCO, António de Sousa, *Ambiente e desenvolvimento — enquadramento e fundamento do Direito do Ambiente*, in Direito do Ambiente, Lisboa: INA, 1994.

GORE, Al, *Reinventar a Administração Pública*, Lisboa: Quetzal, 1994.

GROUPE CFC, *Développment de la performance globale de l'organisation, Mission Portugal*, Québec, 1994.

GUBA, E.G., Y.S. LINCOLN, *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco, CA: Jossey Bass, 1981.

IGF, OCDE, *Controlo Financeiro das receitas fiscais — eficácia das administrações fiscais in Conferência e Seminário* Lisboa: IGF, 1993.

KASTELEIN, J., *Les conditions de gestion et d'organisation influençant la productivité et la qualité: vue d'ensemble d'un programme de recherche à long terme*, in Revue Internationale des Sciences Administratives nº 59, Bruxelles: 1993.

LACASSE, François, *Gestion et émasculation des évaluations: le cas du Canada in* Revue Française d'Administration Publique, Paris, 1993.

LÉVY-LAMBERT H. e Guill. H, *La Rationalisation des Choix Budgétaires, Techniques d'analise*, Paris: PUF, 1971.

MAYNTZ, R., *Sociología de la Administración Pública,* Madrid: Alianza Universidad, 1985.

MATEUS, Augusto, BRITO, J.M. Brandão e MATINS, Vítor, *Portugal XXI — Cenários de Desenvolvimento*, Lisboa: Bertrand, 1995.

MIRANDA, Jorge, *A constituição e o direito do ambiente*, in Direito do Ambiente, Lisboa: INA, 1994.

MONNIER, Éric, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris: Economica, 1992.

MORENO, Carlos, *Participação do sector privado no controlo financeiro público e nas privatizações, em Portugal*, Lisboa:Tribunal de Contas, 1996.

NIOCHE, J.P., R. POINSARD, *L'evaluation des Politiques Publiques,* Paris: Económica, 1984.

OCDE (PUMA), *La Mesure des Performances dans l'Administration: Questions et Illustrations,* Paris: OCDE, 1994.

OCDE (PUMA), *La gestion des Performances dans l'Administration: Mesure des Performances et gestion axée sur les résultats,* Paris: OCDE, 1994.

ORBANOS, Miguel Arnedo, *La fiscalización de las actuaciones publicas en beneficio del medio ambiente,* México: OLACEFS, 1993.

PEDROSO, Paulo, *A avaliação das políticas de formação como processo de investigação* in "Emprego e Formação", Lisboa, (18) 1992.

QUERMONNE, Jean-Louis, *L'appareil administratif de l'État,* Paris: Éditions du Seuil, 1991.

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE, *L'État en France — Servir una nation ouverte sur le monde,* Paris: La documentation Française, 1995.

RODRIGUES, Maria João, *Avaliação e aprendizagem social — uma proposta de metodologia, in Revista de Planeamento*, Lisboa, 1993.

SANZ, Maria da Luz Martinez, *La fiscalizacion superior en los umbrales del siglo XXI: La auditoria ecologica*, México: OLACEFS, 1993.

SAVALL, Henri, ZARDET, Véronique, *Le nouveau contrôle de gestion: Méthode des Coûts - Performances Cachés,* Paris: Éditions Comptables Malesherbes, *1994.*

SIGMA, *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes: études comparatives des pratiques,* OCDE, Paris: 1996.

SILVA, Vasco Nunes, *Estado e Corrupção — Controlo Administrativo, in Jornadas sobre o Fenómeno da Corrupção,* Lisboa, AACC, 1990.

TAVARES, José, Direito do Ambiente, *Administração Pública e garantias de legalidade e dos particulares*, in Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente, nº 4, Coimbra: 1995.

TREVISAN AUDITORES, *Auditoria suas áreas de acção*, S. Paulo: Editora Atlas, S.A., 1996.

UNITED NATIONS, *Planning and Control of Public Current Expenditure*, New York, United Nations, 1987.

VIVERET, Patrick: *L'évaluation des politiques et des actions publiques — rapport au Premier Ministre,* Paris, La Documentation Française, 1989.

Das questões sociais: a repercussão da sua norma

por: **Gaspar da Costa***

* *Assessor do Tribunal de Contas*

I. O INTUITO RACIONAL

O gosto daquele que, na primeira ordem dos seres, se atreve a caçar e a arranjar meios, armadilhas ou instrumentos fatais para ir em busca da presa — para a comer — pode consistir também em uma forma da História do Homem, e de viver em sociedade.

No fundo, assiste-se a um problema ontológico, próprio dos humanos, mas a análise exógena que, necessariamente, se lhe faz, parte de uma estrutura, de uma forma.

A história do homem faz parte do seu ser, mas reorganiza-se num certo e próprio enquadramento.

Retiremos dos humanos o significado estrutural à sua epiderme antropomórfica, ou mesmo à sua morfologia primata, conquanto possamos simbolizar o que há de intrínseco e de pertença ao próprio homem.

No tempo do sílex, o homem já caça para sustentar o clã. Algo que lhe é ínsito, porque lhe é absolutamente necessário.

A sua organicidade não se modifica por outra via, por outra maneira, senão a de comer — daí a ânsia instintiva de caçar as utilidades que a presa lhe dá.

Consabidamente, é algo que a doutrina *malthusiana* exprime maravilhosamente.

A busca de um bem para sustentar um outro maior, precisamente por isso — mesmo que haja factores que acarretem perigos e riscos — origina no homem primitivo matar para viver.

Viver está implícito aos seus órgãos — à sua orgânica, sem o que não pode passar. Pois, se não comer, os órgãos deixam de conservar a sua elasticidade e normalidade adequadas para o Homem Viver.

Exemplificando: a formação das palavras viver/víveres (do latim "*vivere*") não trai a semântica dos seus radicais.

No Livro do Génesis: "Ganharás a Vida com o suor do teu Rosto".

A fome ou a sede — conceitos que se costumam usar quando se refere a ineficácia da estrutura humana — partem de uma "matéria prima" que abdica ou está a abdicar da sua estrutura, do seu sentido vital específico.

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

A forma ou o indivíduo determinante da estrutura orgânica da Vida no Homem é a conformação de um corpo.

E se decai dessa antropomorfia — a condição básica ontológica do ser — a violência é tal que o indivíduo nem sequer se multiplica em sociedade.

A regra da organicidade é não só viver, mas também multiplicar-se.

Resulta da vida, por outro lado, que não é só no homem que se observa a regra de quem, tendo condição material, deve reproduzir, multiplicando-se!

Analisar a estrutura da vida, pelo lado material, determina dados definitivos: o teor da violência ultrapassa os limiares absolutos; "vai alagar a mina que não dá mais matéria prima", correctamente aceitável, ou ontologicamente perfeita.

Não obstante, porque o material de que se parte tem o denominador comum que é o da multiplicação, a realidade acarreta o mal ou males maiores.

Assiste-se à sociedade minoritária a oprimir os que têm fome, a nortear o anátema de que os pobres cada vez são mais pobres.

Verifica-se a inexistência de um espírito comunitário suficientemente vigoroso — não redutor e incomparavelmente acrítico como se impunha — para clamar pelos direitos da pessoa humana.

São conhecidos os exemplos dos que, apesar de tudo, fazem ouvir a sua voz — como Doutor Schweitzer, ou Madre Teresa de Calcutá. Enfim, ressoa a Inteligência do Século e o servo pouco escuta.

O que nós transpusemos, afinal, foi aclarar, nos tempos que correm, o grande campo existencial do ser humano, reduzido que está nas suas essências. Melhor figurando, a existência de ser livre e racional está comprometida pela estrutura de comer, da satisfação das necessidades primárias.

O viver em fome (se é que se vive!) já não é viver! Tal vida ofende a razão primeira do ser.

A forma, o antropomorfismo não se coaduna com as essências do racional, nessa situação.

São anti-regras ontológicas e, até, muitas vezes existenciais — são epifenómenos da violência.

Quando assim se afirma, põe-se inevitavelmente de lado o "passou fome" do pródigo, que é meramente transitório e — de caminho — vai ter à Casa do Pai.

Veremos, um pouco mais adiante, quanto de valioso se deverá dar a estas três distinções — vida, organicidade e carácter racional de efeito multiplicador.

Como estamos a utilizar o tema — teima, em perplexidade, com a base ontológica, deter-nos-emos a olhar para a matéria-prima estruturada nesta catedral que é o Homem.

Vejamos, Claude Lévy-Strauss[1]. "De qualquer maneira é difícil representar, a não ser como contraditório, um processo que podemos resumir assim. Para progredir é necessário que os homens colaborem; a ascensão gradual dos povos colonizados à independência leva-nos a admitir progressivamente que as diferenças que os opõem tendem a diminuir. A dicotomia do progresso é, no fundo, o *dever sagrado* da humanidade de conservar os extremos — nunca perder um em exclusão do outro".

Não cair no particularismo cego que tende a reservar o privilégio da humanidade a uma raça, a uma cultura, a uma sociedade.

E como não há formas únicas, são múltiplas e diversas, o elemento progressivo das características humanas torna inconcebível "um género de vida único, porque seria uma sociedade petrificada"[2].

Assim, com a mera significância dos conceitos, **entrevemos como verdade apodítica que a fome é uma das formas violentas da humanidade.**

"Nunca perderem uns, em exclusivo dos outros", será a constância do dever ser.

O que faz dizer a Prentice, sem a necessidade de demonstração, que: "A História da Humanidade é, em larga medida, a história da procura do alimento".

II. BREVE SÍNTESE HISTÓRICA

ii. Questão é, no entanto, quando surge o motivo ou o propósito declarado para gerar desequilíbrio, se se cai no estupor da miséria e se se

---

[1] *Claude Lévy-Strauss - Raça e História - Lisboa, Editorial Presença, 4ª Edição, 1989*

[2] *Ibidem - páginas 91 e seguintes*

pratica anti-história. A fome precisamente está, permanece, nas circunstâncias em que, por razões físicas, sociais ou económicas, o equilíbrio não se refaz.

Violenta-se o progresso comunitário, evidencia-se a determinante da estrutura dos primatas — a sua natureza instintiva e individual. É o **REGRESSO**.

São tão dramáticas as fomes históricas mais célebres que a história da humanidade no-las relata com o mesmo peso das guerras e das epidemias.

Não são só a necrofagia, a geografia e até a coprofagia (símbolos atrozes da fome) que não permitem que o miserável em fome retire o melhor proveito da sua ração.

É facto certo que, se a dieta alimentar não tiver valorimetria capaz (desde a calórica à social), também mata.

São os cronistas que relatam tão bem este fenómeno, que inclusivamente o podemos demonstrar à vista, com a realidade. Aquilo que Josué de Castro, na "*Geopolítica da fome*", declara ser o edema da fome[3].

Outra Inteligência do Século, S.P. João Paulo II, retratado pela "Time" como a figura do ano (1994), esclarece que o mais antigo inimigo da humanidade é a fome; e exprime que também não se deve ignorar, nem a Humanidade recalcar, a regra actual da interpretação deste inimigo perante tudo o que se passou na Europa com a II Guerra Mundial.

Uma regra que vale há 50 anos. Norma modelar que significa, *ad gentes*, procedimento cautelar urgente para com outras situações generalizadas de violência.

iii. A princípio significamos um pouco mais de que a existência não sobreleva a essência, mas, não obstante, está comprometida nessa primeira acentuação estrutural.

Donde a razão por que a **fome** somente apresentada como **facto histórico não deve valer.**

---

[3] *Geopolítica da Fome, Porto,Edição Brasília Editora, Setembro de 1974 - página 42 e seguintes*

Pois que, consoante as circunstâncias, a carência acentuada, absolutamente necessária de bens ditos essenciais (veja-se como a expressão é tão rica!) fomenta o saque, a ira, a abulia das massas, submetidas tantas vezes pela tirania ou pela manifesta viciação da propaganda.

A tomada dos Impérios em todas as **Idades da História**, a formulação da disciplina das **Grandes Religiões** e das **Leis Constitucionais** dos Estados podem-se olhar ou ler, no âmbito dos princípios hermenêuticos da História Universal, quase sempre pelo lado da opressão.

Pela falta de partilha, pelo racionamento alimentar, ou até, na época presente, com a ronda das ajudas alimentares das Nações Unidas.

A demonstrar esta própria acentuação retomaremos Josué de Castro: "Deve dirigir-se a produção de forma a satisfazer as necessidades fundamentais dos grupos humanos e não deixar que o homem continue a matar-se estupidamente para satisfazer a insaciável ganância de lucro da empresa de produção"(...)

(...) A economia actual não é apenas uma arte de estabelecer empresas lucrativas, mas uma ciência capaz de ensinar os métodos de promover uma melhor distribuição do bem-estar colectivo. Esboça-se, pois, promissoriamente nesta nova era, a tentativa de se pôr dinheiro ao serviço do homem e não tornar-se o homem escravo do dinheiro. (...) [4]

Este denominador comum — o interesse pelo homem e pela rehumanização da cultura — nos dois grandes quadrantes económicos que teoricamente lutam pela supremacia universal — as democracias ocidentais e o comunismo oriental — parece uma evidência, de que não existem, no momento actual, dois mundos em luta irreconciliável, mas apenas "dois modos diferentes de um só mundo...". Nunca houve momento histórico tão necessário e importante como, nos nossos dias, este do tempo presente em que o concurso do pensamento e da consciência individuais em tudo se devem representar. E, acentuando mais ainda, **"que todo o homem comum poderá contribuir para a melhoria do mundo"**.

---

[4] *Ibidem - página 64*

Não há barreiras a quebrar o mundo, passou a ser global, o que, no plano dos valores, deve indiciar comportamentos éticos.

iv. Citado no livro de Josué de Castro, aparece Julian Huxley, na obra "On Living in a Revolution" de 1944, "a procurar caracterizar as duas eras pelas suas expressões mais marcantes a era do homem económico e a nossa era do homem social", pelo que deva transparecer uma síntese, e não já o regresso à diversão, à divisão.

E após situar a fome acima dos partidos e reflectindo constituir praga fabricada pelo homem, pondo em causa o fundamento da superpopulação o célebre autor brasileiro acciona os mecanismos conceptuais para vencer a fome, quais sejam:

1) a explicação de que em parte se deve à influência da fome (acção permanente) o aumento do coeficiente da fertilidade e dos índices da natalidade dos grupos mais miseráveis na China, na Índia e no Japão;

2) a lógica de que "as possibilidades do aumento da produção baseiam-se em factos comprovados de que as plantas e certos animais domésticos são máquinas vivas de fabricar alimentos e que essas máquinas podem ser aperfeiçoadas pela melhoria do rendimento quantitativo e qualitativo dos respectivos produtos (o acréscimo do rendimento anual da produção do leite, v.g.).

3) e a **expansão da agricultura** nas novas terras com a introdução de novas plantas e novos meios como suportes à subsistência; como também a exploração de reservas marinhas, praticamente inexploradas, e a possibilidade do cultivo de seres vivos nas águas doces e salgadas, para ampliação dos meios de subsistência.

4) E, a par dos problemas da produção e da nutrição, coloca-se a fase da *redistribuição* equitativa dos meios de subsistência entre os componentes dos diferentes grupos humanos. "Só assim deixará de existir uma Geografia da Fome".

Apresentados os tópicos deste problema, "prima causa" da fome, cabe então agora perguntar que contas tem Portugal a fazer com uma Geografia da Fome.

III. ASPECTO ECONÓMICO INTERACTIVO

Atrás alertamos para o facto de que, no Mundo, se está a transpor a era económica para a social, e que os sujeitos das relações sociais se estiverem subalimentados dão causa a fenómenos de grande violência existencial e tornam-se de diminuta capacidade, aparecendo a situar-se numa desinserção das aspirações mais legitimas do ser.

Se dúvida houvesse está aí a asserção polivalente de Bertrand Russel a responder à pergunta da B.B.C:

B.B.C: Que género de coisas más entende que podíamos fazer desaparecer?

BR: Em primeiro lugar a guerra e, em segundo, a pobreza e se o mundo quisesse, podia abolir a pobreza dentro de 40 anos[5].

De par com o que se afirmou, importa acentuar que a humanidade, não obstante reconhecer o flagelo da fome, cuidou de criar una Organização Para-Governamental, no âmbito das Nações Unidas — a Found Associated Organization (F.A.O.) — para vencer a penúria.

Do preâmbulo da nossa Constituição, que obriga Portugal como parceiro das Nações Unidas, reconhece-se o facto derivado como universal:

"Os Estados que aderem ao presente Acto ficam decididos a desenvolver o bem-estar por uma acção particular e colectiva para:

- elevar o nível de nutrição e as condições de vida das populações colocadas sob a sua jurisdição;
- melhorar o rendimento da produção e a eficácia da divisão de todos os produtos alimentares e agrícolas;
- melhorar as condições das populações rurais;
- e contribuir assim para a expansão da economia mundial, pelo que, se constituirá, pelos presentes Estados Membros, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura."

E poderia haver outros argumentos, mas há uma realidade que, embora transeuropeia caberá sempre: a de uma harmonia conciliadora — para não usar a expressão técnica do controlo efectivo dos rendimentos do erário

---

[5] *Bertrand Russel - A Minha Concepção do Mundo, Porto, Edição Brasília Editora, 1970 (página 177)*

público — resultante das políticas das Comunidades Europeias, como seja a da Política Agrícola Comum (PAC) — dentro da União Europeia, e desta para com países terceiros em associação (designadamente).

Realidade premente para quem audita ou fiscaliza as contas públicas de forma a aperceber-se que técnicas de distribuição de rendimentos estão a ser prosseguidas, *maxime* na permanência e assertividade da relação e diálogo social ou na sua exclusão.

E é a montante, cogente e cognoscível, das taxas de rendimento obtidas da população que interessa sempre situar esse tipo de problemas e aspectos sujeitos àquela observação — os da fome, os da penúria, os da pobreza em marginalidade social[6].

Dois pontos cardeais, para vermos que o nosso País não se deve alhear, nos tempos actuais, e nas especialidades de análise, da questão mais importante em 1996.

"**Um primeiro**, traduz-se na debilidade económica de muitos (...) países que não dispõem de meios para compensar à custa das importações as suas insuficiências internas, e aqueles que o têm vindo a fazer, têm provocado fantásticos valores de dívida externa derivada das importações para o consumo". Nalguns deles o serviço da dívida já chega a ultrapassar 30% das suas exportações de produtos agrícolas"[7].

"**Um segundo aspecto**, sintetiza-se na situação de uma pobreza generalizada da população (dos PVD, nomeadamente e portanto dos seus habitantes). Eles continuam a não ter acesso aos alimentos, mesmo que eles existam, porque não dispõem de poder de compra para os adquirir. As práticas seguidas por alguns países, que exportam produtos alimentares a preços mais baixos que aqueles que são oferecidos no mercado interno, também não o facilitam". E, "infelizmente há países exportadores de alimentos onde a fome e a subnutrição não deixam de ser realidades impressionantes e quantitativamente muito significativas"[7].

Poderíamos assim **concluir** que os alimentos a nível mundial são suficientes, mas que se encontram mal distribuídos. Nos locais onde nem todos

---

[6] *Perante o intuito apresentado à razão, contam pouco as expressões; até mesmo se dissuade o fenómeno se culturalmente, ou na expressão cultural, se não usar o atavismo da palavra fome.*

[7] *J. Mendes Ferrão "Alimentos e Fontes de Energia no Mundo - O Presente e o Futuro", Janeiro de 1995, Revista Brotéria - página 106, nº 1, vol. 140.*

os homens têm acesso, umas vezes isso resulta na sua falta, e na maior parte dos casos, na pobreza das suas populações.

A estes factores conclusivos no decréscimo do produto final, e no acesso, por preços elevados, a bens de consumo essenciais, caberá, nas relações sociais inter-pares, **conter ainda as medidas de política energética**[7].

"A política energética, baseada nestes recursos (da energia fóssil) projecta-se muito para além do seu uso como carburante e poderá dizer-se que é raro o produto ou a actividade que não tenha uma componente do custo mais ou menos pesado deste tipo de energia. Os seus custos repercutem-se nos produtos finais e os que os adquirem suportam-nos directa ou indirectamente".

São, portanto, de acentuar esses pontos vitais quando revemos e pensamos na solidariedade institucional que **Portugal** — Estado membro da União Europeia e antiga potência administrante — deva ter com os países das regiões tropicais. Com as quais, aliás, tem tratados multilaterias e bilaterais.

Igualmente aparece a corresponder com o eclodir (deflagrar) de tantas tensões sociais — de riscos incomensuráveis e até imprevisíveis —, determinadas quer no espaço europeu que comunga, quer no seu próprio espaço lusitano (pelo surto de populações migratórias aos grandes centros, ou dos que, vindos de Ásia e África, aqui se estabelecem para garantirem a sua subsistência).

A par com isso, de fluxos demográficos endógenos e exógenos, [até para poder mensurar a rentabilidade do nosso produto, e complementarmente ver os seus resultados exponenciais — quer no plano macro, quer, no concreto microeconómico] não podemos nós deixar de **atender ao Conselho da FAO** quando, por unanimidade obtida na Conferência de 1989 promovida pela Organização[8], determina:

> "Para o desenvolvimento durável é necessário proteger e conservar os recursos naturais e orientar as mudanças técnicas e institucionais de maneira a satisfazer as necessidades das gerações actuais e futuras. Nos sectores da Agricultura, Florestas e Pescas trata-se de conservar as terras, as águas e o património zoogenético e fitogenético e de utili-

[8] (Doc. FAO, CL 94/4 par. 5).

zar os meios sem perigo para o ambiente, tecnicamente bem adaptados, economicamente viáveis e socialmente aceitáveis".

O tema que aqui se coloca, um tanto apropriado à matéria da educação ambiental, transcende-o.

A verdade está em que o termo fome assume um certo conteúdo técnico — ligado às fomes históricas, ou à epidemia da fome, em certas regiões do globo —, como também à mera componente social. E esta é: depauperamento crescente, perante a profecia avassaladora de que "(se os países ricos não alterarem a sua posição), 20% da população mundial — rica e desenvolvida — gasta 80% da energia consumida num ano, e caso não se invista em energias alternativas, "muito em breve não terão que consumir" — diz-nos o Professor Doutor Alexandre Quintanilha no colóquio "o Homem e o Ambiente"[9]. E reitera esta dúvida: "Estará o homem irremediavelmente condenado aos mecanismos "naturais" da fome, da peste e da guerra?!

E o tipo de resposta é esta: "a quantidade de comida *per capita*, em África diminui nos últimos anos, e é nessa região que se regista o maior crescimento demográfico do mundo. O argumento de que a comida está mal distribuída é uma conclusão que me não alivia".

Fazendo, de novo, leitura dos sinais do nosso tempo, vejamos a Conferência do Cairo, no Verão de 1994, sobre a população, seguindo as opções condizentes com aspectos estruturais do homem, mas não com a sua substância.

A Conferência designa-se assim para que a ciência ou a técnica invista, não na multiplicação dos factores de desenvolvimento — como é o acréscimo da população e a riqueza equitativa e sintomaticamente distribuída — mas, designadamente, no refazer do conceito de permanência e preservação dos direitos do homem, **dando-lhe a projecção de quanto menos cabeças, quanto menor população, maior desenvolvimento**.

Ora, afigura-se-nos que, em contrapartida, devemos ser **evidentes** ao ponto de acentuar que havendo progresso vigora a regra de maior equilíbrio.

"Quem promove hoje a Conferência do Cairo não são os mesmos que nos anos 50 tentaram controlar o comércio internacional, que nos anos 60

---

[9] *Casa de Serralves, Porto - D.N. 30/9/94.*

tentaram planear o desenvolvimento, que nos anos 70 perderam o controlo económico dos países, e nos anos 80 choraram a queda dos muros ?!

E o que se pretende é ir ao próprio casebre do pobre e interferir na sua decisão mais íntima e pessoal, "na vida e definição da sua família". Serão esse sábios, ou tecnocratas "os defensores dos pobres" ou os que "impedem a vizinhança global"[10].

Sejam quem for, sobre as suas tentativas de aliciação devem estar atentos e prevenidos os analistas, os exactores e todos os que nos governam de modo estrito a nível de orçamentos globais.

Será mesmo assim?!

Não será este tipo de situações objecto de extrapolação por parte das instituições que são equidistantes dos partidos, da política e da sociedade civil organizada ?! Cremos que não. E cremos bem. Por serem problemas de todos, por cada vez mais se avançar em medidas de progresso e melhor equilíbrio natural, que aproximam as populações (ou não) do desenvolvimento, as tornam gerontes ou as mecanizam mais; e, como tal, depauperam e rareiam o bem comum e suscitam elevadas taxas de desemprego.

Por tais razões deve o contribuinte conhecer da aplicação dos dinheiros públicos e devem-se-lhe infundir estas matérias.

Suscitar afinal nos analistas, não só o pendor economicista da rendibilidade do mercado, mas também o pendor cultural comunitário e global do NOSSO TEMPO.

"A Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, de Copenhaga, Março de 1995, concluiu com a expressão de um consenso político entre os dirigentes de 117 países representados em ordem à erradicação da fome no mundo, à redução do desemprego e à promoção da integração social.

James Speth, administrador do PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — comparou mesmo a cruzada de há 150 anos contra a escravatura com a cruzada mundial que hoje urge dinamizar contra a pobreza das massas".

"Eliminar a pobreza aviltante implica, por conseguinte dotar as pessoas de estatuto de autonomia real, habilitá-las para se assenhorarem dos factores que determinem o seu futuro.

---

[10] *A infâmia do Cairo - Prof. Doutor João César das Neves - DN 25/7/94.*

Desenvolvimento integral só é inteligível quando elege como prioridade absoluta o desenvolvimento das pessoas e das suas instituições básicas de referência, de tal modo que aparece o **Ano Internacional de 1996 dedicado aos "orçamentos da vida e da esperança"**[11].

IV. PROSPECTIVA NA JURISDICIDADE

Aproximada que ficou a razão principal do texto, usufruir-se-á seguidamente de um contexto que se pretende necessariamente relevante para provar as principais bases, e sua relação, dos Assuntos Sociais no nosso País, utilizando, para tal desiderato, uma base técnico-jurídica.

A expressão ampla usada **"É um pouco morrer à fome"** que aparece cada vez mais próxima do Jubileu do Ano 2000.

"Os sinais de esperança são presentes neste epílogo do Século, não obstante as sombras que frequentemente se escondem a nossos olhos; no campo civil, os progressos realizados pela medicina ao serviço da vida humana, o sentido mais vivo da responsabilidade pelo ambiente, os esforços para estabelecer a paz e a justiça em todo o lado onde foram violadas, a vontade de reconciliação e solidariedade entre os vários povos particularmente nas complexas relações entre o norte e o sul do Mundo".

"Assim, no espírito do livro do Levítico (25-8-12), os cristãos deverão fazer-se voz de todos povos do Mundo, propondo o jubileu como tempo oportuno para pensar, além do mais, numa importante redução, senão mesmo no perdão total da dívida internacional que pesa sobre o destino de muitas nações"[12].

Que melhor parcela poderá caber a um Portugal Lusófono, a comemorar 500 anos de Culturas e Descobertas do Novo Mundo, do que este papel sincrético dado às Instituições — sobretudo às mais isentas e transparentes — de "marear de novo por esse mundo além". A bússola é essa, o padrão é o Magnífico Exemplo.

Numa altura em que se comemoraram 800 anos do Padroado Antoniano, nascido o Santo nesta nossa Capital de Lisboa, periferia da Europa Sem Fronteiras, é de bom traço e bom tom que o espírito de fraternidade e

---

[11] *Eng. Roberto Carneiro, in "A Voz da Verdade, 5/XI/95*

[12] S.P. João Paulo II

associação seja o principal motor dos nossos tempos sociais, na senda da "colaboração com todos os homens de boa vontade".

"Da proclamação do Acto Constitutivo da **Unesco**" — segundo a qual as guerras começam no coração dos homens — "até ao efeito mais pacífico que é o desarmamento[13], devemos salientar que na longa teoria dos projectistas da paz europeia, o pensamento cristão é dominante, mas muitas outras áreas culturais enriquecem esse legado da luta pela paz, pelo direito e pela concórdia".

"A mensagem de Assis convoca todos os que se reconhecem herdeiros de uma pregação comum numa oração comum, capaz de dinamizar uma comum acção destinada a implantar a concórdia. Trata-se sobretudo de convocar para a acção"[14].

Na verdade, a nova palavra da Paz é o Desenvolvimento — 100 anos seguidos que são da Rerum Novarum a palavra que fica é essa: DESENVOLVIMENTO.

"A Nova Mensagem de Assis — Cidade da Paz", do Prof. Adriano Moreira quando orador no II Encontro de Assis, a pedido do Presidente da República de Portugal, Dr. Mário Soares, e aí presente, é referencial bem protagonizado no Quadro das Inteligências do Século.

É realmente da Europa que hoje renasce mais uma vez a Convergência para a Paz. Perante os novos nacionalismos crescentes, os valores de integração do espaço europeu reforçam-se; e é também na Europa que o tropel da guerra não pára de cessar. É tempo de padrão. É tempo de Paz, no coração do homem europeu.

Temos aqui, de forma singela, **o fundamento cultural puro dos assuntos sociais — a Casa Europeia.**

E também poderemos entrever **um papel reconvertor** do País, no enquadramento dos novos valores, num multiculturalismo, que é a nossa matriz, numa forma apetente para a acção fraterna da nova era social.

"Que o mar unisse não separasse"

Mensagem — de Fernando Pessoa

---

[13] Pacem in Terris, de S.P. João XXIII

[14] *"in Roteiros nº 19, Abril-Setembro de 1994, Lisboa Boletim do Instituto de D. João de Castro".*

Se os valores têm fundações e alicerces consequentes, se o são de base sólida e bem fundada, então podem-se assumir como poderes.

É na ordem dos poderes, e na confluência dos valores, que este contexto relativo ao "povo que lavas no rio" se deve situar, tal-qualmente pudermos.

Afinal quer-se dizer que os valores cedem o passo às competências. Das instituições passa-se a constituições. Dos Estados e das suas Organizações passa-se às leis.

Mas se é o sentido horizontal a marcar a avaliação jurídico-financeira de teor social — o transcurso vertical deve fazer o projecto, o trato da linha pelo lioz, o procedimento consensual, equitativo e isento. Sem custos, senão os que advêm de utilizar matérias primas, como realmente o são esses próprios valores.

As organizações estaduais repensam-se sempre frente ao cultivo do homem imerso nas leis. Da gestão do projecto, nitidamente organizacional, advirá à tona de água, com sabor cristalino a gestão do objectivo — a prefiguração geral e abstracta dos problemas, da sua equação; em norma demonstrativa, na formulação dada, pelas culturas dos homens, às suas leis; serão sempre estas de sentido redutor e até inepto, se não forem feitas, interpretadas e aplicadas em sede de cultura e da vida.

Este termo da sua finalidade, muitas vezes não cumprido ou ultrapassado, torna a lei canhestra, inadaptada ou puramente revogada pela actuação da vida.

A fotografia da lei encontra-se no diálogo que a sua disciplina traça com o concreto quotidiano.

Se não se realiza assim, por essa via, então, de geral e abstracta, torna-se bem comunitário de fraco valor, de impendência demasiado coercitiva, alvo de comportamentos anti-selectivos. Numa palavra, na era do social torna-se anti-social.

Se a palavra de paz é o desenvolvimento, a palavra da lei é a cultura do fraterno social.

Não se pode ser legista se não se fizer a leitura do *"modus faciendi"* dos ordenamentos jurídicos numa componente totalmente valorativa do social.

A lei porque tem valores, mas outros que não os valores do social, gera conflitos de competência e de poderes organizativos.

Constituir um Estado sem valorar o social é impensável, nos nossos dias.

Ordenar juridicamente sem dar condimentos de cultura social à norma é manifestar inorganicidade.

É desequilíbrio na Orgânica do Ser.

É Retrocesso que não Progresso Social (ou outro) e que não permite harmonizar.

Creio que não se trata de conciliar o inconciliável ou o difundido por todos e por nenhum dos cidadãos, mas antes o de pautar as regras-padrão de subsidiariedade e supletividade que ficam a reger a Vida dos Cidadãos e das suas Organizações.

Serão leis sociais, as que, postas à prova perante a fulgurância e a diversidade das mutações sociais, não perdem o sentido do seu rigor e características actuantes e imanentes.

Se a formulação daquelas, em primeira ordem, primam pela justiça de remar contra uma, cada vez maior, desculpabilização da sociedade e pautam contratos-programas onde se enquadram e se limam as assimetrias, por normativo subsequente a interesses difusos, já estoutras de âmbito social concebem-se como geradoras do sentido pragmático e útil da justiça, porque pautam a realidade dentro de si.

Mesmo, assim, há um grupo de normas advenientes da lei penal ou do direito comparado penal, as quais, pela causa imperativa e cerceadora que detêm junto dos cidadãos, devem-se colocar, no tocante à sua eficácia, à prova e contra-prova das assembleias representativas da soberania popular.

Assim, serão tanto leis sociais as que regem, no campo do direito privado, as relações entre os particulares, entre estes e as empresas, (direito civil, direito comercial e direito do trabalho), quanto o serão as leis públicas de direito administrativo, direito financeiro e fiscal (excluída a parte penal), como o direito do ambiente e o direito da segurança social.

Porque razão, afinal, há-de ser a vertente social de uma norma a componente mais valorativa?! E não a etimológica, a teleológica, a de um enquadramento textual, a de teor económico-procedimental?!

Apenas por uma situação derivada e derivante da própria razão do ser, hoje enorme e plenamente social.

Poderemos acentuar este facto, que é um dado de cultura e do humanismo, que a actualidade da norma vale pela sua perspectiva social, ou pela perspectiva que cobre no campo social.

Não é preciso que as leis sejam apenas dos ramos de direito público ou dando predominância ao interesse e ordem pública, o que se deve avalizar no conteúdo das suas normas é sempre o sentido de o aproximar das valências sociais, e actuais.

A lei torna-se caduca por falta de realidade, pois a realidade não deve transpor a "*lege facta*".

Se assim acontecer, a lei desactualiza-se, as suas normas não incorporam o nível comunitário da conciliação dos interesses em presença, ou fazem-no com fraca densidade.

> "Não se trata de perguntas especulativas, mas sinceramente de interrogações existenciais que surgem perante a transformação evidente que a grande cidade introduziu na experiência humana. (...)
>
> É necessário rever essa imagem tão difundida de que quem pergunta pela técnica, via de regra, pergunta pela maquinaria ou pela melhoria de eficiência, ou sequer pela maior produtividade do trabalho.
>
> Como mostra Heidegger, será também a pergunta cultural que toca a visão mais profunda e íntima do homem em si mesmo".
>
> "De facto, para a maior parte dos nossos actores sociais, sejam públicos ou privados, a tecnologia do mundo moderno não significa mais do que isto: **Poder**.
>
> "O nihilismo e a antropologia fundada na técnica formam um binómio inseparável quando se perde o horizonte do ser (...); o ter não pode subsituir-se ao "ser", ainda quando se queira expressar numa lógica cultural", como nos tempos actuais[15].

A lógica do ser implica o dom de irmanância entre a Criatura e o criador, e se se perde esse vínculo também se perde o sentido do trabalho humano (qualquer que ele seja) e o significado dos seus produtos, os quais se

---

[15] *Amar lo creado - Colleccion Carisma - Volumen 30, Chile Editorial Patris -, Agosto de 1991*

podem voltar perigosamente contra o próprio homem. Este conflito não é só pessoal mas sim social, facto que envolve a acção interdependente de muitos homens e a tecnologia disponível por parte da sociedade.

A outro nível, a mesma acentuação: "A eficiência do mercado é um instrumento poderoso de progresso social e de melhoria do nível económico de todos incluindo os pobres (...)"

"Quando há vantagens de escala que geram poder de controlo sobre o mercado, quando os indivíduos podem prejudicar ou beneficiar outro, por meios que o mercado não penaliza nem confessa, e sobretudo, quando os agentes económicos dispõem de privilégios de informação, então subsistem obrigações morais quanto ao uso de tais vantagens em benefício dos outros. E acima de tudo, existe uma obrigação de que a acção do Estado é o melhor intérprete, de rectificar a redistribuição do rendimento feita pelo mercado, no sentido de favorecer aqueles cujos recursos não são suficientemente recompensados pela economia por forma a poderem ter uma vida decente"[16].

Um Estado com estes imperativos ético-morais pratica a justiça social, finaliza-se com amor pelos homens, sobretudo para com os mais desfavorecidos, em leis que determinam comportamentos sociais interessantes e rentáveis, de boa repartição.

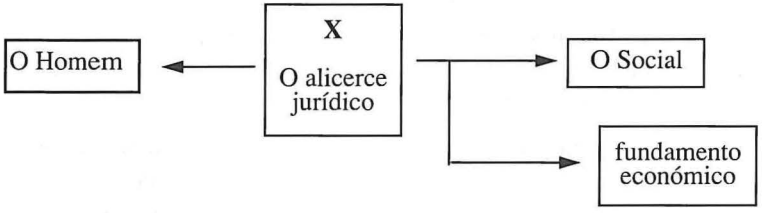
Em suma, sai-se do tempo para a vida. Atravessa-se o rio Jordão, ao encontro da terra prometida.

Ou, por outra vez, e voz ainda:

"A evolução social não pára e novas situações e tensões necessitam de ser dominadas. As instituições desejam vivamente durar para realizarem a sua tarefa e os seus interesses, que dependem da sua conservação, procuram exprimir-se numa ideologia conservadora. Instituições, que nunca mais realizam o seu sentido, coartam inevitavelmente a liberdade e o interesse desperto e fortalecido nessa liberdade, torna-se a origem a partir da qual se renova um liberalismo progressivo. Camadas de população que, ultrapassadas por outras, se degradam materialmente, e exigem a sua participação em nome da igualdade, como faz o socialismo. Tudo isto tem o seu lugar

[16] Centesimus Annus - *S.P. João Paulo II, nº 51, Editora Rei dos Livros - pág. 31*

numa república viva pois só na conjunção e oposição dessas forças se realiza a assimilação da situação de direito atingível" [17].



Temos assim narrado duas aproximações ao que, no momento, foi referido como direito atingível, ou seja, relações sociais juridicamente relevantes.

Esta vocalização daquilo que se pode atingir com o direito, parece que tem a consonância, em algo que se não poderá, também, atingir.

Pois bem, dentro das histórias das ideias políticas do HOMEM, algo pode ser conciliado para termos a CIÊNCIA JURÍDICA.

Creio que a medida de aproximação mais fiável e, por isso, mais específica e própria do direito actual é a de conseguir que as leis sejam feitas a pensar na perspectiva económica, perante dados necessários e fundados na perspectiva social.

O que queremos acentuar aqui é tão só que a lei feita para obter a Justiça, que é valor primacial, tem que temperar o rigor da técnica doutrinária e jurisprudencial do direito enfrentando conjuntamente *"Jus constituendo et constituto"*.

É precisamente esta constituição do direito, ou da sua expressão mais simples do raciocínio silogístico e conclusivo da lei, que, no momento presente, deve transportar a componente actualizada do *"homo aeconomicus"* perante o *"homo socialis"*.

Então propende-se para acentuar a técnica à estratégia política das decisões ?!

Essa é a tentação hodierna. Esse é o meio-termo. A política de intervenção económica neo-liberal e as medidas de aprovisionamento de fluxos

---

[17] *Prof. Doutor Orlando de Carvalho - Teoria do Direito - Coimbra, F.D.U.C. Publicações ao 5º ano Jurídico - 1993*

monetários a favor de um Estado um tanto ou quanto impositivo, embora descentralizado, comportam a redução das normas e do seu conteúdo.

Sendo assim, as normas de administração de ataque, ou de transacção entre os cidadãos, necessariamente cortam cerce a dádiva social de uma boa administração de prestação.

No prato da balança pesa hoje a marca da cidadania e a óptica de empresa, em prejuízo de uma óptica de socialização de legislação. Ou, se se quiser, de transposição comunitária dos objectivos e dos textos legais para um nível mais alargado da comunidade dos cidadãos.

É evidente que esta comunidade de que se fala nestas linhas, não tem propriamente a ver com a demarcação de um espaço livre de mercado, em liga ou união, transcende-a; mas, não obstante, cuida de obter os benefícios que por efeito directo ou remoto, primam pelo círculo maior da comunidade que o de Estado-Membro ou Cooperador.

Com dois exemplos simples pode-se atentar no que se quer dizer :

- O fenómeno da privatização da banca portuguesa (nacionalizada após 25 de Abril de 1974) é objecto de diversas corregulamentações, com vista a evitar gastos que acarreta para o Estado, em gestão que lhe não deve ser imputada, como também, em contrapartida, a primar pela regra da livre concorrência no mercado interno.

  A operação da desregulamentação foi demorada com avanços e recuos.

  No entanto, o sector nem sequer de modo claro, transparente e patente, vem beneficiar a população.

  As regras continuam imutáveis ao nível da fixação dos preços na assunção do crédito activo! Pois, ao lado de antigo e grande Grupo Nacional ora surgem Empresas Holding que mantêm os preços em cartel.

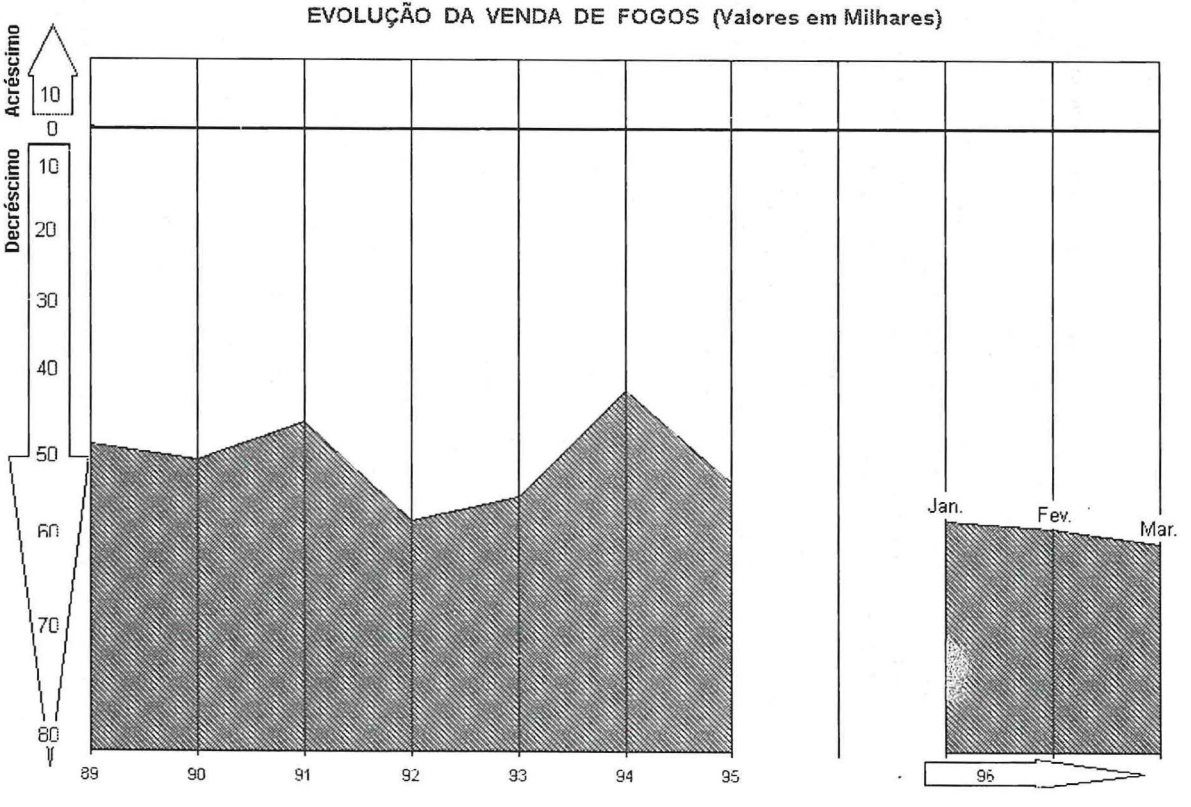
  A lei sustentadora ou de reporte desta situação não comunga de implementação eficaz no âmbito do diálogo social.

  Pode-se demonstrar esta peculiaridade da norma social frente ao sector secundário com um gráfico que abrange sete anos, de 1989 a 1996.

No nosso País a construção civil é a primeira das indústrias. Ora, se por hipótese, a construção não pára, a área de serviços de venda, a ela conexa, não pode deixar de lhe corresponder em termos de celeridade.

Esta situação tipo encontra nexo causal na fraca ponderação da utilidade marginal, que é a procura e venda dos bens imobiliários. Daí que se possa extrapolar e visualizar a situação do desemprego no País.

Segundo o IEFP o número de desempregados rondou os 430.000 em Fevereiro de 1996; mais 12% que em Fevereiro de 1995; e 2.6 pontos percentuais mais do que em Janeiro último. Daí que o sector do imobiliário em termos de satisfação das suas utilidades venha a cair pelo binómio desemprego-não utilização de crédito para habitação. (Ver gráfico junto DN Abril de 1996).


EVOLUÇÃO DA VENDA DE FOGOS (Valores em Milhares)
Acréscimo
10
0
Decréscimo
10
20
30
40
50
60
70
80
89
90
91
92
93
94
95
96
Jan.
Fev.
Mar.

- Outro ponto. A Segurança Social (ou a Saúde) tem por função garantir direitos aos cidadãos.

Não se trata agora de ver de que forma - se por capitalização de reservas, se por mera repartição dos seus valores, ou até se se limitará a gerir por concessão dos seus serviços.

O que para as nossas reflexões interessa observar é o facto de que o benefício dos direitos à Segurança Social, em épocas de intervenção económica, decrescem de componente social. As conjunturas, sejam elas de recessão, deflação ou inflação, se o sistema for esse não determina diferenças. O que, realmente, é marcadamente distintivo são as características das leis dos assuntos sociais, que, nessa oportunidade, deixam de cuidar do seu objectivo específico para purificar o sistema económico. A sua própria feitura e aplicação tem sinal de conjuntura. Marcadamente redutora a lei social passa a jogar "*ex ante*" com o económico.

Outra coisa seria se, não obstante os custos que tais situações acarretam, houvesse a externalidade da lei — o acesso dos particulares a maior e melhor informação e garantia dos direitos.

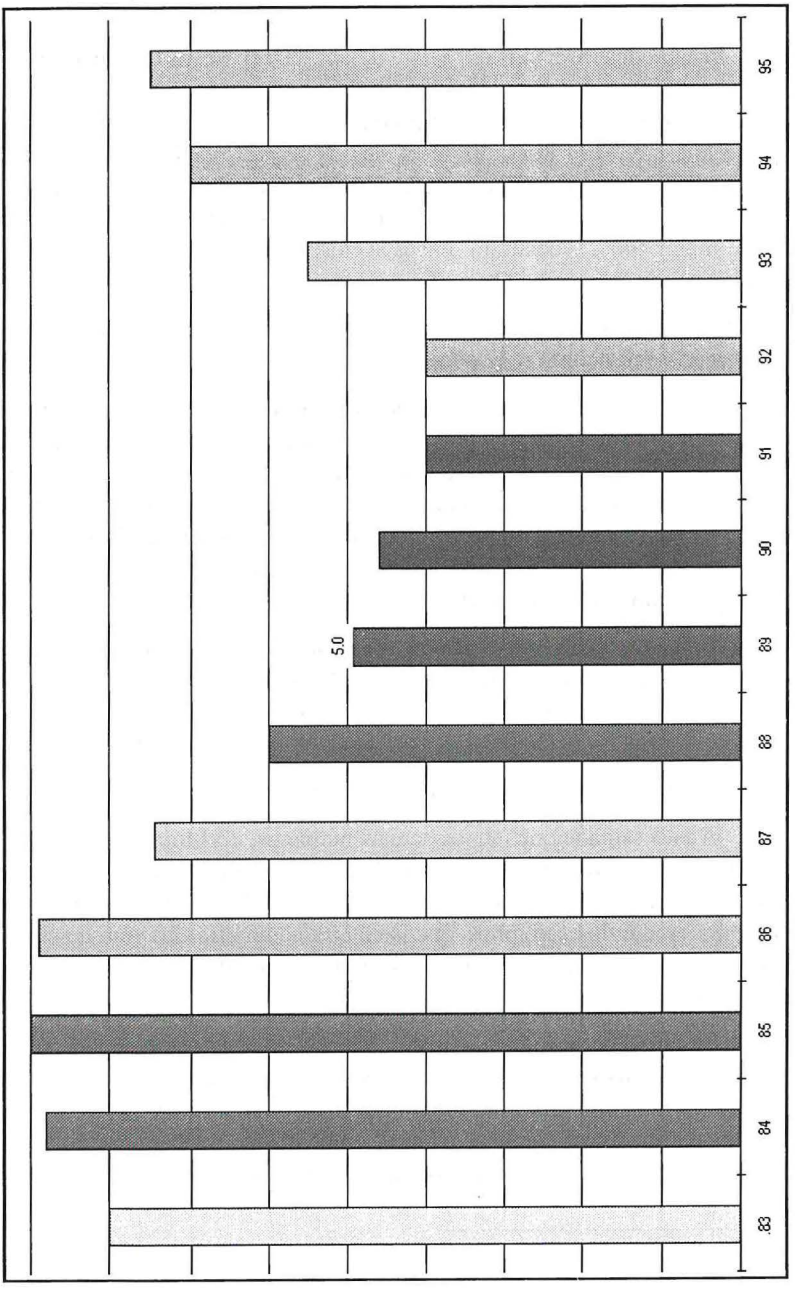
Numa administração de prestação cuidada que vivesse situações de progresso e corresponsabilizasse os cidadãos no emprego e na aplicação dos benefícios sociais.

De contrário não. A lei continua universal, os assuntos continuam globalmente sociais, mas, como se está no ciclo conjuntural mais ou menos duradouro, retrai-se a leitura e a aplicação da lei, o direito à informação passa de largo, a concentração de poderes é maior. **Antepõe-se aos assuntos sociais a economia.**

Senão vejamos, com o peso do desemprego ao nível dos números negros de 1987, pelo gráfico junto (DN — Abril de 1996, por ocasião da apresentação na Assembleia da República do actual Programa do Governo — o XIII).

Neste gráfico se vê que o desemprego não pára de crescer, pois que o seu ritmo desacelerou negativamente, de novo, em 1993 e até ao ano passado.

Peso do desemprego ao nível dos números negros de 1987
Valores em percentagem



Prestações de curto prazo ⇒ **Sobem em número**

Prestações diferidas ⇒ **Decrescem de garantias**

A verdade, no nosso imediato ponto de vista, é sempre um ponto de equilíbrio entre a estrutura e o dever ser. Neste factor não tem de entrar a menção da estrutura económica, mas tão só a de cariz social. Que se alternize, se a época não é benévola ao ponto de favorecer o social, com medidas de maior fundo social em outros sectores da economia — mas não se mexa na Moral Prática do Dever Ser.

Para o Prof Kenneth J. Arrow economista do desenvolvimento[18] a sua dissertação é feita como se pode ver:

> "A economia é uma parte importante da sociedade, o fundamento de muitas formas de bem-estar e, se não é a expressão das esferas mais elevadas da moral e da cultura, é a base material. Assim o modo como os indivíduos interagem no mercado é uma parte importante do compromisso moral e religioso (...). A eficiência do mercado é um instrumento poderoso do progresso social e de melhoria do nível económico de todos incluindo os pobres (...)".
>
> E "O mercado não é árbitro universal". ... sem um compromisso moral em compreender os valores dos outros (entre a eficiência e a equidade) muitos conflitos ficarão insolúveis.

A obrigação moral de prevenir esses danos (custos impostos a terceiros) deveria juntar-se às obrigações e controlos legais.

A necessidade que têm os actuais humanos, do Mundo Hodierno, de se relacionar com os outros obriga "O Rei Leão a conviver com as Hienas", sendo quase a oligarquia do dinheiro a mandar. E a avançar pela via do eterno itinerante dos caminhos, que, sem eira nem beira, lhe tem de chamar a atenção e obriga a reflectir, a recriar, a prova dura da vida em medidas de acção política.

Situando a questão nas trocas, cada vez mais em permanência de mercado, e de disputa, assinala-se uma severa sanção que implicará custos enormes para com a pobreza global — o mais dramático exemplo dos conflitos da realidade económica. E com a fome que se passa nesse mundo — ao nível dos valores, do desenvolvimento, da riqueza e da produção, enfim

---

[18] *Social Choices and Individual Values - USA - 1951*

do consumo da mera dieta alimentar — **a regulamentação, que não a pirataria, surge como tarefa primaz.**

Por aqui passa, no exemplo mais real da vida das sociedades, todo um mundo de economia e de direito. Direito Económico, chamam uns; Economia Política, com coerência e cultivo do direito, dirão outros.

Todavia, o que interessa perante essas duas estruturas corporizadas do mundo existencial — é impregnar o ser do sentido de equilíbrio, a respeito do dever ser.

Já vimos acentuando, desde as primeiras linhas, esse ponto ómega de assimilação do Homem, pelo que nos escusámos de mais variâncias sobre o tema.

V. DA INTERACÇÃO DO REAL NO SOCIAL

As metas finais acabadas de dizer, e não obstante, não sendo dogmáticas para a Economia — sustenta a estrutura de base material — também o não serão para o Direito — sustenta o compromisso moral, a estrutura moral correspondente aos humanos.

O Prof. Doutor Orlando de Carvalho na **Teoria do Direito**[19], sobre o problema ontológico refere que o Direito ou a Economia, ou qualquer outra realidade não se transpõe a si mesma como um valor axiomático. "O que há é "uma certa leitura" da realidade que nós podemos chamar jurídica, ou há como que outra vertente desses fenómenos multissignificativamente empíricos, que nós podemos chamar de jurídica".

"O Direito, postula a sociedade, ou seja, a vida em conjunto, a vida social — **o real social representado numa fase evoluída da própria evolução da realidade terrestre".**

Se não podemos pensar exclusivamente no jurídico, nem no económico (pois a realidade tem muitas mais vertentes) nós escolhemos — não acriticamente, nem dogmaticamente — a própria presença da vertente social, no que tem de divino e humano, para enquadrar o problema mais grave que ninguém de nós resolve.

"Pobres sempre os haveis de ter connosco!... Mas pobres, com fome, não"!

---

[19] *Prof. Doutor Orlando de Carvalho, ibidem*

A realidade natural é uma.

A realidade social deve, e tem de ser outra.

Ao acentuar o divino no humano, estou crente de não acentuar a exclusividade do jurídico ou assertividade do económico, mas interpenetrar uma leitura polissémica, de estrutura do ser, que é como quem diz, de vivência existencial e essencialidade da vivência para melhorar na parte que nos ocupa, o *"quid"* ou a "substância" do dar, mas do dar com amor.

Não distribuir ou repartir e não impor ou deixar correr, tão-só.

Mas sanar o conflito. Transparecer a difusão social, pela marca do valor mais respeitado do homem — que é a Vida entre todos.

Quem vive, tem de conjugar a realidade da sua própria vida com a dos outros — mergulha no social, não foge dela, com receio, ou por instintos egoísticos de defesa; mas antes asseverando que a tradição e a herança do anterior deve constituir PROGRESSO.

"Deus faz as coisas, fazerem-se" (Orígines). É fazendo novas e multiformes coisas, ou fazendo-as de outra maneira que se melhora a vida, para a Harmonia e a Paz[20].

E se é fora de dúvida que a resolução do problema da escassez de bens é todo ele de base materialista, e se é a nível de economia que se vai encontrar a eficiência, os meios eficientes, para o tratar, não poderemos deixar de cuidar da realidade nova, hoje apelidada de multicultural, onde aparece a transdisciplinaridade da moral e do direito, por um lado, e, de outro lado, a caracterização do real social, por métodos racional-linguistas, ou sócio-linguistas.

A racionalidade crítica dos fenómenos sociais ilumina facilmente as essências dos factos sociais — **demonstra o que vale a pena ser**.

Esta racionalidade crítica faz-se necessariamente no positivismo das leis sociais (segurança, social, ambiente, saúde, etc., etc.). Como também nas interpenetrações de culturas se vem colocar o "*homo sapiens*", a interpretar e a exprimir pela fala as infra-estruturas em que assentam o ser sociável.

---

[20] *Não é intenção deste trabalho explicar alguma realidade social com contributos religiosos, mas apenas usar da esperança para contribuir com um testemunho de diálogo social, a firmeza dessa característica, no evitar dos conflitos sobretudo o mais drástico.*

O ser, em sociabilidade, distingue-se no campo dos humanos, pela convergência da expressão significante e significado.

Da oralidade à escrita, as expressões sociais representam evidências do ser.

Será esta rotação de proveito-custo da racionalidade dos humanos (e as nuances que estas implicações comportam de vantagem, ou ónus e desperdício para o real social) que faz aparecer as ciências do social, a par da linguagem, (da realidade empírica passa-se à realidade ontológica, do deve ser pela boa expressão da fala).

Exemplo destes factos encontra-se facilmente no fenómeno da televisão. Na realidade chega-se a dizer que a televisão fornece aquilo de que as pessoas necessitam, gostam de ver!

Nada mais contrário.

Essa é a visão mecanicista, e é a da TV — a de base estritamente material pura. A televisão devia introduzir a componente da racionalidade crítica e a educação da linguagem para não desperdiçar o real social global.

A sua externalidade trará enormes custos geracionais, e civilizacionais se não o fizer a reconversão — ao nível dos conteúdos, dos programas.

Que melhor arte, cultura, ou interacção social do que — pela TV — dar por Amor e não por violência ou sexo.

A Sociedade precisa de interpenetrar a noção de serviço.

E cabe agora uma reflexão:

A Teoria do Direito doutamente elaborada pelo Prof. Doutor Orlando de Carvalho, ao centrar-se no real social, considera determinante a influência da economia para explicar a estrutura do real — a escassez dos bens.

Nós temos talvez o ensejo de compreender essa mesma estrutura, e o depauperamento de meios com que é confrontada — por banda não da materialidade tão-só, mas da organicidade teleológica; é certo que, nos fins da estrutura social, há a realidade de nível jurídica, e há a realidade sócio-linguista dos homens. Existe, assim, essa interculturalidade.

E por haver esse ensejo, do semblante orgânico, é que ao corpo acrescentamos a busca da alma — a procura do dever ser — através das regras de racionalidade crítica.

De formas económicas, jurídicas, sociais se impregna, em massa, a busca da substância. No fundo do ser actua o SOBREVIVER, no mínimo de paz social.

Aditemos ainda este passo de Prof. Doutor Orlando de Carvalho: "As ciências sociais (do querer, segundo classificação de Stammler) supõem a necessária mediação da vontade humana, não tanto da vontade humana individual, mas da vontade colectiva porque só esta mobiliza grandes alterações sociais. (...) O direito não é uma instância pura como pretendia Kelsen — Teoria Pura do Direito."

Somos levados a acentuar que em matérias relacionadas com os estímulos insanos de sobreviver, como são os da pobreza global, essa racionalidade crítica, de base, na Paz Social, enforma-se de valores (racionais e universais, com volição performativa para conformar condutas).

"O estar em relação com" é sinónimo de sujeitos passivo e activo, classes dominante e dominada, sistema de valores jurídicos ou de contravalores, valores de consistência do diálogo social. Também é significante de análise social ao nível dos fins com que se actua.

Os fins projectam-se e, mercê da essencialidade como vão sendo ou já foram prosseguidos, as comunidades históricas ou coetâneas transportam em si **um tema** a projectar; a propor (a que não é alheia a perspectiva ética, moral, cultural, ou a presença religiosa ou de tradição). Um tema para agir, agir em prol de valores adquiridos ou a adquirir; a interagir não só naquela sociedade, mas também na interligação com os outros projectos-tema.

É esta ideia, da manifestação do valor de raiz Kantiana, que o Prof. Doutor Orlando de Carvalho representa e apelida de **Projecto Social Global**, imputando-lhe a via do direito a servir de instrumento e de táctica em utilização dos meios, a ligar a prossecução dos fins.

Acrescenta-lhe a análise macro-explicativa desse projecto que se desdobra quer na transversal, quer na linha meridiana, em projectos médios ou micros. E o cursor tanto o é na zona ascendente, como na descendente; e tanto para o lado norte, como para o lado sul. No fundo, realiza-se em todos os planos da **VIDA**.

Serve-nos bem esta explicação. Não duvidamos da orientação doutrinária, bem antes pelo contrário, e recebemo-la e aceitamo-la para explicar as teses e as eventuais hipóteses de discernimento do nosso Direito da Segurança Social.

Por isso importa citar o que aquele Ilustre Mestre — nesta base — entende por DIREITO. "É o normativo social necessário[21] do ponto de vista do poder que organiza a sociedade.

Mercê deste carisma — **do necessário** —, há um fim, e sem abdicar das características gerais da norma jurídica, adita-lhe a tese de defesa do paradigma ou projecto social.

Um fim, aliás, manifesto no Direito da Segurança Social — a necessidade; em termos mais suaves e técnicos, a garantia de subsistência dos beneficiários desse ordenamento.

De propósito, não dizemos beneficiários activos, porquanto o confronto entre dominante e dominado, entre garante e subsistente, permanece no TEMA SOCIAL GLOBAL.

Assim como não podemos, neste texto, deixar de perspectivar o Projecto Social, para que tendemos, o da Pobreza Global — não um anti-projecto, mas um tema real — pelo que se torna imperioso reconhecer que, hoje, a Paz passa pelo Desenvolvimento dos Pobres — o que implica regras de parcimoniosa economia.

De uma vez por todas — para explicar Segurança Social — temos três sub-temas: o jurídico, o económico e a harmonia social.

Como não vamos tratar a análise de um macrocosmos, basta-nos ter estas confrontações explícitas, atrás respigadas, para de certa forma serem adjuvantes críticos da História do Sistema da Segurança Social; da Prática e da Vigência que tem tido, após a abertura às regras da liberdade e da representatividade; e da Prospectiva que, a nosso ver, possa ter, para consubstanciarmos os catetos de uma figura sustentável.

Falta resumir um só aspecto desse triângulo isósceles, talvez o ponto central donde emergem e saem os valores e os interesses necessários.

Assim como o corpo biológico tem vitalidade imposta por certos órgãos, a componente global-social tem que ter um "coração, uma cabeça e um estômago".

Onde está, então, esse ponto? No próprio Homem.

---

[21] *Sujeita-o à coação e à garantia da subsistência. in "Teoria do Direito", ibidem*

Não no homem mecânico, de teor dialéctico e barrista, de confronto, saliência, despique e arrogância, mas no outro, benigno, harmónico, interiorizado, silenciador, ouvinte e orante, vivaz quando escuta.

O Homem Social, além de ser em relação, tem que consubstanciar um ser orgânico, disciplinado, interpenetrado do que vale e valem os outros porque também reflexivamente são suas células orgânicas.

O que hoje, em Direito, se manifesta como defesa de interesses difusos, e protecção jurídica para que se mantenham, assim, na base do social, não tem razão de existir.

Vimos que a parte económica explica isso bem — interesses difusos são interesses com custos face a alguém.

O direito que os sancionar e lhes vier a dar a componente da magnitude necessária, pode desatender ao social, porque não cuida da organicidade dos envolventes — os Homens.

Não conheço, nem pretendo realizar erudição, mas a matéria, esta matéria, serve de exemplo para ver do ser inorgânico que será o Homem se se deixar mecanizar, aparafusar (é o termo) por não amar, não se solidarizar, distrair-se do que o preocupa, pois que agora está difundido entre muitos, ou entre mil.

Este micro-projecto social deve ser combatido, por negativo, pois arrisca a perder o órgão vital da sociedade actual que é o Homem.

Gostaria apenas — já que "só não sofre quem não tem rins" — de textualizar as asserções com uma passagem simples, de quem sabiamente me pode representar:

- "O que gravita na terra deve constituir uma forma básica de são amor, instintivo e orgânico a si mesmo. Digo mesmo, amor a si orgânico e não mecanicista; no amor do homem mecanicista, a si próprio, o eu fica separado do tu. Por sua vez no amor orgânico a si próprio, o eu acolhe dentro de si o tu e às coisas por demais. Olhando bem: Este amor orgânico a si implica uma união orgânica entre o eu e o tu e entre o tu e o próprio ele".

- "O eu, o amor a si mesmo, expande-se. Todas essas coisas que eu acolho em mim, de tal modo que passam a ser como um prolongamento da minha própria pessoa, se convertem em amor aos humanos e aos objectos terrenos. Pai, mãe, irmãos, bens, propriedades! Com

que força penetraram na minha vida! Com quanta razão hão-de ser considerados como uma extensão minha! Por isso, todos eles são parte de um conceito ecológico, e terreno, de amor entranhado, que se há-de tornar uma forma fundamental de amor orgânico são e instintivo (...) Os sociólogos definem o terreno como um lugar a partir do qual eu me encontro e recebo acolhimento."

Este amor instintivo a si mesmo tem que ser orgânico, e não só quando se trata da minha própria relação, entre o eu, o tu, e o ele, no meu ambiente, mas também entre o amor ao mais próximo de mim (que está perto), mas também ao que está longe; amor orgânico entre a nostalgia do lar e o anseio pelas lonjuras (...) "Quantos suíços não podem sair das suas terras, porque foram fustigados pelas montanhas! Na verdade é algo de muito belo poder ter saudades"[22].

É evidente que as leis humanas são impregnadas deste teor orgânico da vida, o que será necessário é pô-las a render e educar a comunidade, a que se destinam, nesse sentido.

Por isso que, de uma cultura assaz tecnológica e consumista, se passa à hedonista e por certo, à da peça mecanicista.

Importa realçar a componente da amizade sã e orgânica, a transpor a barreira do singelo e a falar em comunidades. Em apelo aos fins dessa comunidade. Em capacidade realizadora de interessar os órgãos que a representam no Viver Orgânico — não só por serem comunidade organização, mas pela franja transcendental, de que o outro é tão orgânico como eu (mesmo que dominado social, ou culturalmente); é um ser em relação biologicamente extensão do outro e vice-versa.

No fundo, esta pedra angular vem avivar custos e ampliar benefícios, pois, quando se sobe, transcende-se, e se se alarga o horizonte, amplia-se o campo de observação.

O Ser Orgânico é um carisma que se deverá tornar imanente ao tempo actual, e ao homem coetâneo. Aquilo que alguns doutrinadores chamam Tempos de Ecologia do Espírito. É mercê desta teorização triangular ao nível do circuito essencial, tendendo para um ponto de reconciliação, que nós poderemos enquadrar, afinal, o termo final do nosso trabalho que consiste em elaborar uma pequena perspectiva histórica da Segurança Social

---

[22] *Mecanicista como uma máquina que desliga e volta a ligar. J. Kenternich - El Amor al Terruno.*

em Portugal, acompanhada de alguma outra consideração de prospectiva do Sistema Vigente.

VI. A Segurança Social Portuguesa: Perspectiva Jurídica e Perspectiva Social

1. A raiz voluntarista

Na evolução dos esquemas de protecção social que originam, hoje, a banda larga do sistema de segurança social, distinguem-se essencialmente três circunstancialismos estruturantes.

Um primeiro, da estrutura das prestações e dois outros, em conjugação, a assistência e o mutualismo.

Enquanto este tão-só de iniciativa e demarcação privadas, aqueloutro podia ser de órbita organizacional do Estado ou das entidades não governamentais — públicas ou privadas.

São principais características das associações mutualistas, como das palavras resulta, os seus destinatários; são os que podem vir a carecer da protecção comunitária, inicialmente organizada em "corpus socialis", mas também são quem suporta os seus custos. A receita e a despesa é dos próprios associados — os benefícios existem *"pro rata"*, quando muito podem ficar diferidos ou serem dependentes de prova de recursos insuficientes.

Já no campo da assistência pública ligada irreversivelmente aos desvalidos ou desfavorecidos da sorte, melhor, destituídos de proventos ou créditos capazes de (sobre)viverem sem capacidade organizativa, o real é necessariamente interveniente e dominante, e a disponibilidade de meios provém de entidades-outrem em relação aos destinatários.

Situar as fontes legais que presidem a estas formas organizacionais de protecção social — no nosso País — significará também excutir, um tanto ou quanto magistralmente, tempo de distanciamento dos cidadãos (com direitos fundamentais típicos/ou de intervenção necessária) dos poderes públicos.

Sem nos alongarmos nas espécies, dois tipos desta protecção social, que não têm senão em comum um aspecto — o seu cariz voluntário ou de tendência voluntarista — se devem referir: consti-

tuição das Santas Casas da Misericórdia e das diversas Associações Mutualistas (a cobrir incapacidades e, em alguns casos, imobilidades) mas, sobretudo, no Norte-Centro do País em cobertura dos casos de morte (montepios, e lutuosas).

As desinências desta configuração existem hoje com certa realidade.

1.1. As Misericórdias aparecem a organizar-se, fugindo de marcas corporativas que possuíssem para se aproximarem, em capacidade de expressão democrática, das diversas comunidades locais.

As associações de socorros mútuos a apresentarem-se na componente democrática que sempre tiveram, e a suscitar um melhor desempenho e uma plena liberdade de expressão (cerceada em muitos casos pelos antigos poderes autocráticos no País).

Não se deve passar à frente sem focar que, neste capítulo, as Misericórdias são o traço inicial e o carisma português das noções essenciais da solidariedade para com os mais pobres.

Até com alguma assertividade se pode dizer que, neste campo, a Rainha D. Leonor de Lencastre teve papel não só de fundadora, como de precursora de grande abertura que implicava a beneficência pública em Portugal. O cumprimento das boas obras.

A conselho, por certo, do seu confessor Frei D. Miguel de Contreiras o Instituidor, a Regente do Reino, na ausência de seu irmão Rei D. Manuel I em Castela a colher o braço dinástico, estabelece o compromisso da Misericórdia de Lisboa de 1498.

O percurso foi de manifesto progresso, em que as Misericórdias, a par de outros Institutos Pios e ocupando-se frequentemente das obras hospitalares, assumem um "relevantíssimo papel, a partir do século XVI"[23].

---

[23] *Dicionário Enciclopédico da História de Portugal - Selecções do Reader's Digest/Publicações Alfa, SA - 1985*

Mas é de salientar que a prática das boas obras, a prover pela Irmandade dos Homens Bons e de Sã Consciência das Santas Casas, centra-se nas Instituições do Antigo Regime em que "o Papado é superior à Realeza tanto como o Sol à Lua"24 .

Autêntica Administração de Prestação que é exemplo de sã consciência do progresso do bem comum em nossas terras, de que hoje são instituições — exemplo, modelo ou padrão de conjunto de instituições.

1.2. Por sua vez, a origem do Mutualismo em Portugal e as provas da sua continuidade requerem apreciação de carisma a não perder de vista.

É o traço da cooperação mútua que fez o desenvolvimento do mutualismo, do séc. XVI em diante.

Com a Época Liberal o traço distintivo torna-se dominante.

Muitos doutrinadores do movimento operário se ocupam das mútuas e, cerca de 1840, as organizações de trabalhadores assumem quase exclusivamente um cariz mutualista. E cada vez mais assumem um carácter participativo e mobilizador das classes operárias e obreiras.

De tal forma se torna factor de expansão e progresso visível, na liberdade que concedia no poder de reunião e de preparação de mentalidades, que em 1886, 1904, 1911 e 1934 se reúnem os motivadores e os motivos em Congresso. Alarmado, "o Estado Novo" põe termo ao movimento mutualista livre e espontâneo, quando, em 1931, já existem umas 533 associações com cerca de 576 000 sócios" em contraponto cientes da sua liberdade de reunião e de expressão.

Em época de liberalismo, o associativismo triunfou pelo sabor da cooperação mútua, quer entre trabalhadores, quer entre empresas do mesmo ramo.

De toda a forma é de reter que foi em 1933 que a Constituição do Estado Português lhe demarca novo rumo, pelo que o **movimento mutualista torna-se desaforado**.

---

[24] *Inocêncio III, S.P.*

Subsistem algumas associações sem intervenção sectorial significativa no *"campus socialis"* (a sustentar muitas vezes algum segmento de emprego, e a não suscitar desaires ao regime). Ressalvam-se deste panorama as associações de socorros mútuos que tinham caixas económicas agregadas[25], as de mero pendor de cobertura em lutuosas no Norte do País, mas sem a capacidade de intervenção de parceiro social. De todo o modo, o livre associativismo implicava sempre distribuição de receitas, quotizações, e benefícios pro-rateados.

Neste domínio, torna-se a função predominante atribuída aos Sindicatos Nacionais por força dos artigos 42º e 49º do Estatuto do Trabalho Nacional e Previdência.

Também sob o mesmo prisma, o Artº 1º, da Lei nº 1884, de 16/3/1935 redigido em Nome da Nação, de "as associações de socorros mútuos" continuarem a reger-se pela respectiva legislação, sem prejuízo da sua gradual integração no plano de previdência social, que ao Estado incumbe estabelecer (e esse plano era de âmbito tão só corporativo, não já associativo).

1.3. Por todas as vias dadas, ficamos cientes que a beneficiência pública no País era seguramente das Irmandades e das Confrarias sendo a sua base de consolidação de rigor patrimonial.

De referir que os movimentos de capitais geram-se nas Misericórdias. E disso é prova a de Lisboa, que foi nacionalizada com o Estado Novo, restando a Irmandade da Santa Casa como Corpo de Direito Canónico.

E as restantes do País se mantiveram junto de Hospitais de Beneficência e Assistência Públicas, constituídos pelas ditas Santas Casas, a absorver subsídios estaduais.

Por fim, plena intervenção estatal tiveram-na nos idos anos de 1974/5, mantendo-se tão-só como institutos pios a reger-se pelo direito canónico, cedendo o seu património para diversos fins, nomeadamente os que resultam da utilização dos seus Hospitais.

---

[25] *Vd Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, Ano 55 - Janeiro de 1995*

De salientar: a fonte já não é necessariamente, nestes tempos últimos, na perspectiva, o direito do trabalho ou de previdência, melhor o direito corporativo, mas o direito fundamental do País — o que faz a separação ou a Concordata entre a Igreja e o Estado.

2. A protecção social obrigatória, a industrialização

É a par desta segurança benévola, caritativa ou filantrópica, com a tendência para, na era industrial, o afloramento de grandes massas atraídas às cidades, da dialéctica capital-trabalho e das variáveis financeiras que suportariam o tecido empresarial, que surge o Plano Obrigatório de Seguro por parte do Estado.

Assim, e de facto, Portugal aproxima-se do direito comparado estrangeiro.

É na Alemanha, com Bismark, em 1880 e 1890, que surgem inicialmente as garantias sociais como reparação de riscos centrados no "inside" do mundo do trabalho", e a inspirar, mais ou menos indirectamente os Sistemas de Segurança Social de diversos países (de distinguir, por exemplo, o Acto de "National Security" em que consistiu o Plano Beveridge de 1911, em Inglaterra).

É realmente "a noção de proletariado como classe socialmente desprotegida de factores ou riscos não profissionais, sem poder esperar pela chuva para ir ao campo colher os legumes ou decidir comprar ou matar os bichos", que suscita a questão social.

Quem quer trabalho para produzir capital, paga-o pelas componentes da manutenção dessa matéria-prima. Foi na fábrica, e não no campo, que o seguro social obrigatório surgiu — pois que o sector agrícola só mais tarde veio a ser afectado.

A conclusão deste processo não joga com finanças do antigo regime, tudo se trata e deve servir na dialéctica "das sortes financeiras do Estado" dos tempos modernos ou coetâneos.

Portugal não fugiu a esta regra, imposta às finanças públicas pelo meio social. O facto social foi precisamente esse: garantir os salários e a sustentação da quinta, fruto de renda, do serviço prestado, nunca da carreira.

Garantir trabalho — implica salário.

Garantir renda — implica pensão de reforma.

Pode-se dizer e encaminhar a questão apenas para a primeira parte e rapidamente o plano repristinava a substituição dos salários retidos para cobrir os eventos da doença, da inabilidade, ou do acidente.

E deixar a render um plano de pensões para as próprias camadas proletárias.

A primeira disciplina jurídica surge na I República com os Decretos nº 5636, 5637 e 5638, de 10/5, de 1919 (para doença, desastres no trabalho, e seguros de invalidez, velhice e sobrevivência).

E a nossa primeira Lei nº 83, de 24 de Julho de 1913, foi afinal a que se manteve na sua essenciabilidade, ao diferir a cobertura dos acidentes de trabalho para as entidades patronais.

Manteve-se mas com uma pequena alternativa (além das mudanças formais) aparecida mais tarde, a de que o risco com as doenças profissionais passa a ser desligada dessa protecção laboral, e entra em seguro social obrigatório. Ficando, todavia, a responsabilidade dos acidentes de trabalho a cargo das seguradoras industriais.

Quanto aos demais nem a I República teve que se preocupar com o alargamento dos fenómenos sociais, a este nível de protecção, mas também surtiu que a nova República não pôde passar de largo o fenómeno social (passa a ser precisamente mais esse, o da reconversão dos sectores e dos factores de produção, por forma a que as classes sociais não fiquem destituídas de alimento).

Não vindo nós a fazer traço histórico neste texto, delineamos tão só o funcionamento das instituições de seguro social obrigatório desde a sua manifesta origem até aos nossos dias, para, no contexto do trabalho, oferecer uma conclusão. E assim distinguiremos três tipos — ultrapassada que está, porque atrás tratada — a base voluntarista desse sistema — os das Leis nº 1884, nº 2115, e nº 28/84.

Lei nº 1884, de 16 de Março de 1935.

A Lei nº 1884, de 16 de Março de 1935 previa um sistema de realização progressiva, assente em instituições de previdência de ca-

rácter sindical, dependentes da organização corporativa ou tanto quanto possível a si ligadas.

O seu regime financeiro, dada a forma progressiva mas lenta da implantação do sistema da previdência social, determinou que o equilíbrio financeiro fosse assegurado pelo regime de capitalização pura.

Assim, várias instituições, similarmente ao seguro privado, usaram o esquema de prémios de constituição discriminativos por idades de admissão, ou por mudança de categoria profissional.

E foram assim estruturados tanto os benefícios diferidos (pensões e subsídio por morte) como até mesmo o subsídio por doença.

Igualmente o regime do abono de família — criado em 1942 — embora descentralizado pelas diversas instituições traçou um sistema unificado de capitais, através de câmara de compensação inter-caixas regionais, cuja realização incumbia ao Fundo Nacional de Abono de Família.

As contribuições advinham de descontos sobre os salários e de uma taxa social a incidir sobre as remunerações de trabalho extraordinário.

No sistema desta Lei nº 1884 as taxas de contribuições eram variáveis, mas a atingirem na generalidade o percentual de 9,5% ou 10,5% sobre os salários, os quais vieram a sofrer sucessivos descontos, situando-se a partir de 1947, em 20,5%, nas caixas com o esquema de benefícios mais generalizado.

O esquema de capitalização, a forjar-se, permitia dessa mesma maneira, o procedimento de usar tectos salariais (*"plafonds"*) que não pusessem em causa hipotético falimento da empresa corporativa.

Assim, em 1943, os descontos sobre os salários foi fixado em Esc. 3 000$00 mensais e, com fraca variação, como se impunha pela doutrina vigente, atingiu em 1959: Esc. 5 000$00.

Para oferecer melhor capitalização, o acesso aos benefícios dependia de prazos de garantia elevados (dez anos para as pensões), e do mesmo modo aumentavam-se grandemente as taxas de contribuição e não se deixava empolar o sistema pelas técnicas dos

"plafonds", garantindo total independência entre benefícios e contribuições.

E tanto resultou que, na fase inicial do Sistema, se assistiu à acumulação de fortuna considerável, socialmente exagerada perante o pouco volume de benefícios distribuídos.

Daí decorreu um investimento grande, para obter renda suficiente de molde a assegurar benefícios.

Em acções ou obrigações de empresas, em carteiras de títulos do Estado, e em património imobiliário para habitação.

Este sistema, no fundo, foi central ao arranque verificado no campo da economia e da habitação social.

O regime financeiro de capitalização vem a ser progressivamente alterado. Pela instituição de prémio único, que significasse prémio médio em relação a cada esquema e população abrangida, e as pensões, por sua vez, dependiam do cálculo médio das referências salariais.

Também em matéria de subsídios de doença passa-se muito rapidamente a esquemas mistos de capitais de reserva, constituindo fundo de garantia adequados.

Também mercê do abaixamento do valor da moeda as pensões começaram a apresentar-se de montante socialmente pouco e insuficiente, daí que surgissem necessidades de regulamentação, por melhorias, do dito benefício — o que acarretou manifesta descapitalização.

Lei nº 2115, de 18 de Junho 1962.

Com este diploma, que melhora substancialmente o esquema de benefícios, se integra o conceito de inscrição vitalícia do beneficiário, e cria-se uma caixa-central a assegurar o benefício das pensões (invalidez, velhice e sobrevivência), dando fundamento e motivo a esta mudança a capacidade oficiosa do beneficiário de garantir futuramente uma renda em pensão.

O Poder toma a medida de regionalizar e regulamentar melhor e mais administrativamente o sistema, mas no campo financeiro passa a retratar a protecção social em regime de capitalização atenuada, e, da mesma feita, garante outros benefícios.

Também é constituída a Federação das Caixa de Previdência e Abono de Família com o objecto de articular entre si as instituições e planear o financiamento e investimento das caixas federadas[26].

Importa acentuar que um dos motores principais da capitalização moderada, reduzindo muito progressivamente a cativação de capitais de cobertura em superavit, foi a redisciplina da previdência dos trabalhadores rurais (Lei nº 2144, de 29-5-1969). O alargamento de âmbito aos trabalhadores independentes (1977) e a universalização dos benefícios (1973, 1974 — sectores de actividade fracamente dimensionada: domésticas, porteiros, guardas-noturnos, engraxadores, membros do clero, etc. etc.)

A par de normas de regulamentação estritas no acesso aos benefícios, processa-se a melhoria do esquema na primeira época de Abril de 1974, através da constituição de garantia de uma prestação universal (v.g. pensão mínima de reforma — Decreto-lei nº 217/74 de 27/5 — ou pensão social).

Tal procedimento faz com que se deixasse de operar em capitalização moderada e se entre a trabalhar com as sequências do regime financeiro da repartição.

Constituição de 1976 - Decreto-lei nº 549/77, de 31 de Dezembro e Lei nº 55/78, de 29 de Julho.

Neste período, o mais reticente aspecto de cativar verbas financeiras disponíveis consiste na passagem dos cuidados de acção médico-social para o âmbito do Ministério da Saúde, sendo que esse tipo de acção médico-social abrangia tanto trabalhadores como reformados.

Em 1975, 6,8 milhões de contos num total de despesas de 27,8 milhões de contos; em 1976, 9,3 milhões de contos num total de 38,7 milhões de contos. Apenas numa primeira fase de transição a Previdência comparticipa a saúde, sendo que tal situação termina em 1979, passando essa valência a ser encargo exclusivo do Estado por cabimento de verba no Orçamento do Estado.

---

[26] *Nem todas são federadas, pois que anteriores caixas de actividade ou de empresa sendo nacionais obedecem a contas de ordem na Federação, vindo a comungar da interligação, apenas, nos tempos que correm no I.G.F.S.S., que sucede àquela.*

Em termos de regime geral de previdência foi-se graduando a protecção num sentido mais abrangente e uniforme.

E perante as medidas de progressivo alargamento das prestações para tornar o Sistema mais eficiente, ao nível do seguro social obrigatório o regime financeiro foi o da repartição.

A acompanhar a evolução do que a lei fundamental apelida de Sistema Unificado de Segurança Social torna-se cogente o abrangimento de uma rede assistencialista — sobrevivente às estruturas do Estado Novo — para cuidar dos estratos sociais em exclusão social ou em grande carência de recursos.

Não foram, porém, as modalidades de acção social todas ordenadas na óptica do sistema de repartição, continuou a permanecer o procedimento subjectivo e interpessoal por parte do Serviço Social actuando sempre, ou a maioria vezes, sem suporte de regulamentação e procurando melhorar o campo de actuação a intervir e a seleccionar casuisticamente. Mesmo assim surgem opções necessariamente objectivas, fruto de regulamento.

A matriz, todavia, encontra-se no artº 63º da C.R.P. de 1976 e no Decreto-Lei nº 549/77, de 31/12, que traça as grandes linhas de assunção do Sistema (ratificado pela Lei nº 55/78, de 29/7).

E passando a ficar aglutinados os anteriores sectores da Previdência e da Assistência (Caixas de Previdência e Abono de Família e antigos Serviços de Acção Directa dependentes do Instituto da Família e da Acção Social) encontram-se adstritos a Centros Regionais, de circunscrição distrital, a serem geridos em autonomia administrativa e financeira, embora articulados com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

E, a par da Orgânica descentralizada mas global, também se assiste à integração dos regimes de pequenos contribuintes no Sistema.

Promovendo-se, também, um esquema mínimo de benefícios generalizado a quem não possui rendimentos — Decreto-Lei 513-L/79 de 26/2 (mais tarde revogado pelos actuais Decretos-Leis nº 160/80 e nº 460/80, respectivamente de 27 de Maio e de 13 de Outubro).

E, à mercê do alargamento de benefícios e da forma autonómica como se geria ao nível dos Centros Regionais os esquemas de

protecção social, impõe-se o Decreto-Lei nº 17/77, de 12 de Janeiro a centralizar a uniformização das condutas ao nível dos orçamentos e contas e da garantia do património subsistente.

Em análise vemos que existem duas características que funcionam no Sistema Unificado da Segurança Social, em certo sentido: universal e moldado às regras de distribuição.

Pois que não pretendemos abordar o âmbito de algumas instituições do direito infortunístico ou as de correlação ao direito internacional, no âmbito da segurança social, e, bem assim, as instituições passadas que subsistiram de regimes anteriores.

Resulta daí que situaremos este marco ao abrigo da **LEI Nº 28/84 — 14/8.**

Então, dentro dessas medidas, a primeira consiste no alargamento de âmbito da protecção social garantida — direito aos benefícios e atribuição de meios ou serviços à população por forma a evitar carências.

São, como se costuma dizer, o primeiro pilar da Segurança Social, a par com outros esquemas complementares e de iniciativa privada.

O outro aspecto terá de conduzir a uma expectação *hodierna* e que se traduz na forma como se gere financeiramente o sistema — da capitalização pura à atenuada, dos métodos de repartição aos da distribuição.

Em ambas estas características obedece-se à noção de Sistema e, por isso, não se pode imputar à Segurança Social: desvio de rumo às noções que imprimem essa marca.

Foi preciso, na verdade, apresentar um esboço histórico e apercebermo-nos dos alargamentos de âmbito material sucessivamente realizados para compreendermos sucintamente que, no tempo que passa, se impõe uma certa estabilização do Sistema.

Se bem que se tenha ensaiado já a fórmula nesse sentido — Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a repercutir tendências de capitais ao redor da Segurança Social, outra nos parece a nós mais candente qual seja a cobertura da acção social.

No caso de percebermos bem, o direito da segurança social encontra-se na noção mais ampla "de normativo social necessário do ponto de vista do poder que organiza a sociedade".

De normativo necessário — da necessidade premente de garantir a subsistência dos benefícios desse sistema.

Já quanto a acção social, ao arrepio da coercibilidade da norma, parte da ideia ampla do Poder do Estado como imanente a esse tipo de protecção, pelo que se lhe dirigem (Lei nº 28/84, de 14 de Agosto) os poderes dominantes do Estado executivo a governar essa área.

Ora, sendo assim, a Segurança Social fica para quem contribui, com toda a tecnicidade que o termo abrange — valores entregues avaliáveis patrimonialmente — para subsistir durante a vida de trabalho, referenciando todo esse tempo na outorga das pensões (de invalidez, velhice e sobrevivência).

No campo da doutrina da ajuda social, do serviço social, o fim fica diluído nas funções do Estado, equiparado, no caso de Portugal, a País em Desenvolvimento.

E é assim, por isso, que não se pode matar a fome apenas com meios de sustentação patrimonial — esse fim não foi prosseguido, bem pelo contrário; o sinal de Paz frente à Pobreza Global passa pelo desenvolvimento dos Povos, o que implica regras de parcimoniosa economia.

Por conseguinte, quando se tratou de unificar a Segurança Social, no limite pretendia-se capitalizar uma boa parte da população abrangida com recursos próprios do Sistema.

Como vimos, os fins interagem mas não são de idêntica estrutura.

Se na Segurança Social o fim passa por réditos dos salários, no Serviço Social passa por trajecto mais alargado da apresentação do "homo aeconomicus" — organizado, polisistémico, vivaz quando escuta. Ou seja, integrador na Organização Geral do Estado à parcela correspondente de um Sistema.

O que acabamos de dizer não é algo de novo, toda a situação é facilmente apreensível, mas deveria dar o contributo do meu lado —

tentar perceber quais as causas da cupidez da acção social, frente à universalização dos benefícios da Segurança Social.

Apenas o que se refere não pode surtir esforço de um Estado, para estas situações limitado por fronteiras, quando os restantes aspectos da sua vida se geram num mercado livre.

A componente macro-social, para inteiramente se organizar ou aparecer organizada, tem de comungar da flexibilização dos conceitos de desenvolvimento de novas palavras de Paz — é o seu "coração, cabeça e estômago".

Se num Estado de orçamentos rendíveis o problema pode ser isolado, já num País de fracos recursos na produção tem de aparecer enquadrado em horizontes mais vastos - para nós, de ordem europeia, mas mais próximo ainda da concertação dos países na ONU.

É conciliando o teor do direito regulamentador, na óptica do substrato social a imperar, que podemos ultrapassar técnicas ou obras que iniciem o termo da "luta travada por toda a Comunidade Internacional contra a injustiça social, a exclusão e a pobreza".

"Como se ataca a pobreza? Como lutar contra a exclusão social? Como criar empregos produtivos? Como suscitar uma nova solidariedade à escala internacional?"

E continua BOUTROS-GHALI, na Cimeira de Copenhaga de 6 de Março de 1995: "A Cimeira inscreve-se na reflexão em profundidade que a comunidade internacional tem vindo a fazer, desde há vários anos, sobre o seu futuro colectivo e sobre o dever da pessoa humana.

Foi com efeito a pessoa humana no seu meio ambiente que debatemos no Rio. Foi sobre a pessoa humana enquanto titular de direitos que nos interrogámos em Viena. Foi a pessoa humana enquanto ser colectivo que esteve no Centro da Conferência do Cairo sobre a população. E é ainda a pessoa humana através do estatuto e condição de mulher que nos reunirá em Setembro em Beijing.

O próprio conceito de Desenvolvimento Social, que vamos debater aqui, marca de certa maneira um ponto chave desta reflexão. (...) É a afirmação solene de que o homem não pode atingir a plena realização das suas aspirações senão através de uma ordem social justa" (...). E "é à vontade da comunidade internacional que com-

pete dar uma resposta *política* no sentido mais forte do termo, à sociedade global de hoje".

Pois se a ONU imprime este começo da resposta à questão da pobreza e da exclusão social, as Constituições dos Estados devem evidenciar normas-programa para atacar de vez, no Jubileu do Ano 2000, com base em teoria de direito abrangente do complexo social, "a fome que se passa no Mundo"[27].

Da nossa Constituição emerge explícito o compromisso da Declaração Universal dos Direitos do Homem, ao nível da diplomacia do Estado Moderno, ou de relações internacionais que passem a contribuir — por tratados Multilaterais e Bilaterais — para resolver essa questão cimeira, de tratar a pobreza global pela noção apetente de desenvolvimento social, diminuindo, assim, o fosso entre ricos e pobres.

27 Discurso de Boutros-Ghali transcrito dos textos "Desenvolvimento, Dúvidas e Esperanças", editado em Lisboa pela Plataforma Portuguesa das ONGS.

PÓSFACIO

Em reflexões para o futuro, na publicação "O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com natureza jurisdicional" o Conselheiro Professor Doutor António de Sousa Franco, aquilata que "a complexidade e a alta sensibilidade das funções e das instituições tornam-se numa espécie de barómetro da evolução do Estado e das suas relações com a sociedade. Quando assim não sucede a rigidez e a insensibilidade da instituição significará que ela está morta".

Foi, mercê desta douta palavra, que nós tentamos realizar um conjunto de ideias prospectivas sobre a Segurança Social.

Hoje, em que é "a opinião profunda da sociedade civil, que paga os impostos e deve comandar o Estado, que numa ordem de valores democráticos há-de ter precedência" (ibidem), o surgir de um estudo sobre a valoração da questão social deverá conter esse preceito.

Foi, como digo, a razão dessa palavra e a razão das regras da actualização da norma jurídica que nos fez sentir habilitados a lançar a questão social em órbita de conteúdo normativo a velocidades interactivas.

São os pontos de vista da Administração de Prestação, mais do que a de Ataque, que devem constituir a calote do primeiro horizonte crível da interpretação das normas que regulam os assuntos sociais. É, sim, o conceito de eficiência e eficácia juntamente com o de serviço que devem instruir o conteúdo da norma que rege o diálogo social.

Mas ao nível da Administração de Ataque interligada necessariamente com o Sector Jurisdicional do Estado que se não desperdice, muito antes pelo contrário, se acolham as noções de serviço e de realização de bem-comum, sobremaneira quando se interpreta e aplica o direito financeiro no quadro normativo da justeza da aplicação das verbas e dos fluxos financeiros processados pelo Estado; ou seja, sobremaneira nos planos de execução orçamental.

Dizia, já, Sérgio Ribeiro:

> "Mais do que comentar os direitos do homem há a tarefa inadiável de ver as condições em que os homens vivem. Libertar o homem (libertar-se o homem) do reino da necessidade".

Comentar (divulgar, debater, reivindicar) as condições de vida que não façam "dos direitos do homem" a coutada diletante dos homens que sabem que têm direitos.

As contas. Bem nos parece uma via. A nossa razão de ser é a de que ajudemos por sofrível aproveitamento dessa via, a tornar claros problemas reais (e aparências mistificadas) do nosso tempo e espaço.

(Cadernos Seara Nova. Sérgio Ribeiro: "O Orçamento, a Política, e a Economia - Lisboa, Fevereiro de 1969).

A aplicação da lei financeira deve ser conjugadamente aplicada com interpretação actualizada, nomeadamente no campo dos direitos sociais fundamentais.

Em nada afecta a independência do Tribunal, nem a sua capacidade de auto-governo, se o exactor de conta ou auditor da regularidade e da legalidade financeiras tiverem ao seu alcance a outra face dos contextos jurídicos que são, afinal, as valorimetrias dos factos essenciais atinentes a relação jurídico-social.

Propendemos assim para que, a montante da aplicação da lei financeira e das leis relacionadas com a disciplina de jurisdição do Tribunal de Contas, importa ponderar a noção do bem-comum e da substância de vida das instituições controladas.

Esta noção de acção pedagógico-social encontra cobertura nos factos jurisdicionalmente observados em sede da mesma instituição, e o texto, que se subscreve, tem suporte no Capítulo V do Tratado da União Europeia (artº H, nº14) sobre o Tribunal de Contas Europeu.

E, sendo Portugal Estado-Membro da Organização das Nações Unidas, encontra, por outra via, critério de inteligência mais que suficiente neste Ano Internacional da Erradicação da Pobreza.

São palavras de Boutros Ghali, que os objectivos prioritários desse A.-I. a prosseguir são os seguintes:

- A protecção social do indivíduo contra a pobreza;
- Uma maior integração social através da educação para todos e a criação de novos trabalhos produtivos;
- A paz social, gerada por causas económicas e sociais.

"Tem cabimento a manutenção de instituições com poderes jurisdicionais, mas tem de exercer controlos e aplicar critérios extra-jurídicos de análise objectiva da substância financeira da gestão pública do Executivo e dos seus agentes" (Sousa Franco, ibidem). E mais ainda "estou certo que a

evolução do controlo financeiro (.....)[28] vai continuar a confirmar o sentido de aprofundamento da democracia e do reforço dos Direitos do Homem que tem sentido, apesar de tudo e da evolução do Mundo nos últimos séculos".

É a garantia da legalidade, na defesa dos interesses legítimos dos particulares, que se sobrepõem nas acções da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas — confr. artº 216º da Constituição da República Portuguesa, e, bem assim, a Lei 86/89 de 9 de Setembro e suas alterações.

"Por outro lado, este controlo da actividade financeira pública através de observações e recomendações representa também uma missão pedagógica e um alto contributo para o equilíbrio da vida financeira.

São os Tribunais de Contas, na primeira linha, uma garantia objectiva da legalidade e da boa gestão financeira" (vd. Conselheiro Dr. José Tavares, Abril de 1996, Dicionário Jurídico da Administração Pública - vol. VII - Lisboa 1996).

Estender a análise da questão social, pelos factos substantivos que possa comportar, implica também uma medida de jurisdição.

Aquando da intervenção pedida ou exigida aos Organismos Públicos que velam pelos assuntos sociais não implica esta controlo total da orçamentação pública ou da observância da disciplina económica do sector público ou do privado tutelado pelo Estado?!

O controlo mais respeitado deve representar *"ad quem"* jurisdição de soberania representativa mas também outrossim tutela de poder jurisdicional que verse gestão de objectivos. Tudo num plano ordenado pedagogicamente da indução e procura de um bem comum e colectivo pertencente à sociedade civil.

Cremos que, com o nosso contributo, somos claros ou, melhor, prefigurativamente claros na medida em que imputamos à Instituição do Tribunal de Contas o que para si é requerido em todas as fontes de direito, nomeadamente nas legais.

---

[28] *O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com Natureza Jurisdicional, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa 1993.*

BIBLIOGRAFIA

- Biblia (A) de Jerusalém. Edições Paulinas, S. Paulo (Brasil), 1986.

- BARBOSA DE MELO, A. e J. M. CARDOSO DA COSTA e J. C. VIEIRA DE ANDRADE - Estudo e Projecto da Revisão da Constituição. Coimbra Editora, Coimbra, 1981.

- BELO, FERNANDO - Linguagem e Filosofia — Algumas Questões para Hoje. Imprensa Nacional - Casa da Moeda, Lisboa, 1987.

- CARVALHO, ORLANDO DE — Teoria do Direito. Edição polic. da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1993.

- Idem — A Teoria Geral da Relação Jurídica, Seu sentido e limites. Centelha, 2ª edição actual. Coimbra, 1981.

- CASTRO, JOSUÉ DE — Geopolítica da Fome. Brasília Editora, 2ª Edição, Porto, 1974.

- CATOGGIO, JUAN PABLO - Auto-Retrato del Padre Kentenich — Su Mistério Interior. Ed. Patris, Santiago do Chile, Agosto de 1971.

- CEYRAC, FRANÇOIS — Frente a Frente: Economias de Mercado e Planificadas. Edições Romano Torres, Lisboa, 1979.

- CONCEIÇÃO, APELLES J. B. — Legislação da Segurança Social. Editoras Rei dos Livros, Lisboa 1979 e Livraria Almedina, Coimbra, 1989/94.

- Conselho Pontifício da Família — Evoluções Demográficas: Éticas e Pastorais. Edição do Secretariado Geral do Episcopado, Lisboa, 1994.

- Conselho Pontifício para a Justiça e a Paz — Aspectos Sociais e Éticos da Economia - Um Colóquio no Vaticano. Edição da Comissão Nacional de Justiça e Paz, Lisboa, 1994.

- Constituição da República Portuguesa. Edição Actualizada da Livraria Almedina, Coimbra, 1993.

- COSTA, A. BRUTO DA, MANUELA SILVA e Outros — A Pobreza em Portugal - Estudo Subsidiado pela Fundação Gulbenkian — Colecção Caritas nº 6, Lisboa, Outubro de 1985.

- Idem — Pobreza Urbana em Portugal — Colecção Caritas, nº 13, Lisboa, Janeiro de 1989.

- CUNHA, PAULO PITTA E - União Europeia: Tratados e Decisões. Edição da Associação Portuguesa para o Estudo da Integração Europeia, Lisboa, 1995.

- Dicionário Enciclopédico da História de Portugal Selecções Reader's Digest, SA/ Publicações Alfa, SA - 1985.

- DURKHEIM, ÉMILE — As Regras do Método Sociológico — Editorial Presença, 4ª Edição, Lisboa, 1991.

- ESTABLET, ROGER E GEORGES FELOUZIS — Livre e Télévision: Concurrence ou Interaction? PUF, Paris, 1992.

- FERNANDES, ANTÓNIO JOSÉ — A Comunidade Europeia. Editorial Presença, Lisboa, 1992.

- FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA — Finanças Públicas e Direito Financeiro — 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 1993.

- Idem — Finanças do Sector Público, Introdução aos Subsectores Institucionais. Edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1991.

- FRANCO, A. DE SOUSA E GUILHERME OLIVEIRA MARTINS — A Constituição Económica Portuguesa, Estudo Interpretativo — Livraria Almedina, Coimbra, 1993.

- FROMM, ERICH — A Arte de Amar, Ed. Itatiaia, Belo Horizonte, 1991.

- FROSSARD, ANDRÉ — "N'ayez pas peur" — Dialogue avec Jean-Paul II — Le Livre de Poche, Edit. Robert Laffont, Paris, 1982.

- GONÇALVES, ANTÓNIO SEBASTIÃO — A Guerra, Problemas do Nosso Tempo. Biblioteca Cosmos, Lisboa, 1945.

- GRÁCIO, RUI E JOEL SERRÃO — Lógica e Teoria do Conhecimento. Edição Seara Nova, Lisboa, 1954.

- HEINEMMANN, F. — Filosofia do Século XX. Manual Universitário, Fundação Gulbenkian, 3ª Edição, Lisboa, 1983.

- HESSE, JOAHANNES — Teoria de Conhecimento — Colecção Studium, Livraria Arménio Amado, Suc. — 4ª Edição, Coimbra, 1968.

- LAKATOS, EVA MARIA — Sociologia Geral. Atlas — 6ª edição, S. Paulo, 1991.

- LÉVY-STRAUSS, CLAUDE — Raça e História, Editorial Presença, 4ª Edição, Lisboa, 1989.

- MOREIRA, ADRIANO — A Batalha da Esperança. Edições Panorama, Lisboa, 1962.

- MORIN, EDGAR — Os Problemas do Fim do Século. Editorial Notícias, Lisboa, 1991.

- MOUSSIS, NICOLAS — As Políticas da Comunidade Económica Europeia. Livraria Almedina, Coimbra, 1985.

- ORTEGA Y GASSETT, JOSÉ — A Rebelião das Massas. Livraria Ibero-Americana, 3ª Edição, Rio de Janeiro, 1971.

- PERROUX, FRANÇOIS — Ensaio sobre a Filosofia do Desenvolvimento — Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1987.

- S.P. João XXIII — Enciclica Mater et Magistra. Livraria Sampedro Editora, 2ª ed., Lisboa, 1962.

- S.P. João Paulo II — Enciclica Centesimus Annus. Editora Rei dos Livros, Lisboa, 1991.

- ROGÉRIO DE ALMEIDA, J. — Os Valores Ético-Políticos. Edições Salesianas, Porto, sem data.

- RUSSEL, BERTRAND — A minha concepção do Mundo. Brasília Editora. Porto, 1970.

- SANTA-CLARA GOMES, TERESA e Outros — Desenvolvimento: Dúvidas e Esperanças, Edição da Plataforma das O.N.G./s para o Desenvolvimento, Lisboa, 1995.

- SANTOS, MARIA DO CARMO ROMÃO SACADURA, E MARIA GABRIELA CASTELA — Classificação das Instituições da Previdência Social, Direcção-Geral da Previdência e Habitações Económicas, Lisboa, 1969.

- TAVARES, JOSÉ F. — Tribunal de Contas — Legislação Anotada. Liv. Almedina, Coimbra, 1990 (Com Lídio de Magalhães).

- Idem — Administração Pública e Direito Administrativo, Para o Seu Estudo e Compreensão. Liv. Almedina, 1ª Edição, Coimbra, 1992.

- Idem — Orçamento. In D. J. A. P. Volume VI, 1994 (Com António de Sousa Franco).

- Idem — Tribunal de Contas. in. D.J.A.P. Volume VII, Lisboa 1996.

- TOFFLER, ALVIN — Guerra e Antiguerra. Livros Brasil, Lisboa 1994.

Revistas e Jornais:

- Cadernos da Editorial Patris — Vol. XXX — [Amar lo Creado] Santiago do Chile, Agosto de 1991.

- Diário de Notícias — Suplemento de Economia, Lisboa (1995-96).

- Revista Além Mar, Lisboa (1995-96).

- Revista Brotéria, Cultura e Informação, Lisboa (1993/96).

- Revista de Direito e de Estudos Sociais, Coimbra — Lisboa, 1971
- Revista de Estudos Sociais e Corporativos, Edição da Junta de Acção Social, Lisboa - Ano VII - Julho a Setembro de 1968.
- Revista Mensageiro de Santo António, Coimbra (1994/96).
- Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa — Janeiro de 1995.
- Revista Roteiros (Instituto de D. João de Castro), Lisboa - Abril/Setembro de 1994.

INDICE

Página

I O Intuito Racional **201**

II Breve síntese histórica **203**

III Aspecto Económico Interactivo **207**

IV Prospectiva na Jurisdicidade **212**

V Da Interação do Real no Social **225**

VI A Segurança Social Portuguesa - Perspectiva Jurídica Perspectiva Social **232**

1. A raiz voluntarista 232
2. A protecção social obrigatória, a industrialização 236

Posfácio **247**

Bibliografia **251**

A sociedade de economia mista no Direito Francês[*]

por: **Antônio José Calhau de Resende**[**]

---

[*] Monografia apresentada no curso de Mestrado em Direito Administrativo da Faculdade de Direito - UFMG, Belo Horizonte 1991, publicada na Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCMG), Ano XIV, Nº 2, 1996, que aqui se reproduz com a gentil anuência desta Revista e do seu Autor.

[**] Consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Especialista em Direito Administrativo pela UFMG. Professor do Direito Administrativo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 - Origem

2 - Evolução

3 - Modos de constituição

4 - Noções gerais

5 - Definição

6 - Regime Jurídico

7 - Direito Aplicável

8 - O quadro de Pessoal

9 - Sociedade de economia mista e serviço público

10 - Os usurários do serviço

11 - Nacionalização e serviço público

12 - Sociedade de economia mista, estabelecimento público e sociedade de Estado

13 - O estabelecimento público tradicional

14 - Abuso da fórmula da economia mista

15 - Importância da sociedade de economia mista

CONCLUSÃO

BIBLIOGRAFIA

INTRODUÇÃO

A fórmula da sociedade de economia mista representa o período de transição entre o liberalismo e o sistema atual. A ampliação das atividades do Poder Público que se manifesta na intervenção no domínio econômico deu origem ao aparecimento da sociedade em epígrafe.

A economia mista representa apenas uma espécie do gênero "empresa pública" e, no decorrer deste trabalho, estabeleceremos as distinções entre as diversas empresas e sociedades do Estado.

A monografia em apreço inicia-se dando destaque à origem da empresa mista, sua evolução, características básicas, até culminar na importância do procedimento no sistema atual. Além dos elementos supramencionados, muitos outros dados serão apreciados e, na medida do possível, destacaremos a posição da economia mista no direito brasileiro, estabelecendo os pontos de afinidade e as dessemelhanças entre tais sociedades e os institutos correspondentes, na França.

Um dos pontos interessantes do trabalho em apreço diz respeito à intervenção financeira da coletividade pública, objetivando a constituição da sociedade, bem como os modos de sua criação. Ao ensejo, cumpre ressaltar que o regime jurídico das empresas mistas do direito francês é matéria complexa, de tal maneira que os estatutos particulares destas sociedades são considerados elementos essenciais à vida da empresa.

Queremos deixar claro o nosso esforço em registrar o maior número possível de informações sobre a fórmula da economia mista, a fim de apresentar um estudo substancial e profundo sobre a matéria. As comparações realizadas com a doutrina e a legislação brasileiras têm por finalidade tornar o trabalho mais abrangente e de mais fácil compreensão. Aliás, saliente-se que os autênticos trabalhos de Direito Comparado residem no confronto dos sistemas jurídicos dos países considerados, tendo em vista a busca de soluções para os problemas existentes.

Dessa forma, uma monografia com tais características não pode ficar presa apenas à legislação, mas deve buscar subsídios também na doutrina e na jurisprudência.

Por último, ressalte-se que as obras utilizadas na elaboração deste trabalho são escritas no idioma francês. Em razão disso, antecipamos

nossas desculpas pelas eventuais ambigüidades ou obscuridades encontradas ao longo da monografia.

A SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA NO DIREITO FRANCÊS

A intervenção do Estado no domínio econômico tem por resultado o aparecimento do diversas entidades criadas pelo Poder Público, algumas com personalidade de direito público, outras com personalidade de direito privado, dentre as quais se destacam as sociedades de economia mista.

Atualmente, existem muitas empresas dessa natureza na França, sendo caracterizadas pela associação do capital público e particular e cuja forma de constituição é em regra, a de sociedade anônima.

A sociedade de economia mista é, sob o ponto de vista jurídico, uma entidade dotada de personalidade de direito privado, que pode ser criada diretamente pela coletividade pública (poder central ou coletividades locais), configurando uma participação do setor público e privado, sob a forma de ações, que reúnem esforços para alcançar um fim de interesse público.

A legislação francesa pertinente à economia mista exige que esta seja constituída sob a forma de sociedade anônima. Além disso, a participação acionária do Estado pode ser majoritária ou minoritária, respeitando-se, todavia, o limite mínimo de 10% do capital social da entidade. Aí está a peculiaridade do direito positivo francês em relação ao direito positivo brasileiro. Este não admite a participação minoritária do Poder Público, que deve deter a maioria das ações da sociedade.

1 - ORIGEM

O procedimento da economia mista não é recente, pois já era utilizado antes mesmo da Primeira Guerra Mundial, em alguns países.

Na França, a sociedade em tela surgiu a partir de 1919. Antes deste período, os franceses mantinham o posicionamento segundo o qual toda atividade passível de gestão industrial ou comercial devia permanecer como negócio peculiar à iniciativa privada, o que dificultava a participação do Estado em determinados setores. É em razão disso que o procedimento da concessão a uma entidade de natureza privada só foi admitido no século XIX, em matéria de estrada de ferro, eletricidade, gás, etc.

A maioria liberal da época não admitia a participação das coletividades públicas nas sociedades anônimas. Estas, por sua vez, representam o símbolo do liberalismo.

Por outro lado, saliente-se que os socialistas da época não viam com bons olhos uma aproximação maior entre as coletividades públicas e o capital privado. Prevalecia, portanto, a separação de princípio das atividades das pessoas privadas e das atividades das coletividades administrativas.

BÉNOIT assinala que, em 1920, *"une proposition de loi tendant à la constitution de societés d'économie mixte pour la reconstruction des régions devastées par la guerre fut-elle repoussée. La crainte d'atteintes possibles à la liberté de reconstruction et à la propriété privée explique ce rejet. Mais, dès cette même époque, le législateur ne va pas hésiter à créer des societés d'économie mixte dans certains cas particuliers, ou même a prévoir des possibilités générales de création de telles societés, chaque fois que les circonstances s'avèreront favorables au recours à ce procédé"*.

Como se vê, a partir de 1920 surgiu, na França, a sociedade de economia mista, não obstante a resistência de alguns setores, que preferiam ver separada a atividade estatal da atividade puramente privada. Dessa forma, nota-se que a cooperação entre o setor público e o setor privado resultou da força dos próprios fatos. Como exemplo, pode-se mencionar *"l'aménagement du Rhône"*, que, em virtude da lei de 27 de maio de 1921, foi concedida a uma sociedade de economia mista.

Assim, este tipo de sociedade surgiu, na França, e tomou para os liberais o caráter tranqüilizante de uma sorte de divisão de um negócio público com o setor privado. Para os socialistas, acabou representando uma conquista das coletividades públicas em relação aos setores até então privados.

Como se vê, o princípio da separação das atividades públicas daquelas de natureza privada acabou cedendo lugar à cooperação entre os dois setores (público e particular), tendo em vista a conjugação de esforços para o alcance de determinados fins.

Ainda no que diz respeito à origem da sociedade em epígrafe, ressalte-se que ela pode resultar de uma atividade que já configurava um serviço público e para a qual há uma mudança no que tange ao modo de gestão. Normalmente, ela é oriunda de uma concessão de serviço público transformada. Neste caso, pode-se citar como exemplo a constituição da chamada "*Société Nationale des Chemins de Fer*. Aqui o Estado recebeu uma certa quantidade de ações como contrapartida pelos investimentos feitos na empresa concessionário e que ele não tinha condições de recuperar.

A economia mista pode originar-se também de uma atividade tipicamente privada e que a colectividade pública decidiu erigir à na categoria de serviço público, optando, para a gestão do serviço pelo procedimento da sociedade em estudo. É o que ocorreu, em 1937, com as sociedades de fabricação de guerra.

2 - EVOLUÇÃO

Desde o seu aparecimento, a sociedade de economia mista vem se desenvolvendo e sua constituição resulta de diversas circunstâncias.

Entre 1931 e 1934, por exemplo, o Estado utilizou tal procedimento para salvar a vida de certas empresas privadas que estavam em dificuldades financeiras. É o que ocorreu com a "*Cie. Générale Transatlantique, Messageries Maritimes e Air-France*. Tais empresas foram beneficiadas pela participação acionária do Estado, o que permitiu a continuidade do serviço em razão da colaboração do capital público. Tais empresas, que operavam no vermelho, só não chegaram à falência graças à intervenção estatal.

Posteriormente, nos anos de 1936, e 1937, muitas empresas privadas foram transformadas, autoritariamente, em sociedades de economia mista através de uma operação de **nacionalização**. Esta, por sua vez, com base na lei de 11 de Agosto de 1937, e conforme a doutrina de RIVERO, "*a pour objet de transférer à la collectivité nationale la proprieté d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises privées, afin de les soustraire à la direction capitaliste et d'organiser leur gestion selon les exigences de l'intérêt générale*".

Dessa forma, tendo em vista a lei supracitada, hoje não mais em vigor, bastava ao Estado adquirir a maioria do capital social de uma empresa privada para nacionalizá-la, ou seja, para transformá-la em economia mista.

Pode-se verificar que, por intermédio desta operação de nacionalização, o Estado impõe sua participação na sociedade. Trata-se de uma constituição forçada, no dizer de LAUBADÈRE.

A nacionalização tem características semelhantes à desapropriação, pois os antigos proprietárias da empresa são privados de seus bens e de sua direção. Seu patrimônio é transferido para a coletividade pública, de tal maneira que o Poder Público passa a dirigir a vida da empresa.

Como exemplo dessa constituição autoritária da economia mista pode-se registrar o caso das sociedades nacionais de construção aeronáutica.

Segundo RIVERO, a operação de nacionalização tem duplo sentido: "*La nationalisation procède avant tout d'une hostilité á l'égard du capitalisme privé, et de la volonté de donner, à la gestion, un autre mobile que la recherche du profit*".

Ressalte-se, entretanto, que nacionalizar não é sinônimo de estatizar. O simples fato de uma empresa privada ter sido transformada em economia mista, por meio da operação de nacionalização, não quer dizer que ela esteja totalmente submetida ao Direito Administrativo. Ela continua tendo personalidade de direito privado e, em princípio, aplicam-se as normas do Direito Comercial.

Assim, os anos de 1936/1937, período de *Front Populaire*, foram marcados pelas sociedades de economia mista de nacionalização.

Mais tarde, entre 1939 e 1945, período caracterizado pela Segunda Guerra Mundial, e nos anos imediatamente posteriores, a economia mista sofre o maior retrocesso desde o seu aparecimento. Foi o período negro para a vida destas entidades, em virtude do movimento das nacionalizações propriamente ditas, que se acentuou entre 1944 e 1946, cuja idéia central era a de afastar a participação do setor privado.

Entretanto, o referido movimento chega ao fim em 1948 e, a partir daí, a vida de tais sociedades não é mais ameaçada.

A partir de 1950, a sociedade em tela passa a ter um novo campo de aplicação, relativamente às coletividades locais. As comunas passam a ter a prerrogativa de criar sociedade de economia mista em matéria de habitação, urbanização e industrialização. Mais tarde, a partir de 1953, tal prerrogativa é estendida aos departamentos em matéria de sociedades de construção de habitações. De 1955 em diante, as coletividades locais estão autorizadas a constituírem tais sociedades de maneira geral.

Por último, é oportuno lembrar que, desde 1954, a Caixa de Depósitos e Consignações está autorizada a criar sociedades regionais para disposição e equipamento de zonas de habitação e de zonas industriais.

Atualmente, são muitas as sociedades dessa natureza existentes na França. Além das já mencionadas, pode-se registrar "*l' Agence Havas*", "*la Societé pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc*", "*la Compagnie Française des Pétroles*", "*la Compagnie nationale pour l'Aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc*", etc.

3 - MODOS DE CONSTITUIÇÃO

A formação da sociedade economia mista pode resultar de uma convenção entre o Estado e a empresa privada, ou seja, de um acordo entre o Poder Público e a sociedade. Neste caso, ela provém de uma simples concessão, em que o Estado celebra um contrato com seu concessionário. Como exemplo registre-se a convenção de 31 de julho de 1937 entre o poder central e *les réseaux concessionaires des chemins de fer*.

Assinale-se, ainda, que a constituição desse tipo de sociedade pode originar-se de um apelo de uma sociedade privada ao concurso financeiro do Estado.

Às vezes, a formação da entidade em tela resulta de uma imposição estatal. Aqui o poder central, amparado na lei de 11 de agosto de 1936, adquiria a maioria do capital social da empresa, transformando-a em sociedade de economia mista. É a chamada operação de nacionalização, a respeito da qual já falamos anteriormente.

A legislação francesa, normalmente, exige que a entidade em epígrafe seja constituída sob a forma de sociedade anônima, o que é uma existência também da legislação federal brasileira. Assim, este revestimento aproxima a sociedade em tela do direito francês da empresa correspondente no Brasil.

Em suma, tanto na França quanto no Brasil, a economia mista é constituída sob a forma de sociedade anônima. Particularmente, no Brasil, esta regra é uma determinação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, ou seja, a forma de S/A é obrigatória para as sociedades da União.

Alguns autores franceses, entre os quais se destaca BÉNOIT, não admitem que este revestimento seja uma característica essencial da economia mista. Para o publicista supracitado, a forma de sociedade anônima não acrescenta nada ao conceito da entidade. É um erro vincular a economia mista à única forma de sociedade anônima. O próprio BÉNOIT reconhece que o direito positivo francês, bem como boa parte da doutrina, dá atenção especial a esta forma jurídica, incluindo-a na definição da sociedade. Entretanto, conclui o notável jurista francês: "*le lien entre société anonyme et société mixte n'est donc ni obligatoire ni, sans doute, definitif*".

Como se vê, nem todos os doutrinadores dão relevância à forma jurídica de sociedade anônima, no que tange à constituição da economia mista. Tal revestimento, segundo o referido jurista, não passa de elemento, ocasional, circunstancial e, por isso mesmo, deve ser transformado.

Na realidade, BÉNOIT deixa claro que a economia mista pode revestir qualquer forma cooperativa ou comercial, não obstante a exigência da forma de sociedade anônima imposta pela legislação francesa.

Para justificar seu posicionamento, o preclaro administrativista gaulês traz à colação o Decreto-Lei de 05 de novembro de 1926 e o artº 47-12° do Código de Administração Comunal, que prevêem expressamente que as comunas podem participar de qualquer empresa "*de forma cooperativa ou comercial*", sem entrar em detalhes.

O grande problema, ao nosso ver, está no próprio direito positivo francês, pois é este que exige, na maioria dos casos, a forma jurídica de S/A para a constituição de sociedades dessa natureza. Se é uma determinação legal não adianta contestá-la, visto que deve ser respeitada. Ademais, o princípio de legalidade da Administração reforça a necessidade de obediência à forma jurídica em exame.

A situação só poderia ser alterada com a modificação da legislação em vigor. Vale dizer, enquanto prevalecer a exigência normativa da forma de S/A, não há como optar por outra forma societária para a formação da economia mista. A realidade jurídica não pode ser desprezada, principalmente quando se trata de Administração pública.

Em suma, tanto na França como no Brasil, a sociedade de economia mista está vinculada à forma jurídica de sociedade anônima, no que tange à sua constituição.

4 - NOÇÕES GERAIS

Como o próprio termo está a indicar, a economia mista representa uma cooperação, uma participação do capital público e particular, tendo em vista a satisfação de determinados fins. Trata-se de uma conjugação de esforços para o alcance de um fim comum entre as entidades que se associaram.

No dizer de LAUBADÈRE, o traço essencial da sociedade de economia mista reside na sua **estrutura financeira**, que comporta a associação de capitais públicos e privados. Todavia, saliente-se que a simples intervenção financeira do Estado não é suficiente para caracterizar a economia mista, pois existem diversas formas de intervenção financeira estatal nos serviços públicos, que não se confundem com as sociedades de economia mista.

Como assinala LAUBADÈRE, "*il n'y a économie mixte que lorsque l'intervention financière revêt cette forme particulière qu'est la participation de la collectivité publique en qualité d'actionnaire ou d'obligataire*".

As outras características da sociedade em epígrafe decorrem deste traço fundamental.

A conseqüência de sua estrutura financeira é **o regime administrativo**. A Administração, como decorrência de sua participação acionária, tem a prerrogativa de exercer um **controle administrativo interno** sobre o serviço.

A participação acionária do Estado no organismo misto pode ser **majoritária** ou **minoritária**, respeitando-se sempre o limite mínimo de 10% do capital social. Esta regra prevalece, na França, desde 1949, sendo uma exigência do direito positivo do referido país.

É interessante observar que, mesmo sendo minoritária a participação estatal na sociedade, a legislação específica lhe assegura um certo número de representantes no Conselho de Administração, o que é suficiente para garantir à coletividade pública o controle administrativo da entidade. Trata-se, na verdade, de uma norma derrogatória do Direito Comercial, pois, normalmente, a entidade que detém a maioria acionária é que tem o maior número de representantes no Conselho de Administração e, conseqüentemente, maioria de voto.

Saliente-se, ainda, que, não obstante a participação financeira do Poder Público no capital social da sociedade de economia mista, esta é, sob o ponto de vista jurídico, pessoa de direito privado, cuja forma de constituição é típica do Direito Comercial — a forma de sociedade anônima. Vale dizer, a economia mista toma emprestado do direito privado a forma jurídica de S/A.

Dessa forma, pode-se verificar que a participação financeira da coletividade pública não altera a personalidade jurídica da entidade. Isto quer dizer que a intervenção financeira do Estado é irrelevante no que diz respeito à **personalidade jurídica** da empresa. Assim, pouco importa a participação acionária do Poder Público na sociedade — seja ele sócio majoritário ou minoritário, a economia mista será sempre pessoa de direito privado.

Ainda no que tange à participação acionária do Estado no capital social da entidade, cumpre ressaltar que é exatamente neste ponto que reside a principal dessemelhança entre a economia mista do direito francês e a sociedade correspondente no direito brasileiro.

No Brasil, tendo em vista o disposto no Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização administrativa federal, a União

deve deter a maioria acionária da sociedade de economia mista, além de exigir a forma jurídica de sociedade anônima.

Na França, por sua vez, o Estado pode ser o sócio majoritário ou **minoritário,** contanto que sua participação acionária não seja inferior a 10% do capital social da entidade.

Relativamente à forma jurídica da sociedade, lembramos que o revestimento de sociedade anônima é obrigatório nos dois países, sendo que, no Brasil, é a única forma prevista para as sociedades de economia mista da **União**, regra que, em princípio, não se aplica às entidades dos Estados e Municípios.

Por outro lado, ressalte-se que a economia mista não é necessariamente um modo de gestão dos serviços públicos. Ela pode ser instituída para a execução de um serviço público ou para a exploração de uma atividade econômica.

Nesse ponto, é oportuno assinalar que a porcentagem da participação financeira do Estado não influencia a natureza da atividade exercida. Sendo assim, a atividade pública desempenhada pela sociedade de economia mista não fica comprometida pela participação minoritária da coletividade pública no capital social da empresa.

BÉNOIT destaca dois elementos essenciais para a caracterização da sociedade em tela. O primeiro consiste na **intenção de cooperar** e o segundo diz respeito ao **suporte material** suficiente para a concretização de tal intenção. É indispensável que haja uma participação séria e voluntária de ambas as partes (setor público e privado) para a realização de um fim de interesse geral. Inexistindo vontade de cooperar, não há que se falar em economia mista.

Registrem-se as palavras do eminente publicista gaulês: "*L'économie mixte apparaît ainsi comme um moyen de coopération; or la coopération est avant tout une affaire d'intention. C'est donc vers un critére intentionnel qu'il convient de s'orienter: il y a societé d'économie mixte chaque fois que collectivités publiques et personnes privées s'unissent au sein d'une societé avec la volonté de coopérer au financement et á la gestion de cette societé*".

BÉNOIT, diga-se uma vez mais, critica os autores que dão ênfase à forma jurídica de S/A para a economia mista, por entender que este elemento é de somenos importância, não servindo para caracterizar

este tipo de empresa. Para ele, a referida forma jurídica não passa de elemento ocasional ou circunstancial.

Ao nosso ver, é muito difícil desvincular a economia mista da forma de sociedade anônima, uma vez que esta é uma exigência do ordenamento jurídico francês. Se é verdade e realidade que tal sociedade só pode ser constituída sob a forma de S/A, como não considerar este elemento indispensável ao conceito de economia mista?

Na realidade, a forma jurídica de S/A somente poderia ser considerada irrelevante se a legislação francesa admitisse outras formas de constituição da sociedade. Nesse caso, a sociedade anônima seria apenas uma opção, uma forma jurídica a mais a ser utilizada pela Administração Pública. Como não se trata de uma escolha, mas de uma única forma para a coletividade pública criar a empresa, somos conduzidos a considerá-la como essencial ao conceito da economia mista.

Dessa forma, discordamos de BÉNOIT e entendemos que a forma de sociedade anônima pode ser considerada uma característica importante da economia mista. Todavia, estamos convictos de que este revestimento legal não tem nada a ver com o **espírito** mesmo da sociedade de economia mista, o qual reside na associação do capital público e privado e que reúne esforços para alcançar um fim de interesse público.

A doutrina do jurista supracitado tem muita procedência, quando destaca os elementos essenciais dessa sociedade. Assim, sem a intenção de cooperar e o suporte material necessário para a realização desta intenção não pode haver economia mista. Além disso, é importante que haja uma participação séria entre o setor público e o segmento privado, pois, caso contrário, o fim perseguido pela empresa não seria atendido de maneira satisfatória. Até mesmo a gestão do serviço, sua direção e controle ficariam comprometidos.

Ora, em se tratando de sociedade anônima, quanto maior a participação acionária de uma entidade na empresa, é evidente que ela terá mais membros no Conselho de Administração. Vale dizer, terá necessariamente uma participação maior na direção da sociedade. Entretanto a legislação francesa assegura à coletividade pública um certo número de lugares na direção da empresa, ainda que sua participação financeira seja minoritária.

Trata-se de uma norma derrogatória do Direito Comercial, a qual pode ser considerada como característica da economia mista. Ressalte-se que este caráter derrogatório do Direito Comercial é tratado com indiferença por BÉNOIT.

Pelo que já foi exposto até aqui, podemos enumerar as características gerais da sociedade de economia mista do direito francês:

1 - pessoa de direito privado;

2 - constituída sob a forma de sociedade anônima;

3 - admite participação majoritária ou minoritária da coletividade pública, observado o limite mínimo de 10% do capital social;

4 - pode ser criada pelo poder central e pelas colectividades locais (comunas e departamentos);

5 - seu estatuto comporta normas derrogatórias do Direito Comercial;

6 - número de lugares reservado ao Estado no Conselho de Administração, não obstante sua participação minoritária.

Em relação a esta última característica, WALINE a considera uma anomalia em matéria de economia mista, uma vez que não corresponde à real participação acionária do Estado na sociedade. O Poder Público se beneficia de um número de administradores superior ao de sua participação acionária.

Para ratificar o que foi afirmado, assinale-se o caso da "*Société Nationale de Chemins de Fer*", em que o Estado detém 51% da participação acionária e dispunha de 21 lugares no Conselho de Administração, dentre os 33 existentes. Depois de algumas modificações, o Estado tem atualmente 16 controladores dentre os 28 existentes no referido conselho, não obstante sua participação acionária permanecera mesma.

Como se vê, há uma desproporcionalidade entre a intervenção financeira da Administração Pública na sociedade e o número de representantes de que dispõe na direção da entidade.

O estatuto dos controladores do Estado está constituído pela Ordenança de 23 de novembro de 1944. Esta, em seu artº 3º, determina

que os orçamentos são aprovados conjuntamente pelo ministro interessado e pelo Ministro das Finanças.

Por outro lado, ressalte-se que o decreto de 30 de outubro de 1935, em seu artº 4º, determina, entre outras coisas, "*que os controladores do Estado podem se opor às decisões do Conselho de Administração, quando considerá-las lesivas aos interesses financeiros e aos direitos do Estado*".

5 - DEFINIÇÃO

Passaremos, agora, ao exame de algumas definições de sociedade de economia mista apresentadas por alguns doutrinadores, para, ao final, formular a nossa própria definição.

RIVERO a define nos termos seguintes:

> *"L'entreprise d'économie mixte est une société anonyme dont les actions appartiennent pour partie à des capitalistes privés, pour partie à des personnes publiques qui se trouvent de ce fait associées à sa gestion".*

Tal definição dá ênfase à estrutura financeira da entidade e à forma jurídica de sociedade anônima. Entretanto, omite determinados elementos que consideramos importantes, a saber: a finalidade da empresa e a sua personalidade jurídica. Esta última não consta explicitamente do conceito acima transcrito.

JEAN-MARIE AUBY e ROBERT DUCOS-ADER apresentam a seguinte definição:

> *"La société d'économie mixte est une société anonyme comportant une participation administrative et financière de l'administration à côté de la participation financière et administrative des particuliers ou des entreprises privées".*

Esta definição não apresenta nenhuma particularidade em relação à formulada por RIVERO. Vale dizer os elementos integrantes da sociedade são os mesmos, não havendo qualquer diferença substancial entre os conceitos supramencionados.

Dessa forma, alguns traços importantes da economia mista continuam sendo esquecidos, tais como a finalidade, a personalidade jurídica, o instrumento de criação (lei, ato ou contrato) etc.

WALINE, por sua vez, não oferece uma definição propriamente dita da sociedade em epígrafe, mas nos dá uma noção geral que muito se aproxima de uma definição:

> *"L'entreprise d'économie mixte se caractérise par le fait qu'au point de vue juridique et formel, c'est une société, donc une personne morale de droit privé, tandis qu'au point de vue économique et financier, le capital en a été fourni en partie par l'Etat, en partie par d'autres personnes, publiques ou même privées, de sorte que leur conseil d'administration réunit des hauts fonctionnaires représentant l'Etat, et d'autres administrateurs représentant les autres apporteurs de capitaux; ceux-ci peuvent appartenir au monde des affaires".*

Pode-se verificar que, entre os autores supramencionados, o que apresenta uma noção abrangente da sociedade de economia mista é WALINE. Aliás, foi o único publicista que fez referência à personalidade jurídica da entidade de maneira expressa, no que tange à definição, é claro.

É interessante observar que nas definições acima citadas está sempre presente a forma jurídica da entidade: a sociedade anônima. Este elemento é considerado pela doutrina dominante como indispensável ao conceito de economia mista. Ademais, como já foi dito anteriormente, a forma de S/A é uma exigência do direito positivo francês. Apenas em **caráter excepcional** podem ser constituídas sociedades de economia mista sob a forma jurídica de **responsabilidade limitada**.

Por outro lado, cumpre ressaltar que BÉNOIT, cuja concepção a respeito da economia mista diverge, em parte, da doutrina dominante, entende que tal entidade só pode ser definida de maneira válida em relação a dois elementos essenciais: **a intenção de cooperar** e o **suporte material suficiente para a realização desta intenção**. O referido jurista critica os doutrinadores que incluem a forma jurídica da sociedade anônima na definição da empresa mista, pois, segundo ele, a sociedade em tela não deve se vincular à única forma jurídica de S/A. Este revestimento é de pouca importância e não acrescenta nada ao conceito de economia mista.

Registre-se o ensinamento do ilustre publicista francês em relação à definição de empresa mista:

> *"Pour définir valablement la société d'économie mixte il faut donc partir de l'essentiel, c'est-à-dire du fait fondamental qui est à la base de ce type d'organisme, à savoir l'association de collectivités publiques et de personnes privées pour atteindre un but d'intérêt générale ... il y a société d'économie mixte chaque fois que collectivités publiques et personnes privées s'unissent au sein d'une société avec la volonté de coopérer au financement et à la gestion de cette société".*

De uma maneira geral, as definições apresentadas pela doutrina francesa são insuficientes para caracterizar a sociedade de economia mista. Algumas, aliás, omitem pontos essenciais que não podem ser desprezados.

No nosso entendimento, e tendo em vista as características essenciais da empresa de economia mista, esta pode ser definida da seguinte forma:

Sociedade de economia mista é a pessoa de **direito privado** que, revestindo a forma jurídica de **sociedade anônima,** caracteriza-se pela conjugação de **capitais público e privado**, é criada pelas **coletividades públicas** (poder central, comunas e departamentos) mediante contrato ou ato unilateral. e cuja finalidade é a satisfação de um interesse geral.

Ao nosso ver, esta definição representa o espelho fiel da sociedade de economia mista do direito francês, pois reúne seus elementos essenciais: personalidade jurídica, forma de constituição, associação dos capitais público e particular, modo de formação e o fim a que se destina. Na ausência destes traços característicos, não se pode falar propriamente de uma definição da sociedade de economia mista.

Para finalizar este tópico, saliente-se que as regras técnicas pertinentes à **definição** exigem que esta seja **precisa**, **curta** e **objetiva**, de tal maneira que a coisa definida possa ser facilmente identificada.

6 - REGIME JURÍDICO

Em primeiro lugar, cumpre realçar que inexiste na França um redime jurídico comum a todas as sociedades de economia mista. Isto quer dizer que ele varia segundo a participação de cada coletividade pública.

No que se refere às empresa mistas de participação acionária da Administração Central, saliente-se que não há uma legislação genérica definindo o regime a ser aplicado. Assim, o estatuto de cada sociedade acaba sendo a legislação específica nesta matéria. Tal estatuto pode comportar normas derrogatórias do Direito Comercial e funciona como um re gimento básico da entidade.

As empresas mistas de participação do poder central funcionam como desmembramentos da administração estatal. O problema relativo ao controle do funcionamento de tais sociedades é difícil de ser solucionado. Inicialmente, este controle pertencia aos comissários do governo. Em 1944, passou a ser exercido pelos controladores do Estado, atualmente regulado pelo Decreto 55-733, de 26 de maio de 1955; em 1947, foram criadas as missões de investigação pelo Decreto 47-2137, de 12 de novembro de 1947; mais tarde, em 1948, foi criada a comissão de verificação das contas das empresas públicas, de acordo com o disposto nos art^{os} 56 e seguintes da Lei 48-24, de 6 de janeiro de 1948. Até mesmo o controle parlamentar chegou a ser instituído na França, objetivando facilitar o funcionamento destas entidades.

A variedade de mecanismos existentes para o controle da atividade exercida pela economia mista é suficiente para evidenciar a complexidade da matéria. Como muito bem assinala BÉNOIT, "*a multiplicidade destes controles revela uma certa desconfiança no que concerne à gestão das sociedades de participação estatal*".

Ora, se os controles se multiplicam, é claro que os métodos empregados anteriormente não estavam sendo eficazes, pois, caso contrário, não teria sentido instituir novas categorias de controle administrativo.

No que diz respeito às sociedades de economia mista de participação das coletividades locais (comunas e departamentos), os elementos de base do regime a ser aplicado são nitidamente distintos. Há um quadro legal previamente definido de maneira genérica, de tal modo que as criações de tais sociedades só podem constituir aplicações particulares dos textos genéricos.

Para exemplificar, assinale-se que o Decreto 55-579 de 20 de maio de 1955, disciplina genericamente as intervenções das coletividades locais no domínio econômico. No caso específico das comunas, o Código de Administração Comunal e seu Decreto de aplicação 56-1201, de 19 de outubro de 1959, constituem a fonte por excelência na matéria. Estes decretos, entretanto, apenas fixam os princípios gerais para a criação das empresas mistas pelas comunas e departamentos. É o estatuto peculiar a cada sociedade que define sua vida. Nesse ponto, é oportuno registrar que o estatuto das empresas mistas das coletividades locais também comporta normas derrogatórias do Direito Comercial.

No que concerne ao objeto da economia mista das comunas e departamentos, lembre-se que a legislação pertinente lhes assegura uma grande liberdade em matéria de habitação e realizações de melhorias urbanas e rurais.

As coletividades locais (comunas e departamentos) somente podem constituir sociedades de economia mista com o consentimento da Administração Central. Isto quer dizer que sem a autorização do poder central as coletividades locais não poderão criar tais sociedades. Trata-se de uma tutela estrita exercida pelo Estado sobre as comunas e os departamentos.

Relativamente à participação acionária das coletividades locais, houve uma preocupação muito grande do Estado em limitar a intervenção financeira das comunas e departamentos no capital social da economia mista. Vale dizer, o poder central tinha medo de ver a coletividade local com sócia majoritária. Em razão disso, a legislação francesa fixou, em 1926, o limite máximo de 40% para a participação acionária dos departamentos e comunas.

Atualmente, as coletividades locais podem ter participação majoritária nas suas respectivas sociedades, observado o teto máximo de 65% do capital social da entidade. É o que determina o Decreto 55-579, de 20 de maio de 1955, regra válida para comunas e departamentos. Esta elevação da participação financeira das coletividades locais no capital social de suas empresas foi bem aceita pelos representantes do capital particular e representa, na realidade, uma conquista das entidades locais em relação ao poder central.

7 - DIREITO APLICÁVEL

Por se tratar de pessoa cuja personalidade é de direito privado, entidade que reveste a forma de sociedade anônima, típica do Direito Comercial, a empresa mista está submetida, em princípio, às normas deste ramo do Direito. Entretanto, não se pode deixar de mencionar que a sociedade em exame persegue um fim de interesse público e, em razão disso, os preceitos do Direito Administrativo também podem ser aplicados. Eis aí a complexidade da matéria.

Sob o ponto de vista formal, a economia mista tem uma estrutura peculiar ao Direito Privado. Exemplo disto está na forma de sua constituição, a sociedade anônima, que é, inclusive, uma imposição da legislação francesa. Assim, tal empresa deve ser tratada como pessoa de direito privado no que tange à sua vida institucional e ao seu funcionamento intrínseco. Como conseqüência, está submetida às normas do Direito Privado e à jurisdição judicial.

Não obstante a estrutura privada da empresa mista, a aplicação de normas de Direito Público não está descartada. Em determinadas circunstâncias, os litígios decorrentes da atividade da economia mista são apreciados pela jurisdição administrativa.

Ora, se o estatuto da entidade em tela comporta normas derrogatórias do Direito Comercial, tal prerrogativa tem por fundamento a natureza mesma do serviço que ela exerce e se justifica por questões de interesse público. Dessa forma, as autoridade, administrativas dispõem de várias competências, tais como: designação de representantes no conselho de administração, poder de controle de aprovação, direito de veto e até mesmo a prerrogativa de nomear os dirigentes da empresa. Todas estas prerrogativas são próprias do Direito Público e, como tal, não há como negar a submissão da sociedade de economia mista aos preceitos do Direito Administrativo.

Ressalte-se que os princípios gerais pertinentes à distinção entre os negócios públicos e os negócios privados, bem como a distinção entre Direito Público e Direito Privado, têm aplicação no tocante à atividade da sociedade de economia mista. Se esta desenvolve uma atividade puramente privada, é claro que tal operação será regulada pelos preceitos do Direito Comercial e, consequentemente, os litígios provenientes do serviço prestado serão julgados pela jurisdição judicial, não caracterizando o contencioso administrativo.

Por outro lado, se a empresa mista tem por objeto a execução de um serviço público, é evidente que os princípios gerais desse serviço terão aplicação. A sociedade, portanto, estará sujeita ao regime administrativo, de tal maneira que seus litígios caracterizam o contencioso administrativo. Por conseguinte, serão apreciados pela jurisdição especial.

Na França, grande parte das empresas mistas eram concessionárias de serviço público. O Estado, a fim de assegurar o funcionamento do serviço, adquire parte das ações da empresa e garante sua participação no conselho de administração da entidade, o que é suficiente para exercer o controle da mesma.

No caso específico de uma sociedade de economia mista concessionário de serviço público, não há dúvida de que os atos praticados por seus agentes têm as características de atos administrativos e todos os princípios gerais inerentes ao serviço público devem ter aplicação. Assim, o contrato de concessão celebrado entre tal sociedade e a coletividade concedente reveste-se de caráter administrativo, sujeitando-se ao regime dos contratos administrativos e à justiça especializada.

Foi exatamente a participação da coletividade pública no capital e na direção da empresa, bem como o fim público que ela persegue, que conduziu a jurisprudência francesa a admitir a aplicação do Direito Público e a reconhecer a competência da jurisdição administrativa.

Nesse ponto, uma indagação pode ser feita: o contrato celebrado por uma sociedade de economia mista prestadora de serviço público tem a natureza jurídica de contrato administrativo?

Na França o problema se colocou em matéria de contrato entre uma economia mista concessionária de construção de rodovias e seus empreiteiros. Assim, tal contrato teria ou não caráter administrativo?

Ao ser demandado sobre a questão, o Conselho de Estado partiu do pressuposto segundo o qual a sociedade de economia mista é, sob o ponto de vista jurídico, uma entidade de direito privado e, por isso mesmo, o contrato celebrado entre ela e seu empreiteiro só poderia ser um ajuste de direito privado.

Pode-se verificar que o referido tribunal administrativo concentrou sua preocupação na personalidade jurídica da empresa para chegar a tal conclusão, não levando em consideração a natureza específica da atividade exercida pela sociedade em tela.

Mais tarde, o Tribunal dos Conflitos examinou a questão e entendeu que a empresa mista em espécie agia em nome e por conta da Administração Pública. Por conseguinte, decidiu que os contratos em apreço têm caráter de contratos de trabalhos públicos submetidos ao Direito Público e à competência da jurisdição administrativa.

BÉNOIT, ao comentar a decisão do Tribunal dos Conflitos, sustenta que este fez prevalecer a realidade do financiamento e da autoridade pública sobre o aspecto privado da sua estrutura.

Registrem-se as palavras do renomado publicista:

> *"Cette solution est tout à fait heureuse. On ne répétera jamais trop que les règles juridiques, simples solutions à des problèmes de fait, ne peuvent pas être appliquées arbitrairement. Or, en l'espèce, il est bien vrai que la construction des autoroutes soulève en fait des problèmes identiques a ceux que soulève toute opération de travaux publics. Il est donc logique que les solutions dégagées pour régler ces problèmes, et, notamment, le régime des marchés de travaux publics soient appliquées au cas des rapports entre l'organisme maître de l'ouvrage et les entrepreneurs; des techniques de droit public comme celles sur les sujétions imprévues, l'imprévision, le pouvoir de résiliation unilatérale, sont indispensables en pareil cas".*

Como se constata, o mencionado jurista rende homenagens à decisão do Tribunal dos Conflitos por ter reconhecido a existência de um verdadeiro contrato administrativo.

Não obstante a força dos argumentos do referido tribunal e a opinião abalizada do mencionado administrativista, não concordamos com tal decisão. Defendemos a tese segundo a qual os contratos administrativos só podem ser celebrados pelas pessoas de direito público. Como a sociedade de economia mista tem personalidade de direito privados, não pode celebrar contratos de direito público, a menos que aja em nome do Poder Público em virtude de determinação expressa.

Em suma, a sociedade de economia mista está sujeita ao Direito Público ou ao Direito Privado. Tudo vai depender da natureza da atividade por ela desempenhada.

8 - O QUADRO DE PESSOAL

Os servidores das sociedades de economia mista não são funcionários públicos. Trata-se de agentes públicos contratados pelo regime da legislação trabalhista, isto é, são assalariados. Tais agentes não são titulares de cargos públicos, mas ocupantes de emprego público, ou melhor, de função Pública.

Nesse ponto, ressalte-se que a legislação francesa considera agente público toda pessoa que participa diretamente na execução de um serviço público. Assim, se a entidade em tela tem por objeto a execução de um serviço público, seus servidores estão abrangidos pela determinação legal.

A teoria da função pública, na França, bem como a teoria jurídica da empresa mista apresenta muita semelhança com a teoria correspondente no Brasil. Aqui os servidores das sociedades em estudo não são funcionários públicos, mas empregados públicos. Estão sujeitos a legislação trabalhista e, por expressa previsão constitucional, não podem acumular remuneradamente cargos públicos.

Assim, tanto na França como no Brasil, a expressão **servidor público** é gênero, da qual funcionário público é espécie. Todo funcionário é servidor, porém, nem todo servidor é funcionário público.

A vigente Constituição Federal do Brasil, de 1988, utilizou a expressão mais genérica **servidor público**, recebendo aplausos da doutrina dominante. Este termo abrange o pessoal das sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas e autarquias.

No que concerne à economia mista propriamente dita, a diferença fundamental entre o direito positivo francês e a legislação brasileira reside na participação minoritária do Estado no capital da empresa. Vale dizer, naquele país o Poder Público pode ser o sócio minoritário da economia mista, ao passo que no Brasil o Estado detém a maioria das ações. Aí está a diferença substancial. As demais dessemelhanças decorrem do redime político de cada país.

Dessa forma, o pessoal da sociedade de economia mista é regido pelas normas da legislação trabalhista e não são considerados funcionários públicos. São agentes públicos que participam da execução de um serviço público.

9 - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E SERVIÇO PÚBLICO

Às vezes, a empresa mista é instituída com a finalidade de assegurar a gestão de um serviço público. É o caso de uma empresa privada concessionária de serviço público que recebe uma participação financeira da coletividade pública. Após a transformação da entidade em economia mista, ela consegue a sua qualidade de concessionária de serviço público.

O procedimento em epígrafe permite ao concedente exercer o controle interno da empresa. Como exemplo tradicional pode-se citar a criação da "*Société National de Chemins de Fer*", em 1937. Todavia, nem toda sociedade de economia mista pressupõe uma atividade pública. Às vezes, ela é criada para a exploração de uma atividade industrial ou comercial. Neste caso, estamos diante de uma empresa cuja finalidade é a exploração de uma atividade econômica.

Vejamos o ensinamento de RIVERO:

> "*Mais ces situations sont exceptionnelles; le plus souvent, l'activité de l'entreprise est exclusive de toute mission de service public; elle est alors un organe de collaboration entre l'administration et les particuliers dans un secteur de l'économie touchant à l'intérêt générale*".

Quando se cogita do objeto da economia mista, duas ideias vêm à tona: serviço público e atividade empresarial. Se a empresa assegura a gestão de um serviço público, as normas do Direito Administrativo têm fácil aplicação, sendo manifesta a competência da jurisdição especial.

Por outro lado, se a empresa se dedica à exploração de uma atividade econômica, prevalece a aplicação dos preceitos do Direito Comercial e a competência da jurisdição judicial, em caso de litígio.

Frise-se bem: a noção de sociedade de economia mista é perfeitamente **compatível** com a noção de serviço público. Não há e nem pode haver incompatibilidade entre estas noções, pois, caso contrário, a participação financeira do Estado não se justificaria, não teria sentido. As expressões **economia mista** e **serviço público** se coadunam, se harmonizam. Entretanto, a prestação de um serviço público não constitui o único fundamento para a criação de tais entidades.

Como se vê, é duplo o fundamento para a criação de uma empresa desta categoria. Tanto num caso quanto no outro (gestão de serviço público ou atividade empresarial) uma coisa é certa: o Estado tem participação assegurada no Conselho de Administração da sociedade, seja ele o sócio majoritário ou minoritário. Ainda que a intervenção financeira da coletividade pública seja minoritária a lei lhe assegura um determinado número de representantes no referido conselho, o que é suficiente para controlar a empresa.

Mais uma vez trazemos à colocação a "*Société Nationale de Chemins de Fer*" de cujo capital o Estado detém 51%, dispondo de 16 lugares dos 28 existentes no Conselho de Administração. Neste caso, nota-se que há uma desproporção entre a participação financeira do poder central e o número de controladores de que dispõe. WALINE considera este fato uma anomalia, visto que contraria o disposto na legislação comercial.

Trata-se, na verdade, de uma anomalia lícita, pois já vimos que o estatuto da economia mista admite normas derrogatórias do direito privado em razão da participação do Poder Público.

Para concluir este tópico, saliente-se que sociedade de economia mista e serviço público não se excluem, mas se completam. No entanto, a gestão de serviço público dessa natureza não é a única justificativa para a constituição de tais sociedades. Trata-se apenas de uma alternativa para o poder central e para as coletividades locais (comunas e departamentos).

10 - OS USUÁRIOS DO SERVIÇO

Outro assunto importante diz respeito às relações entre os usurários do serviço e a sociedade de economia mista.

Se o usuário for vítima de um prejuízo causado por atividade exercida pela empresa mista, qual seria a jurisdição competente para decidir a questão: a administrativa ou a judicial? Estamos diante do chamado "*contencioso administrativo*".

Mais uma vez trazemos à colação o caso da sociedade de economia mista cujo objeto é a construção de rodovias. O Tribunal dos Conflitos depois de ter decidido que a empresa em tela age em nome do Estado, podendo, inclusive, celebrar contratos administrativos, decidiu mais

tarde que o usuário, vítima de um prejuízo decorrente do estado da rodovia, deve ser considerado como vítima de um prejuízo de trabalhos públicos. Por conseguinte, deve demandar a jurisdição administrativa a fim de obter a competente indenização. Nesse caso, a Administração é julgada de conformidade com as regras de responsabilidade do Direito Público.

Pode-se constatar que o mencionado tribunal manteve uma coerência em suas decisões. Antes, julgara que a natureza jurídica dos contratos realizados entre a sociedade em tela e seus empreiteiros tinha o caráter de trabalho público, sendo, portanto, contrato administrativo sujeito às normas do Direito Público e à competência da jurisdição administrativa.

O Tribunal dos Conflitos não deu importância à personalidade jurídica da entidade. Mesmo sendo pessoa de direito privado, que reveste a forma de sociedade anônima, a empresa em questão foi considerada como representante do Poder Público, ou seja, uma pessoa que age em nome do Estado.

Dessa forma, o usuário, vítima de um prejuízo decorrente do estado de conservação da rodovia, foi considerado como vítima de um prejuízo de trabalhos públicos. A responsabilidade do Estado, nesse caso, deve ser questionada perante a jurisdição especial e sob o ângulo do Direito Público.

Como se observa, o tribunal supracitado acabou admitindo a tese de um tratamento diferenciado no regime das empresas de economia mista de acordo com os casos da espécie. Isso quer dizer que as sociedades de economia mista cujo objeto reside na construção de estradas ou rodovias estão submetidas às mesmas normas das coletividades públicas que geram serviços tipicamente administrativos.

No que tange às empresas mistas que exploram serviços industriais ou comerciais, prevalece a aplicação das regras do direito privado. Assim, o usuário que sofrer um prejuízo resultante da atividade realizada por uma empresa que explora o ramo empresarial deve reclamar sua indenização perante a jurisdição judicial. Não há fundamento para que ele acione a jurisdição administrativa, pois os elementos que caracterizam o contencioso administrativo não se acham presentes.

Em primeiro lugar, a atividade desempenhada pela empresa mista é estranha ao serviço público. Vale dizer, não se trata de atividade puramente administrativa.

Em segundo lugar, ressalte-se que a sociedade em tela é, sob o ponto de vista jurídico, pessoa de direito privado, cuja estrutura institucional é típica do Direito Comercial.

Finalmente, nem toda empresa mista age em nome e por conta da Administração Pública, o que afasta a possibilidade de submetê-la às regras da responsabilidade do Direito Administrativo, no caso de prejuízo causado aos usurários.

Na ausência dos elementos supracitados não há que se falar em responsabilidade sob o ângulo do Direito Público. Da mesma forma não há razão para se falar em competência da jurisdição administrativa, porque a natureza da controvérsia suscitada é estranha ao contencioso administrativo.

Os prejuízos causados aos usuários pelas sociedades de economia mista que exploram atividade econômica só podem ser apreciados pela jurisdição judicial. Nessa matéria, não há lugar para a aplicação das regras de responsabilidade do Direito Público, a menos que ela esteja agindo em nome e por conta da coletividade pública.

Em se tratando de relações entre os usuários e as sociedades de economia mista prevalecem as normas do Direito Privado. As regras de responsabilidade do Direito Público, no caso de prejuízo causado aos administrados, só se aplicam em circunstâncias especiais. É o que se pode deduzir facilmente dos arestos do Tribunal dos Conflitos

11 - NACIONALIZAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Quando examinamos a evolução da sociedade de economia mista, tecemos algumas considerações sobre a operação de nacionalização. Uma lei de 1936 autorizava o governo a nacionalizar empresas privadas, desde que adquirisse a maioria de seu capital social. A conseqüência de tal operação consistia na modificação do estatuto da empresa, que a transformava em sociedade de economia mista, assegurando ao Estado o controle da entidade, mediante uma participação ativa no Conselho de Administração.

A lei supracitado está em vigor atualmente, mas a nacionalização continua sendo um princípio do direito francês. Para justificar tal assertiva, saliente-se que o princípio da nacionalização estava previsto no preâmbulo da Constituição francesa de 1946, da Quarta República, como

disposição permanente, sendo confirmado pelo artº 34 da vigente Carta Política da Quinta República, ou seja, pela Constituição de 1958. Esta inclui as "*nacionalizações de empresas*", entre as matérias reservadas ao domínio da lei, o que afasta o instituto do regulamento na disciplina da matéria.

É oportuno salientar que as nacionalizações mais importantes foram efetuadas no período imediatamente posterior à Liberação. Esta, por sua vez, diz respeito à desocupação dos territórios franceses ocupados pelos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial. Tais nacionalizações versaram sobre o Banco da França e os principais bancos de depósitos, companhias de segurança, de produção, de transporte e de distribuição de gás e de eletricidade (Lei de 08 de abril de 1946). Assinale-se, ainda, a Companhia Air-France, a empresa Renault e as companhias de carbonos (Lei de 17 de maio de 1946).

As empresas nacionalizadas são serviços públicos? LAUBADÈRE responde a esta indagação nos termos seguintes, invocando WALINE:

> *"La définition classique de service public conduit à répondre qu'une entreprise nationalisée* ***peut*** *être un service public mais ne l' est pas nécessairement. La nationalisation consiste en effet à éliminer d'une entreprise* ***la direction et le profit capitalistes*** *pour remette à l'Etat la proprieté et la direction de l'entreprise*
> *(Waline. D. soc. 1945, p. 84)*

Para que a nacionalização constitua serviço público é indispensável que ela satisfaça um fim de interesse geral, conforme a definição clássica de serviço público. Na ausência de tal fim, é difícil reconhecer a noção de serviço público.

Ressalte-se, todavia, que a Escola de Jèze limita a noção de serviço público apenas aos serviços sujeitos a um "regime jurídico exorbitante de direito público". Se quisermos acolher tal concepção, as empresas nacionalizadas, submetidas normalmente ao direito privado, escapariam de uma maneira geral à categoria de serviço público.

Na França, há uma tendência bem clara, manifestada por ocasião dos projetos parlamentares de estatuto das empresas públicas, em diferenciar as empresas que dispõem de um **monopólio** (gás, eletricidade) e

aquelas submetidas à **concorrência** (bancos, companhias de seguro). As primeiras seriam serviços públicos, ao passo que as segundas constituiriam empresas privadas do Estado.

O publicista francês LAUBADÈRE anota que quase todas as empresas nacionalizadas respondem à definição de serviço público, salvo a empresa Renault, que passou a integrar o patrimônio estatal em virtude de uma confiscação operada a título de sanção, conforme parecer do Conselho de Estado, de 22 de julho de 1947.

Como se constata, nem sempre a nacionalização representa um serviço público. Para a caracterização deste, é necessário que tal operação se revista de uma finalidade pública. Vale dizer, a empresa nacionalizada deve perseguir um fim de interesse coletivo. Prevalece, na matéria, a noção clássica de serviço público.

Por outro lado, é importante realçar que não existe um regime legislativo comum a todas as empresas nacionalizadas. A noção da empresa em tela não corresponde a uma categoria jurídica delimitada e homogênea. Cada empresa nacionalizada está sujeita a normas que lhe são peculiares. Cada entidade tem seu regime específico.

No entanto, existem alguns princípios e regras que se aplicam às diversas empresas nacionalizadas. A ausência de estatuto legislativo único para todas as empresas dessa categoria não exclui a existência de normas de aplicação comum. Em matéria de controle financeiro, por exemplo, os estatutos particulares de diversas empresas prevêem o mesmo procedimento. A inexistência de legislação uniforme não acarreta a proibição de se aplicarem normas comuns a tais empresas, principalmente no que concerne ao controle financeiro e à forma de organização.

12 - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, ESTABELECIMENTO PÚBLICO E SOCIEDADE DE ESTADO

Na França, a expressão *entreprise publique* é gênero, de tal maneira que empresa mista, sociedades de Estado e estabelecimentos públicos representam espécies.

Segundo RIVERO, "*par entreprises publiques, on entend des entreprises industrielles et commerciales qui échappent à l'appropriation par le capital privé, et relèvent, en dernière analyse, de l'autorité de l'Etat*". O mencionado publicista francês recorre à doutrina de DELION,

autor da obra *L'Etat et les entreprises publiques*, para formular a definição acima transcrita.

A sociedade de economia mista, espécie do gênero empresa pública, tem características próprias e, por isso mesmo, não se confunde com as demais empresas do Estado. Por ser pessoa de direito privado, a economia mista difere do estabelecimento público. Este tem personalidade de direito público e está sujeito ao regime administrativo. Aquela, em princípio, está sujeita às normas do Direito Privado e reveste a idade jurídica de sociedade anônima, típica do Direito Comercial.

Ademais, os litígios que envolvem os estabelecimentos públicos são apreciados pela jurisdição administrativa, ao passo que as controvérsias envolvendo as empresas de capital misto são da competência da jurisdição judicial.

Não se pode confundir também as sociedades de economia mista e as sociedades de Estado. Trata-se de pessoas de direito privado, porém aquelas são constituídas pela conjuração dos capitais público e particular, enquanto que as sociedades de Estado não admitem a participação do capital particular. A economia mista, como o nome está a indicar, caracteriza-se pela associação do capital público e do capital particular, tendo em vista a satisfação de um fim de interesse geral.

As sociedades de Estado são constituídas de capital exclusivamente público. Como exemplos e tais sociedades, pode-se mencionar: grandes estabelecimentos de crédito nacionalizados, companhias de seguros nacionalizadas, sociedades de investimentos, todas encarregadas de gerir as participações financeiras do Estado nas atividades privadas.

Ao ensejo, julgamos oportuno tecer algumas considerações sobre os estabelecimentos públicos do direito francês e o instituto correspondente no direito brasileiro. É o que faremos no próximo tópico.

13 - O ESTABELECIMENTO PÚBLICO TRADICIONAL

Na França, o instituto em epígrafe é uma forma de descentralização por **serviço**, ao passo que as coletividades locais, comunas e departamentos, são formas de descentralização territorial, são entes territoriais.

Apenas a título de informação, ressalte-se que a distinção entre entes territoriais e não territoriais tem sua origem na Alemanha, como assinala EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA, notável administrativista espanhol.

De acordo com a concepção tradicional, o estabelecimento público do direito francês apresenta três elementos essenciais que o caracterizam. Em primeiro lugar, é uma **pessoa moral**; em segundo lugar, tem personalidade de direito público; em terceiro lugar, tem por objeto a **gestão de um serviço público**. Além dos elementos acima mencionados, pode-se incluir a **especialidade**. Vale dizer, a entidade em tela é criada para desempenhar uma atividade específica. Assim, a especialidade é um elemento indispensável à definição de estabelecimento público.

No que concerne ao regime jurídico, os estabelecimentos públicos não estão submetidos a um único estatuto legislativo. Cada entidade tem sua legislação específica, que são os respectivos estatutos particulares. Estas pessoas de direito público sujeitam-se ao regime administrativo, têm prerrogativas próprias das pessoas territoriais (comunas e departamentos) e os litígios provenientes de sua atividade são julgados pelos tribunais administrativos.

Ressalte-se, ainda, que os estabelecimentos em espécie praticam atos administrativos e dispõem de prerrogativas de *puissance publique*. São entidades sujeitas às normas do Direito Administrativo, dotadas de autonomia financeira, patrimônio próprio e uma certa independência na gestão de seus negócios.

Não obstante a ausência de uma legislação comum a todos os estabelecimentos públicos, existe uma regra importante, comum a todas essas entidades. Tal regra resulta do artº 34 da Constituição francesa, de 1958, ainda em vigor, segundo a qual "*a criação de categorias de estabelecimentos públicos*" depende de lei.

Trata-se, portanto, de matéria reservada ao legislador, não podendo ser disciplinada por meio de regulamento.

No entanto, isso não quer dizer que o estabelecimento público não pode ser criado por ato do Executivo. Tudo vai depender da categoria que se pretende criar. Se se tratar de uma categoria nova, ou seja, até então inexistente, o estabelecimento público só pode ser instituído por ato

do Legislativo, por expressa determinação constitucional. É matéria pertinente ao domínio da lei; só por ela pode ser criado.

Por outro lado, se o estabelecimento em apreço não constituir categoria nova, não há empecilho legal ou constitucional quanto à sua criação por ato do Poder Executivo. Este, por exemplo, tem a prerrogativa de criar uma nova "*Chambre de Commerce*".

Normalmente, os estabelecimentos públicos prestam serviços administrativos e sujeitam-se aos princípios de Direito Público.

São nítidas as diferenças entre os estabelecimentos públicos e as sociedades de economia mista. Aqueles são entes de direito público sujeitos às normas do Direito Administrativo e à competência de jurisdição especial. As empresas de economia mista, por seu turno, são pessoas de direito privado e submetemse às regras do Direito Privado e à competência da jurisdição judicial.

Há uma semelhança muito grande entre os estabelecimentos públicos do direito francês e as autarquias do direito brasileiro. São elas:

1 - personalidade de direito público;

2 - criação por lei;

3 - regime jurídico-administrativo;

4 - gestão de serviço público;

5 - prerrogativas de Poder Público;

6 - formas de descentralização administrativa.

As dessemelhanças existentes entre tais institutos decorrem do regime político e da dualidade de jurisdição existente na França.

Por outro lado, as empresas públicas do direito brasileiro não correspondem exatamente às *entreprises publiques* do direito francês. No Brasil, as empresas públicas são constituídas de capital exclusivamente público. Não há participação do capital particular. As entidades correspondentes no direito francês são chamadas "*sociétés d Etat*". São pessoas de direito privado que não admitem a participação do capital particular. São empresas de propriedade do Poder Público.

Já vimos que, na França, a expressão *entreprise publique* é genérica e compreende uma variedade de empresas., entre as quais se destacam as sociedades de economia mista.

Os estabelecimentos públicos não estão sujeitos a uma subordinação hierárquica, pois são dotados de órgãos próprios que os administram com poder de decisão, sob um controle de tutela.

De uma maneira geral, tais entidades dispõem de prerrogativas de *puissance publique* e se submetem ao Direito Administrativo. Podem celebrar contratos de direito público ou de direito privado para a satisfação de seus fins, seus servidores são considerados agentes públicos e sua responsabilidade é comprometida de acordo com as regras do Direito Público.

No que tende ao regime patrimonial, o estabelecimento em exame tem patrimônio próprio e dispõe de um órgão deliberante que vota anualmente o orçamento. Este, por sua vez, deve prover todas as despesas da entidade dentro de suas possibilidades e recursos financeiros.

Os estabelecimentos públicos podem ser criados pelo poder central e pelas coletividades locais. Daí a existência de estabelecimentos públicos nacionais, comunais e departamentais. O que já evidencia a existência da autoridade de tutela.

Na primeira metade do século XIX, a *expressão établissement public* designava não só as pessoas de direito público, mas também as pessoas de direito privado que prestavam serviços públicos. Mais tarde, a legislação e a jurisprudência francesas reservaram tal qualificação às pessoas de direito público, de tal forma que as entidades de direito privado, cuja atividade estava relacionada com o interesse geral, passaram a ser chamadas de **estabelecimentos de utilidade pública**.

Atualmente, todos os estabelecimentos públicos no direito francês são pessoas de direito público e nem todos têm por objeto a gestão de um serviço público. Houve uma desagregação da definição tradicional da entidade em tela. Hoje, existem novas categorias de pessoas públicas, tais como os estabelecimentos públicos de caráter **industrial** ou **comercial** e os estabelecimentos **científicos** ou **culturais**.

Tais entidades estão submetidas a um regime misto. Podem ser aplicadas as regras do Direito Público e os preceitos do Direito Privado.

14 - ABUSO DA FÓRMULA DA ECONOMIA MISTA

Na França, houve um abuso muitos acentuado no que se refere à utilização da sociedade de economia mista. Isso que dizer que esta forma jurídica é empregada em hipóteses onde a realidade é outra. Às vezes, são criadas empresas mistas para a solução de problemas estranhos a esse tipo de sociedade. A conseqüência não pode ser outra: deturpação do conceito de economia mista.

Diversos fatores contribuíram para caracterizar o abuso do procedimento da empresa em tela:

1 - impossibilidade da criação livre de pessoas administrativas especializadas pelas coletividades locais (comunas e departamentos);

2 - a posição reservada do Ministério das Finanças em relação ao desenvolvimento dos serviços administrativos já existentes, principalmente no que toca à criação de postos novos, destinados a fazer face às novas atividades;

3 - o mito da maior eficácia da gestão comercial comparada à gestão administrativa.

Segundo BÉNOIT, as razões supracitadas contribuíram significativamente para a proliferação de falsas sociedades de economia mista.

Relativamente ao primeiro dado, saliente-se que a deficiência da legislação francesa sobre o estabelecimento público favoreceu muito a criação de empresas mistas pelas coletividades territoriais. É mais fácil para a comuna instituir uma sociedade de economia mista, não obstante a autorização necessária do poder central, que criar uma pessoa administrativa especializada, ou seja, um estabelecimento público. Além da estreita tutela da Administração Central, a criação do estabelecimento em epígrafe está sujeita à observância das regras do Direito Administrativo, principalmente no tocante à organização e ao controle.

Dessa forma, como as coletividades locais não dispõem de prerrogativas para criar livremente pessoas administrativas, acabaram escolhendo o caminho mais fácil: as empresas mistas. Assim, muitas sociedades de economia mista foram constituídas pelas comunas e departamentos para a prestação de serviços próprios de estabelecimentos públicos.

Como se vê, uma das razões que provocaram a multiplicação de falsas empresas mistas foi a insuficiência do direito positivo francês em matéria de estabelecimento público. Inexiste, na França, um estatuto legislativo genérico aplicável a todas as pessoas administrativas especializadas.

Saliente-se, ainda, que a criação de categorias novas de estabelecimentos públicos depende de ato do Poder Legislativo. Trata-se de matéria inserida no domínio da lei, conforme determina o artº 34 da vigente Constituição francesa.

Por outro lado, assinale-se que o mito da superioridade da gestão comercial em relação à gestão administrativa é, na realidade, uma forma de fugir das normas administrativas pertinentes ao recrutamento de pessoal, celebração de contratos e controle de despesas.

15 - IMPORTÂNCIA DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

Apesar do grande número de falsas empresas mistas existentes na França, ainda existem sociedades autênticas, ou seja, que configuram uma verdadeira cooperação entre o capital público e o capital privado, tendo em vista a satisfação de um fim comum e relacionado com o interesse público.

A partir do momento em que os franceses corrigirem as distorções e imprecisões da legislação aos estabelecimentos públicos, as empresas mistas caminharão para uma autenticidade maior. É necessário, portanto, alertar para as insuficiências do direito francês em matéria de criação de pessoas administrativas especializadas pelas coletividades territoriais. Não há um regime único aplicável a todos os estabelecimentos públicos. A ausência de um estatuto legislativo comum a tais entidades de direito público colaborou para a multiplicação de falsas empresas mistas.

No entanto, a associação do setor público e do setor privado reveste-se de muita importância, desde que haja uma participação séria e honesta de ambas as partes. A importância mesma de tais sociedades reside nos elementos que justificam sua criação: a intenção de cooperar e o suporte material que permite a concretização dessa vontade. Eis aí o verdadeiro espírito da economia mista. Sua importância decorre desses elementos. Na ausência de uma cooperação voluntária e séria entre o Poder Público e o setor privado, tendo em vista o alcance de determinados fins, não há que se falar em empresa mista.

Nesse ponto, julgamos oportuno mencionar uma vez mais a doutrina de BÉNOIT:

> *"Il reste enfin qu'il existe un certain nombre de société d'économie mixte parfaitement authentiques, assurant une coopération véritable entre le secteur public et le secteur privé. En matière d'urbanisme et de rénovation urbaine, d'aménagements ruraux, d'installations touristiques, notamment, la solution paraît excellente. C'est pour ces hipothèses, où chacune des parties apporte quelque chose, que l'économie mixte doit être conservée".*

Como se vê, a sociedade de economia mista do direito francês ainda tem lugar de destaque no contexto das empresas públicas. A fórmula da economia mista, apesar das deficiências da legislação, continua sendo um instrumento de grande utilidade em determinados setores.

Finalmente, saliente-se que o procedimento em epígrafe apenas perde importância quando os elementos que caracterizam a empresa mista são deturpados ou desrespeitados. Enquanto houver uma cooperação efetiva entre a coletividade pública e o setor privado, objetivando a satisfação de um fim público, dificilmente a fórmula da sociedade de economia mista deixará de ter importância.

CONCLUSÃO

Por tudo quanto foi exposto a respeito da sociedade de economia mista do direito francês, pode-se constatar que a principal peculiaridade de tal empresa reside na participação financeira do Poder Público.

Na França, a legislação permite a participação minoritária do Estado no capital social da empresa. Vale dizer, a coletividade pública pode ser a sócia majoritária ou minoritária.

No Brasil, a legislação específica exige que o Poder Público detenha a maioria das ações da entidade, o que evidencia a impossibilidade da participação financeira minoritária do Estado. Aí está a primeira e mais importante dessemelhança existente entre a sociedade de economia mista no direito francês e a sociedade correspondente no direito brasileiro.

Outra distinção importante refere-se à criação de empresa mista pelas coletividades públicas. Na França, a sociedade em epígrafe

pode resultar de contrato ou de ato unilateral. Ela pode ser criada por intermédio de ato do Estado ou de contrato celebrado entre a Administração e uma empresa privada.

No Brasil, a criação de tais entidades depende de lei específica, conforme reconhece a doutrina dominante e os preceitos previstos na Constituição da República (artº 37, XIX).

Não existe, na França, um estatuto legislativo comum a todas as sociedades de economia mista do Estado. O regime jurídico dessas empresas consta basicamente dos estatutos peculiares a cada sociedade. Estes estatutos constituem a legislação específica na matéria. Não obstante a ausência de uma legislação abrangente, existem alguns princípios e normas comuns a todas as sociedades de economia mista do Estado. Assim, o tipo de controle financeiro exercido sobre a empresa é o mesmo para todas as sociedades dessa categoria. Vale dizer, os estatutos particulares prevêem formas semelhantes no tocante ao controle financeiro.

As particularidades referentes à fórmula da economia mista decorrem, em grande parte, do regime político francês. Não se pode deixar de assinalar que a França é um Estado unitário, ou seja, há uma concentração de poderes nas mãos da Administração Central. A política administrativa é fixada pelo poder central. Existe uma estrita tutela entre o Estado e as coletividades locais.

Ora, as comunas e departamentos necessitam de uma aquiescência do poder central para a criação de sociedades de economia mista. Essas coletividades territoriais não dispõem de amplos poderes para a instituição de tais empresas. Sem a autorização do Estado, portanto, as comunas e departamentos não podem nada em matéria de empresa mista.

No Brasil, por exemplo, país que adota o sistema federativo consistente na distribuição de poder político, todas as entidades federadas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são dotadas de liberdade para a criação de empresas mistas. Dessa forma, os Estados não estão sujeitos a uma autorização da União (entidade que exerce as prerrogativas de soberania) para a criação de empresa de economia mista. A competência das entidades federadas resulta da Constituição da República, das Constituições dos Estados e de legislação específica.

Da mesma forma, os Municípios não precisam da aquiescência dos Estados para a criação dessas entidades. Pois bem, cada peça

integrante da Federação brasileira dispõe de amplos poderes, no que se refere à criação da sociedade de economia mista, desde que respeitados os princípios constitucionais e as legislações específicas.

Como se vê, o regime político adotado por cada país influencia significativamente no regime jurídico da empresa em apreço. As diferenças existentes entre as sociedades de economia mista do direito francês e as empresas correspondentes no direito brasileiro decorrem do tipo de Estado e do sistema jurídico correspondente.

Por outro lado, saliente-se que existem muitas semelhanças e afinidades entre tais empresas nos países considerados: associação dos capitais público e particular, personalidade de direito privado, forma jurídica do Direito Comercial a sociedade anônima, prestação de serviço público ou exploração de atividade econômica.

No que diz respeito à forma jurídica de S/A, a legislação francesa determina a observância de tal procedimento para a constituição da economia mista. No entanto, existem algumas empresas mistas que revestem a forma jurídica de responsabilidade limitada, porém em caráter excepcional.

No Brasil, a forma jurídica de sociedade anônima é obrigatória para as sociedades de economia mista da União, por expressa determinação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização administrativa federal, a legislação básica na matéria.

Ressalte-se, todavia, que os Estados e Municípios não estão sujeitos à observância da única forma de sociedade anônima para a criação de suas respectivas empresas. Essa forma é obrigatória para a União, não o sendo para as demais entidades federadas, salvo opinião contrária de alguns juristas. O que acontece é que a legislação dos Estados e Municípios acaba seguindo as regras da legislação federal.

A verdade é que o direito positivo francês não está bem mais evoluído que o direito brasileiro, em matéria de sociedade de economia mista. Ao nosso ver, o único avanço relaciona-se com a participação financeira minoritária do Poder Público. Esse procedimento poderia ser acolhido pela legislação brasileira, como uma forma de garantir a presença do Estado na vida da empresa.

Não existe uma distância muito grande entre Brasil e França no que tange à empresa sob comento. A existência de muitas falsas socie-

dades no direito francês comprovam a veracidade de tal assertiva. Até mesmo a doutrina francesa condena a insuficiência da legislação pertinente aos estabelecimentos públicos, o que colaborou para a proliferação das pseudo-sociedades de economia mista naquele país.

Entre nós, houve também um abuso da fórmula da economia mista, mas nossa legislação não apresenta tantas falhas quanto as existentes no direito positivo francês.

Finalmente, em decorrência dessa análise comparativa, a única proposta que defendemos e consideramos vantajosa para o Brasil, diz respeito à possibilidade de criação de empresas mistas com participação financeira minoritária do Estado. Mais importante que a porcentagem das ações detidas pelas partes é a intenção de cooperar seriamente no desempenho de uma atividade de interesse geral.

BIBLIOGRAFIA

AUBY, Jean-Marie, DUCOS-ADER, Robert. *Institutions administratives*. 2. Ed. Paris: Dalloz, 1971

BÉNOIT, Francis-Paul. *Le droit administratif français*. Paris: Dalloz, 1968

ENTERRIA, Eduardo Garcia de, FERNANDES, Romás-Rámon. *Curso de direito administrativo*. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GASPARINT, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1989.

LAUBADÈRE, André de. *Manuel de droit administratif. 9. Ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969*

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administratiativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

RIVERO, Jean. *Droit administratif*. 7. ed. Paris: Dalloz, 1975.

WALINE, Marcel. *Précis de droit administratif*. Paris: éditions Moncherestien, 1969.

Principais apontamentos acerca das sociedades de economia mista[*]

por: **Luciano de Araújo Ferraz**[**]

---

[*] Publicada na Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCMG), Ano XIV, Nº 2, 1996, que aqui se reproduz com a gentil anuência desta Revista e do seu Autor.

[**] Advogado. Assessor jurídico do TCMG. Mestrando em direito administrativo pela UFMG

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

Como nos lembra o célebre SEABRA FAGUNDES, a atividade estatal se reparte em três funções básicas: legislação, administração e jurisdição. A primeira liga-se ao fenômeno de formação do Direito, enquanto as outras duas ao de sua realização(2).

O Direito Administrativo tem por objeto o estudo da função administrativa do Estado, que consiste na aplicação da lei *ex officio*. Tal função é atribuída precípua, mas não exclusivamente, ao Poder Executivo, que poderá desenvolvê-la direta (centralizada) ou indiretamente (através de outros sujeitos).

Dessa forma, podemos dizer que uma atividade é centralizada quando exercida pelo próprio Estado como organismo único, ou seja, "*pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade*", nos dizeres de CELSO ANTÔNIO B. DE MELLO(7).

Nessa estrutura centralizada, através de um fenômeno chamado desconcentração, ocorre a distribuição *interna corporis* de plexos de competências agrupados em unidades individualizadas, denominadas órgãos administrativos que se ligam hierarquicamente. Na conceituação do mestre HELY LOPES MEIRELLES os órgãos são "*centros de competência instituídos para o desempenho das funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem*"(6). Note-se que os órgãos se caracterizam pela falta de personalidade jurídica própria, sendo que suas ações serão afetas ao ente a cuja estrutura integram.

A desconcentração não se confunde com a denominada descentralização, entendida como atribuição de poderes administrativos a outrem, que age por sua conta e em seu próprio nome.

Por intermédio desse fenômeno chamado descentralização, os Estados modernos, inclusive o Brasil, têm distribuído sua atividade administrativa entre outras pessoas jurídicas, a fim de poder realizar mais eficazmente as exigências do bem comum, endereço único do Estado.

Tais pessoas jurídicas, no âmbito da União Federal, integram a chamada administração indireta, que possui sua estrutura definida no famoso Decreto-Lei n. 200, de 05/02/67 que trata da organização administrativa da União.

A administração indireta no âmbito federal, de acordo com a citada norma, engloba as chamadas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. A estas últimas dedicaremos as próximas linhas do presente estudo.

BREVE HISTÓRICO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Tal qual nos lembra o ilustre jurista TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE, primeiro autor em nossa literatura a tratar do tema, *"a companhia de economia mista não é fórmula nova, criando-a o Estado Nacional na época mercantilista, no ocaso do século XVI e no começo do XVII"* (10).

Suas primeiras manifestações partiram da Inglaterra e da Holanda, onde foram criadas, respectivamente, a Companhia das Índias Orientais, em 1599 e a Companhia das Índias Ocidentais em 1602.

No Brasil, segundo VALVERDE, a primeira sociedade de economia mista foi o Banco do Brasil, criada com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil, através do Alvará de 12/10/1808, da lavra do Príncipe Regente — Dom João VI.

Após a criação do Banco do Brasil, várias outras foram criadas dentre as quais o Banco do Estado de São Paulo, o Banco Mineiro de Produção, a CSN, a CVRD, a Petrobrás, etc.

CONCEITO

O conceito de sociedade de economia mista que nos é dado pelo Decreto-Lei n. 200, art. 5°, III, é o seguinte: *"entidade dotada de personalidade de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou entidade da administração indireta"*.

É patente a imprecisão técnica do dispositivo, haja vista que no Brasil foram criadas várias sociedades de economia mista com o fim de prestação de serviços públicos, que, por isso, não se enquadrariam na conceituação legal de sociedade de economia mista.

CELSO ANTÔNIO as define, no âmbito federal, como sendo, *"pessoa jurídica de direito privado, criada por lei, como um instrumento de ação do Estado, mas submetida a certas regras especiais decor-*

rentes dessa sua natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou entidade de sua administração indireta, sobre remanescente acionário de propriedade particular" (7).

CARACTERÍSTICAS

As empresas *sub examine* apresentam, portanto, algumas características, a saber:

a) pessoa jurídica de direito privado criada por lei;

b) conjugação de capitais públicos diretos e/ou indiretos e capitais privados, em sua formação;

c) maioria das ações com direito a voto pertencente a ente estatal ou entidade da administração indireta. Isto na legislação brasileira, de vez que na França, por exemplo, admite-se a sociedade de economia mista com participação minoritária do Estado;

d) constituídas, obrigatoriamente, sob a forma de S.A.;

e) submetidas a determinadas regras especiais, derrogatórias do direto comum, com mais ou menos intensidade, dependendo da atividade que exercem, como veremos.

TIPOS DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Conforme já aludimos, existem sociedades de economia mista destinadas à exploração de atividades econômicas, bem como jungidas à prestação de serviços públicos ou à coordenação e execução de obras públicas. Daí, o porque CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO(7), mudando de opinião, apresenta variantes normativas ente fim e outro tipo destas empresas, vejamos.

No primeiro caso, é compreensível que o regime jurídico aplicável seja aproximado do das demais pessoas jurídicas de direito privado, seja em vista do objeto, ou em face da necessidade de prevenir que não desfrutem de posição privilegiada em relação às demais empresas. Até porque, segundo o art. 173 da Constituição Federal de 1988, tais atividades somente serão desenvolvidas pelo Estado "*quando necessária aos impera-*

tivos da segurança nacional ou o relevante interesse coletivo", conforme definidos em lei.

Já no segundo caso, é natural que tenham uma regulamentação mais próxima dos princípios atinentes ao Direito Público, em razão da essencialidade e da continuidade do serviço que prestam ou da obra que executam.

Geralmente as empresas prestadoras de serviço público são consideradas concessionários de tais serviços. Todavia, para o retrocitado autor, quando na formação do capital social da sociedade a participação do setor privado é ínfima, em que os diretores designados aportam apenas para ensejar que a entidade tenha a configuração de sociedade de economia mista e não de empresa pública, não se poderia caracterizá-la como tal. Já que, em hipóteses deste jaez "*não faria sentido considerar presente, na relação entre a criatura e seu sujeito criador (que pode até mesmo extingui-la, a seu talante), o específico plexo de direitos oponíveis pelo concessionário ao concedente. De outro lado, os poderes da entidade criadora em relação à criatura também não teriam por que se delinear na conformidade dos específicos poderes que se reconhecem a um concedente*(7).

NORMAS CONSTITUCIONAIS APLICÁVELS ÀS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Quaisquer empresas estatais, dentre as quais as sociedades de economia mista, estão sujeitas a determinadas normas constitucionais que as colocam num plano diferente, em relação às demais pessoas jurídicas de direito privado, como veremos;

a) art. 5°, LXXIII — trata da ação popular, em cujo pólo passivo podem figurar as sociedades de economia mista, em razão do patrimônio afetado pelo interesse público;

b) art. 14, § 9° — remete à Lei Complementar (lei das inelegibilidades) a proteção da normalidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou abuso de função, cartão ou emprego na administração direta e indireta. Essa Lei de inelegibilidades prevê, por exemplo, prazo para desincompatibilização de dirigentes de empresas estatais quando quiserem disputar cargos eletivos (4 meses);

c) art. 37, *caput* — declara a submissão de tais entidades aos princípios norteadores da Administração Pública — legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade. Além destes, outros que vinculam as práticas administrativas, v.g., razoabilidade, proporcionalidade, etc.;

d) art. 37, II — prevê concurso público para provimento dos empregos públicos destas entidades. Neste particular, mister lembrarmos a posição de CELSO ANTÔNIO B. DE MELLO no caso das Sociedades de Economia Mista que exploram atividade econômica, quando admite a contratação sem realização de concurso, quando a adoção de concurso público tolheria a possibilidade de atraírem e captarem profissionais especializados que o mercado absorve com grande presteza e interesse ou nos casos em que o recurso a tal procedimento bloquearia o desenvolvimento de suas normais atividades no setor. Tal interpretação resulta da conjugação do disposto neste artigo com o disposto no art. 173, § 1°, da CF/88 (7).

   Não comungamos da opinião do eminente publicista, em que pese sua sabedoria incontestável. Para nós, a regra do artigo em comento sempre se impõe. A uma, pela inexistência de ressalvas em sua letra, no tocante às empresas exploradoras de atividade econômica, devendo o dispositivo ser interpretado restritivamente. A duas, pela existência de meios mais apropriados, tais como um contrato de prestação de serviços que atenda às exigências da legislação, para satisfazer eventuais ou emergentes necessidades. A três, porque, na atual conjuntura econômico-social brasileira, as oportunidades de empresto tornam-se cada vez mais difíceis; como conseqüência, os concursos públicos têm sido disputados por inúmeros candidatos, logrando êxito neles, em regra, profissionais com qualificações suficientes para exercerem funções complexas na estrutura da empresa;

e) art. 37, XVII — estende a impossibilidade de acumulação de cargos, salvo as exceções constitucionais, aos empregados e dirigentes das sociedades de economia mista;

f) art. 37, XIX-XX — condiciona a criação de entidades desta natureza, bem como de suas subsidiárias, à existência de legislação específica;

g) art. 49, X — submete à fiscalização e controle do Congresso Nacional (controle parlamentar) os atos do Poder Executivo, incluídos os entes da administração indireta;

h) art. 52 — submete as operações de crédito externo e interno dessas entidades aos limites fixados pelo Senado Federal;

i) art. 54 — veda aos parlamentares da contratação com empresas da administração indireta, ou a aceitação de cargos, empregos ou funções nas mesmas entidades, a partir da diplomação;

j) art. 71, II, III, IV — submete as contas das entidades da administração indireta ao controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, bem como submete a este o exame sobre a legalidade dos atos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma ou pensão para fins de registro;

k) art. 165, § 5º — inclui na lei de meios anual o orçamento das empresas pertencentes à administração indireta;

l) art. 169, parágrafo único — dispõe sobre a concessão de quaisquer vantagens ou aumento de remuneração, etc., condicionando-os à existência de dotação orçamentária.

REGIME JURÍDICO DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Relação com o ente criador

A teor do que dispõe o art. 37, XIX, somente podem ser criadas tais empresas através de lei específica, donde se afasta a possibilidade de autorização genérica ao Executivo para criá-las. Esta lei deverá prever que entidade se pretende criar, bem como os fins a que se destina. É de se ressaltar que em se tratando de pessoa jurídica de direito privado, somente ganham vida, a rigor, quando providenciada sua escritura pública e registrados seus atos constitutivos. Além disso, em se tratando de empresas exploradoras de atividade econômica, é necessária, outrossim, a ocorrência de

uma das hipóteses previstas no art. 73, da CF/88 - quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Matéria que suscita grande polêmica diz respeito às subsidiárias das sociedades de economia mista. A atual Constituição, em seu art. 37, XX, condiciona a sua criação autorização legislativa, bem como à participação delas em qualquer empresa privada. Temos de salientar que existem várias empresas em que há a participação do Estado, à míngua da referida autorização. Qual seria, pois, a natureza jurídica destas empresas? De acordo com o douto MAURO RODRIGUES PENTEADO, tais empresas "(...) *continuam, como sempre o foram, a constituir sociedades anônimas de direito privado, que não integram a administração pública, embora possam, por via reflexa, receber orientações específicas emanadas daquela, desde que obedecido o regime societário comum. São elas, como sempre o foram, reitere-se, apenas sociedades controladas direta ou indiretamente pelo poder público*" (8). Ou, como salienta HELY LOPES MEIRELLES: sua natureza é a de *"empresa privada, em sentido estrito, simples sociedades anônimas de direito privado, em que pese a participação majoritária em seu capital de ente da administração pública"*.

A Constituição do Estado de Minas Gerais em seu art. 14, V, todavia, insere na sua administração indireta — *"as demais entidades de direito privado, sob controle direto ou indireto do Estado"* e no seu art. 30, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prescreve que é aplicado o disposto no art. 19 do ADCT da Constituição da República (estabilidade anômala) aos empregados destas entidades.

Cabe, aqui, uma questão: são inconstitucionais tais dispositivos?

Quanto ao dispositivo que inclui as referidas entidades na administração indireta, não nos parece inconstitucional. A uma, porque não é a Constituição Federal que estabelece quais são os entes da administração indireta da União, mas sim o Decreto-Lei n. 200, de 1967, e, em que pese o seu valor normativo e a sua utilização generalizada nos âmbitos estaduais, trata-se de norma infra-constitucional. A duas, porque a Carta Federal não veda competência de organização administrativa aos Estados, com o que entendemos que o Estado possui autonomia legislativa para definir os critérios acerca de sua estrutura organizacional.

Já com relação ao disposto no art. 30, I. do ADCT da CE/89 sua inconstitucionalidade é gritante. O art. 19º do ADCT da Constituição

Federal previu a *"efetivação"* para os servidores civis de todos os entes da federação que exerciam suas funções na administração direta. nas autarquias e fundações públicas (pessoas jurídicas de direito público), que estivessem em exercício em 05/10/88, há pelo menos 05 anos continuados. Donde se infere que a Constituição Federal não estendeu tal garantia quer aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, quer aos empregados das empresas controladas pelo Poder Público, sendo completamente viciado o dispositivo da Constituição mineira.

Outra indagação deve ser feita. Haveria uma diferenciação quanto à incidência das normas constitucionais sobre as empresas federais que não se enquadram na administração indireta e sobre seus paradigmas no âmbito estadual, de vez que no estado elas integram a administração indireta (art. 14, V, CE/89)?

Em nosso sentir, à vista do que dispõe a Carta estadual, todas as empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado estão sujeitas aos ditames da Constituição (*v.g.* concurso público para fins de acessibilidade), excluindo-se somente aquelas empresas em que, apesar da participação do Poder Público na formação do capital, o controle não pertença ao Estado.

Quanto às empresas federais que dependem direta ou indiretamente da participação do Estado e/ou são controladas por ele, apesar de não integrarem a administração indireta (geralmente por faltar-lhes a lei criadora ou outro elemento caracterizador), entendemos incidirem sobre elas, da mesma forma, as normas aplicáveis às sociedades de economia mista (*v.g.* lei de licitações). Somente fugiriam a isso as empresas em que a participação do Poder Público não seja imprescindível para a sua manutenção e/ou cujo controle não lhe pertença.

Abordagem interessante faz o professor CELSO ANTÔNIO, acerca da falência das sociedades de economia mista(7). Vejamos:

Para ele, se para que sejam criadas tais empresas é necessária lei específica, *mutatis mutandis*, somente podem vir a ser extintas através de lei ou na forma da lei.

A Lei das S.A., art. 242, estabelece que as sociedades de economia mista não estão sujeitas à falência, mas seus bens são penhoráveis e executáveis, respondendo a pessoa controladora, subsidiariamente, por suas obrigações.

Para o citado autor, entretanto, é mister distinguir as empresas exploradoras de atividade econômica das prestadoras de serviço público. Quanto às primeiras, não há se falar em infalibilidade e nem responsabilidade subsidiária do Estado, face ao disposto no art. 173, § 1°, da CF/88, que lhes atribui regime idêntico ao das empresas privadas, sendo-lhes vedado usufruir de quaisquer privilégios, inclusive de natureza obrigacional. Caso contrário, isto é, se o Poder Público respondesse subsidiariamente, configurado estaria o privilégio, haja vista que tais empresas estariam sempre acobertadas por um ente infalível, que é o Estado.

Já com relação às prestadoras de serviços públicos, ainda que venham a se tornar insolventes, não se sujeitarão à falência, em razão do art. 242 da Lei n. 6 404, de 1976. Destarte, responderá o Estado subsidiariamente perante terceiros. No tocante aos bens pertencentes à empresa, aqueles que forem afetos ao serviço não poderão ser levados à hasta pública, em razão do princípio da continuidade das prestações, de vez que afetados pelo interesse público. Infere-se, pois, que a penhora e execução judicial destes bens somente têm o condão de configurar juridicamente a responsabilidade do Estado. Mesma sorte não terão os hinos não relacionados com a prestação do serviço, que poderão ser alienados com o fim de satisfazer a pretensão dos credores.

Quanto às espécies de controle a que estão sujeitas às empresas *sub examine*, reservamos, adiante, espaço próprio para a análise.

Relação com terceiros

Os contratos que formulam as exploradoras de atividade econômica, para BANDEIRA DE MELLO, não são administrativos, sendo regidos, em regra, pelo Direito Privado. O mesmo pode-se dizer quanto às obrigações tributárias. Mas nem por isso estarão isentas do dever de realizar certame licitatório para a realização dos referidos contratos. Para o mesmo autor, casos há em que a agilização seria fundamental à atividade das empresas, que poderiam ficar liberadas do dever de licitar (7).

Com relação às prestadoras de serviço público, todos os seus atos são regidos pelo Direito Administrativo. Seus contratos, portanto, são administrativos, obrigatória a licitação, salvo os casos de dispensa e inexigibilidade.

No que tange aos **impostos**, o professor mencionado acredita ser extensiva às prestadoras de serviço público a imunidade recíproca con-

ferida à administração direta, no tocante a bens, rendas e serviços (art. 150, VI, *a* e § 2º, da CF/88), com o que não concordamos, de vez que tal artigo não faz alusão a sociedades de economia mista de qualquer natureza.

Quanto à responsabilidade, a das prestadoras de serviço público é objetiva, nos termos do art. 37, § 6º da CF/88. Já a das exploradoras de atividade econômica é subjetiva, aplicando-se-lhes as regras próprias das relações entre particulares.

Relações entre as sociedades de economia mista e seus agentes

Vejamos a natureza do vínculo existente entre a sociedade em tela e seus ausentes.

Os dirigentes exercem mandato e acumulam função de agente da empresa e representante da entidade supervisora. Não possuem, em regra, vínculo com a entidade, salvo quando já o possuíam., antes de ocuparem o cargo diretivo.

Todos os demais empregados são regidos pelas normas da CLT, seja porque tais empresas são pessoas de Direito Privado, seja pelo teor do art. 182, do Decreto-Lei n. 200, ou, ainda, no caso das exploradoras de atividade econômica, pelo disposto no art. 173, § 1°, da CF/88.

Portanto, a justiça competente para conhecer de conflitos advindos da relação de emprego é a Justiça do Trabalho, de acordo com o art. 114 da CF/88.

No tocante à admissão de pessoal para os empregos públicos, dar-se-á através de concurso público.

Quanto à dispensa dos empregados destas empresas, o já citado mestre paulista entende necessário um procedimento regular para motivá-la, pois, caso contrário, ou seja, quando não haja mensuráveis razões para o desligamento, poderá o empregado público recorrer ao Judiciário pleiteando sua reintegração(7). Atualmente, a Convenção OIT 158, à qual o Brasil aderiu, prevê esta motivação para a dispensa de empregado de qualquer empresa.

PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E AS EMPRESAS PÚBLICAS

As sociedades de economia mista e empresas públicas têm a regulamentação muitíssimo próxima, diferindo apenas em alguns pontos. As principais diferenças existentes entre ambas são:

a) a formação do Capital — nas empresas públicas, o Capital é integralmente proveniente da Administração direta ou indireta do Estado; nas sociedades de economia mista, o capital é resultado da conjugação de capitais público e privado, com prevalência acionária votante da esfera governamental;

b) a forma societária — as empresas públicas podem se revestir de quaisquer formas societárias, até unipessoal; já as sociedade de economia mista somente sob a forma de S.A., art. 5º do Decreto-Lei n. 200, de 1967.

c) o juízo competente para dirimir as controvérsias — os feitos em que forem parte as empresas públicas, salvo algumas exceções, serão julgados perante a Justiça Federal (art. 109, I, da CF/88); os das sociedades de economia mista na Justiça Estadual:

d) o submetimento ao instituto da falência — as empresas públicas sujeitar-se-ão à falência, as sociedades de economia mista prestadoras de serviço público não, pelos ensinamentos de CELSO ANTONIO (7).

CONTROLE DAS EMPRESAS ESTATAIS

As empresas estatais, como integrantes da administração indireta, evidentemente estão submetidas a determinadas espécies de controle. Todavia, *"o aspecto do controle das estatais é tido como a maior dificuldade na estruturação dessas entidades, o ponto crucial"* (5).

No Brasil, em 1979, foi criada a SEST - Secretaria do Controle das Estatais, visando controlar, dentre outras entidades, as sociedades de economia mista.

O advento do Decreto n. 93 216, de 3/9/86, foi uma tentativa de reforçar o controle das estatais e de possibilitar o acesso da população às

informações econômicas e financeiras destas entidades. Como salienta ODETE MEDAUAR, *"não se criou, com o referido Decreto, órgão novo de fiscalização, mas acentuaram-se os mecanismos de controle da cantiga SEST, sem prejuízo da supervisão do Ministro competente a que estiverem vinculadas as estatais"* (5).

A SEST, sem conseguir, de fato, alcançar seus objetivos, terminando por acarretar mais gastos ao Estado, foi liquidada na reforma administrativa de 1990, sendo sucedida pela CEST (Coordenadoria das Empresas Estatais), que subsiste ate hoje, ao secretário-executivo do Ministério da Economia.

Mas os controles das Estatais têm previsão legal e constitucional, aliás já aludimos a alguns destes controles quando tratamos das normas constitucionais aplicáveis às sociedades de economia mista.

O primeiro controle que sofre uma sociedade dessa natureza é, para LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, o interno, ou seja, o *"da própria empresa, da pessoa jurídica, controle 'interna corporis', como, também, da pessoa jurídica criadora da empresa. Isto também podemos inferir do art. 74, §1º, do Texto Constitucional"* (3).

O segundo é o que subordina a empresa e seus dirigentes a uma pauta do Poder Executivo, previsto nos arts. 19 e 26 do Decreto-Lei n. 200, de 1967, donde se infere o que denominamos supervisão ministerial em sentido lato.

Outro controle a que estão submetidas as empresas do Estado é o exercido pelo Poder Judiciário, em razão da participação do capital estatal na formação de sua estrutura. Ressalte-se, aqui, o art. 5°, LXXIII, que consagra o instituto da ação popular, em que, no pólo passivo, poderão figurar sociedades de economia mista.

O professor PEDRO PAULO DE ALMEIDA DUTRA anota, ainda, a possibilidade de interposição de Mandado de Segurança contra *"atos dos dirigentes das sociedades de economia mista, praticados no exercício das funções que lhes forem delegadas pelo Poder Público e que lesam o 'direito líquido e certo' dos cidadãos"*. Aliás, esta a orientação da Súmula 510 do STF.

Acrescentamos à lição acima, tendo em vista a dualidade dos tipos de sociedade de economia mista (exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviço público), as palavras de LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, a respeito: *"(...) o mandado de segurança, uma vez que as*

empresas estatais podem prestar serviços públicos (ou devem, necessariamente prestar serviço público, só excepcionalmente estarão na atividade econômica), também pode ser impetrado contra atos das empresas estatais. E não só o mandado de segurança individual, como o coletivo, em certas circunstâncias será cabível". À guisa de exemplos, a autora cita o art. 81 do Código de Defesa do Consumidor.

As sociedades de economia mista estão ainda sujeitas ao controle exercido pelas Cortes de Contas, que realizarão a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das referidas entidades quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade. (art. 70, da Constituição da República). Este controle envolve prestação de contas dos administradores e responsáveis; registro de atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadoria, reforma ou pensão; realização de auditorias e inspeções *in loco* nas referidas entidades; fiscalização da aplicação de recursos repassados mediante convênio; fiscalização das despesas; aplicação de sanções aos responsáveis, etc.

> *"O controle exercido pelo Tribunal de Contas sobre as empresas estatais no Brasil caracteriza-se pela sua relativa simplicidade e eficácia. Como controle, 'a posteriori', ele não interfere no desenvolvimento normal da gestão da empresa. No entanto, é, sem dúvida, quem exerce melhor essa função corretiva"* (1).

Resumindo, podemos dizer que as empresas estatais submetem à apreciação do Tribunal suas contas, já analisadas pelo auditor interno, até 31 de março de cada ano. Aquele, após a emissão de parecer sobre as eventuais irregularidades, submete-as à apreciação das Casas Legislativas.

Cumpre-nos, aqui, fazer uma colocação no que tange ao art. 14, V, da CE/89, que, conforme dissemos, inclui as chamadas "*pessoas jurídicas de direito privado controladas direta ou indiretamente pelo Estado*" na administração indireta estatal. Esclarecemos que, na órbita federal, tais empresas fogem ao controle do Tribunal de Contas, de vez que não fazem parte da chamada administração indireta.

Todavia, já opinamos, alhures, pela constitucionalidade da disposição da Carta mineira, quando inclui as referidas entidades na administração indireta do Estado. Com isso, podemos afirmar que todas as empresas desta natureza estão afetas à jurisdição do Tribunal de Contas do

Estado de Minas Gerais, que deverá exercer sua competência fiscalizando-as de forma ampla e severa.

SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E PRIVATIZAÇAO

As empresas estatais são uma espécie de intervenção do Estado no domínio econômico.

Como lembra o professor WASHINGTON ALBINO, sob a égide da Constituição de 1891, "*a predominância da ideologia liberal não admitia esta incursão do Estado*"(9). Panorama que não perdurou por muito, uma vez que, em razão de crises em setores em que os particulares não conseguiram ou não se interessavam em explorar, teve o Estado que desenvolver uma estrutura adequada à atividade empresarial.

As constituições que sucederam a de 1891 marcaram a era intervencionista do Estado brasileiro, onde cada vez mais a gama das empresas estatais aumentava; às vezes, por razões de necessidade de atuação, por insuficiência de exploração de determinados setores, outras por inadimplemento das empresas privadas para com os financiamentos que o governo propiciava. Crescia a participação do Estado neste tipo de atividade.

> *"As estatais tiveram grande expansão nas décadas de 60 e 70. Sua atuação, no geral, suscitou, vários problemas. Os objetivos de eficiência e agilidade não foram atingidos. Tornaram-se 'cabides' de emprego e feudos de grupos políticos. Acarretaram grandes dívidas e 'déficits' que o Tesouro público tinha de cobrir; este, por sua vez, ante a escassez de recursos, não poderia arcar com tais rombos. Os muitos mecanismos criados para controlar as estatais revelaram-se ineficazes (...)"* (5).

A partir, pois, da década de 80, inspirado nos modelos inglês e norte-americano, iniciou-se no Brasil, um movimente inverso visando à queda de monopólios estatais, venda de estatais, aumento de concessões e permissões de serviço público, desregulamentação da economia, etc.

Nesse escopo, foi editado o Decreto n. 86 215, de 15/7/81, prevendo a transferência de empresas estatais a particulares. Depois, o Decreto n. 91 991, de 28/11/85, que mencionou um programa de privatização de empresas sob o controle direto ou indireto do terno federal e proibiu a criação de novas empresas deste tipo. O Decreto n. 95 886, 29/3/88,

referiu-se a um programa de desestatização, prevendo a execução indireta de serviços públicos por meio, inclusive, de concessão e permissões.

Com a subida ao poder do presidente Fernando Collor e sua política neoliberal, foi editada a Lei n. 8.031, de 12/04/90, criando o chamado Programa Nacional de Desestatização. A criação desse fundo tem como meta, basicamente, a redefinição do papel do Estado na atividade econômica e a redução da dívida pública.

Incluem-se neste programa as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo, bem como as criadas pelo setor privado que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.

Foram excetuadas da lista as empresas que exerçam atividade de competência exclusiva da União (arts. 21; 159, I, c: 177 - monopólios da CF/88); o Banco do Brasil; a Petrobrás, e o órgão referido no inciso II do art. 192 da CF/88.

A referida lei define privatização como sendo "*a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade*". Segundo ODETE MEDAUAR, "*inclui também participações societárias minoritárias, diretas e indiretas, da União*" (5).

Tinham sido privatizadas até 1992 cerca de 22 estatais, empresas como USIMINAS, CSN, AÇOMINAS, ULTRAFERTIL, COSIPA, etc., que se desligaram dos braços do domínio da União.

Críticas severas têm sido feitas ao referido programa, no sentido de que as privatizações, em regra, não alcançam valores esperados, além da possibilidade de pagamento com os chamados "títulos podres". Entretanto, tais opiniões alcançam mais o plano político-social do que o jurídico propriamente dito. De juridicidade, podemos indicar que a Lei n. 8 031, de 1990, atribui ao Poder Executivo poderes amplos em termos de privatização, sem que o veredicto final caiba ao Poder Legislativo, representante direto das aspirações populares.

BIBLIOGRAFIA

(1) DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. *Controle das Empresas Estatais: uma proposta de mudança.* São Paulo: Saraiva, 1991. p. 17-64.

(2) FAGUNDES, Miguel de Seabra. *Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário.* 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. 481p.

(3) FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo.* 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 72-83.

(4) MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963. p. 59-84.

(5) _____. *Direito Administrativo Moderno,* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 102-108.

(6) MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 55-78.

(7) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 7. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 1995, p. 80-117.

(8) PENTEADO, Mauro Rodrigues. As Sociedades de Economia Mista e as Empresas Estatais Perante a Constituição de 1988: *Revista de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro, v. 177, p. 133-149, jul/set. 1989.

(9) SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico.* 3. ed. São Paulo: LTR, 1994, p. 283-288.

(10) VALVERDE, Trajano de Miranda. Sociedades Anônimas ou Companhias de Economia Mista. *Revista de Direito Administrativo:* seleção histórica. Rio de Janeiro, p. 29-38, 1991.

O controlo das contas públicas—um passado, uma história

por: **Judite Cavaleiro Paixão** (*)

(*) Directora do Arquivo Histórico e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação

Qualquer visão acerca das instituições será sempre superficial, acientífica e provavelmente deformada ou errada quando não assente no sólido conhecimento da sua variável histórica.

Já o Prof. Gonçalves da Silva o reconhece ao afirmar que "todos sabem que o desconhecimento do passado dificulta a compreensão do presente e a prospecção do futuro. E ninguém põe em dúvida a importância que os estudos históricos assumem em todas as disciplinas técnicas ou científicas".

Acrescenta ainda o ilustre Mestre de Contabilidade "há que ir aos arquivos públicos e privados desenterrar o que lá haja, examinar as velhas escritas que porventura ainda lá se encontram para apurar como praticamente procediam os contabilistas de antanho...". [1]

Efectivamente, o Tribunal de Contas possui um Arquivo Histórico que contém elementos fundamentais para a História da Contabilidade em Portugal.

O Tribunal de Contas de hoje é um órgão supremo de fiscalização e controlo das finanças públicas, uma das instituições com maior tradição histórica e uma das mais antigas na estrutura do Estado.

Como afirma o Prof. Sousa Franco, "a história do Estado e a história das finanças públicas são de tal modo indissociáveis que nunca se sabe onde acaba uma e começa outra; pois, como todas as organizações, o Estado não vive sem a disponibilidade de meios económicos". [2]

Para estudar o controlo das finanças públicas há que conhecer a história do Tribunal de Contas e das instituições que o precederam e que, desde os finais do séc. XIII - com a criação da Casa dos Contos, primeiro órgão de ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado - desempenharam com designações diversas mas com atribuições semelhantes, uma função central de fiscalização financeira.

---

[1] *Bosquejo duma sucinta história da Contabilidade em Portugal.* In: Revista de Contabilidade e Comércio, vol. 47/48, n.º 187/192 (1983-1984).

[2] PAIXÃO, Judite Cavaleiro; MOREIRA, Alzira Leite; NABAIS, Ana Bela - *600 anos do Tribunal de Contas: 1389-1989: um passado, uma história: exposição de 1 a 31 de Março de 1989: catálogo.* Prof. António de Sousa Franco. Lisboa: Tribunal de Contas, 1989.

De facto, "... em Portugal, sempre houve controlo financeiro, exercido em cada fase, por uma instituição com determinada configuração, com maior ou menor independência, mas reflectindo sempre o reconhecimento desta necessidade de fiscalizar os recursos financeiros públicos." [3]

Em todas estas instituições "há uma grande variação de estruturas e poderes, mas inegável continuidade no domínio da função de controlo externo e na sua independência, ao menos formal, como é comum nos órgãos de fiscalização racionalizada da Contabilidade Pública que desde a Baixa Idade Média surgiram em diversos estados europeus e que estão na origem dos tribunais de contas e auditorias gerais do nosso tempo." [4]

Em 1868, dizia Alexandre Herculano, "que a Casa dos Contos foi instituída na epocha de D. João I parece-me não padecer dúvida; não me lembra achar vestígios d'ella antes d'este reinado, e os mais antigos são d'aquelle tempo." [5] Mas na verdade, desde os primórdios da Monarquia que houve a preocupação de registar as contas da Coroa [6], especialmente os réditos, preocupação essa comprovada, segundo João Pedro Ribeiro [7], pela existência, desde o princípio do séc. XIII, de 4 livros de *Recabedo Regni.*

Também se analisarmos atentamente as nossas primeiras chancelarias, deduzimos pelas tipologias documentais aí registadas (vendas, compras de propriedades, aforamentos, etc.) que existiu, desde muito cedo, um grande cuidado em controlar as contas régias.

O fortalecimento do Estado com a fixação definitiva das fronteiras e o estabelecimento da Corte em Lisboa, será acompanhado do progressivo aperfeiçoamento de uma estrutura administrativa, em que se garante cada vez maior eficiência à gestão financeira.

---

[3] TAVARES, José - *Tribunal de Contas.* In: Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. 7, p. 452-487.

[4] FRANCO, António de Sousa; PAIXÃO, Judite Cavaleiro - *Magistrados, dirigentes e contadores do Tribunal de Contas e das instituições que o precederam.* Lisboa : Tribunal de Contas, 1995.

[5] Vasconcelos, J. A. de Sant'Anna e - *Relatório sobre o imposto de consumo.* Lisboa, 1870, p. 158 (cit. por V. Rau - *A Casa dos Contos.* Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 1951, p. VII).

[6] Ao tempo a noção de coisa "pública"- se bem que a noção de *res publica* já tivesse existido em Roma - não era muito clara pelo que os réditos e bens da Coroa se confundiam com os réditos e bens públicos.

[7] Ribeiro, João Pedro - *Memórias authenticas para a história do Real Archivo ....* Lisboa, Impressão Régia, 1819.

Numa primeira fase, sob a autoridade do rei, cabia à Cúria Régia e depois aos oficiais do Conselho Real, a verificação das contas públicas. O exercício destas funções, progressivamente mais complexas, foi exigindo funcionários cada vez mais especializados aos quais o Reis concede amplos poderes. Estes agentes processam a arrecadação mas, na ausência de provimento prévio de dinheiro para os gastos efectuados nessa tarefa, utilizam as verbas arrecadadas para cobrirem as suas despesas, chegando ao Rei apenas o dinheiro e géneros relativos aos saldos por eles apresentados.

Embora tendo em conta o perfil de honestidade exigido a estes agentes, os abusos surgem, tornando-se necessário providenciar a sua fiscalização.

São nítidas, desde sempre, duas vertentes de actuação:

- os oficiais do recebimento que *processam a arrecadação* dos dinheiros públicos, quer para os entregarem ao Rei, quer para os aplicarem na gestão dos órgãos que administram (consignação de determinadas receitas para determinadas despesas);

- os oficiais que *fiscalizam* a acção desses recebedores.

Da necessidade do Rei arrecadar e fiscalizar simultaneamente, forma-se embrionariamente um órgão com essa dupla finalidade e cuja existência se prolongará por cinco séculos: ***Os Contos***, esboçados no reinado de D.Dinis, notando-se, desde cedo, uma distinção entre os Contos de Lisboa (incluindo as contas dos almoxarifados de todo o país) e os Contos del Rei (incluindo as Contas da Casa Real).

Vai-se impondo uma organização financeira mais autónoma e uma distinção cada vez mais evidente entre finanças públicas e finanças da Casa Real.

Como síntese desta preocupação régia em fiscalizar, institui-se o instrumento de quitação.

Os tesoureiros, almoxarifes, recebedores e demais oficiais responsáveis pela administração das rendas reais são obrigados a prestar contas da sua gestão, para que lhe seja passada quitação - declaração em como o rei, na qualidade de credor, declarava achar-se a obrigação cumprida, consideran-

do assim o devedor quite para com ele[8]. A ausência de quitação acarretava graves consequências para o recebedor. É exemplo desta preocupação a quitação régia ao procurador da cidade de Lisboa de 21 de Dezembro de 1347.

A complexidade das funções dos Contos determinou a necessidade de regulamentar a sua actividade, estabelecendo uma maior eficiência na organização da fiscalização financeira.

É assim que com D. João I, os ***Contos*** conhecerão a sua regulamentação através do primeiro Regimento, que data de 1389, diploma que tenta regularizar e disciplinar o funcionamento dos Contos e a que se acrescentará a criação do cargo de contador-mor a que ficavam subordinados todos os outros funcionários dos Contos. [9]

Um segundo Regimento, de 1419, mais desenvolvido, respeita exclusivamente às várias fontes de receitas da cidade de Lisboa e seu termo e aos prazos da toma de contas.

No entanto, apesar da crescente complexidade da estrutura da administração financeira, é ao Rei que continua a pertencer a função de julgador em última instância: é ele quem confere quitações e decide nos processos contra os funcionários fiscais acusados de dívidas à Fazenda.

Já no reinado de D. Duarte (em 1434) terão os ***Contos*** mais um Regimento - encarregando o contador-mor de dirigir os Contos de Lisboa, procurando evitar a negligência dos oficiais.

Os Contos de Lisboa, manter-se-ão como o núcleo mais importante da contabilidade pública mas à medida que a expansão vai progredindo com as consequentes transformações políticas, sociais e económicas, vai sendo reforçado o papel dos Contos del Rei que com D. Manuel se transformarão nos Contos do Reino e Casa.

---

[8] Telles, Galvão - *Dicionário das obrigações* (cit. por João Melo Franco e Herlander Antunes Martins - *Dicionário de conceitos e princípios jurídicos*. Coimbra: Almedina, 1993, p.722.

[9] A necessidade de disciplinar o funcionamento dos Contos é claramente expressa neste Regimento quando se afirma "que esses nossos contos nom ssom bem serujdos nem andam rregrados commo conpre per esses contadores e os outros ofiçiaaes deles".

Na verdade, subjacente a qualquer instituição está uma governação e respectivas linhas orientadoras: neste caso, assistimos à afirmação de um Estado que, após traçar as linhas que o limitam numa Península, lança-se à conquista do mundo, com o sequente aporte de riqueza e da sua gestão.

Os Contos, como se conclui espelham esta evolução : tendo como embrião um cargo directamente dependente do rei, multiplicam-se e abarcam o país, pelo que podemos falar não de um mas de vários órgãos: os Contos do Reino, os Contos de Lisboa, os Contos das Comarcas, os Contos das Ilhas e Lugares d'Além.

Os tentáculos reais espalham-se no que podemos considerar um primeiro movimento de descentralização e desconcentração fiscal e à medida que se faz a transição de uma economia doméstica para uma economia à escala mundial, a administração, acompanhando a ideologia política, evolui, cresce, burocratiza-se.

Todas estas transformações são acompanhadas de uma crescente complexidade da contabilidade pública e da produção de todo um conjunto de legislação, criada com a intenção de estabelecer a administração financeira em bases simples e directas, destacando-se o *Regimento e Ordenações da Fazenda* de 1516 [10] com que se "sistematizaram as normas que iriam orientar durante mais de um século a contabilidade pública". [11]

Aí estão definidas as regras sobre a forma e prazos da toma de contas dos tesoureiros e oficiais da casa, lugares de além-mar, ilhas, mestrados, feitorias, cargos e ofícios e das contas dos contadores das comarcas.

Dentro do quadro administrativo, as finanças ocupam com esta reforma um dos núcleos centrais, representando um acentuado progresso em relação aos sistemas até então adoptados.

Como refere Armindo Monteiro, com esta reforma, "a centralização ia conquistar definitivamente um novo domínio". [12]

---

[10] Já 2 anos antes, fora publicado o Regimento dos Contadores das Comarcas.
[11] Rau, Virgínia - *A Casa dos Contos*. Coimbra : Faculdade de Letras,1951, p. 61.
[12] MONTEIRO, Armindo - *Do Orçamento português*. Lisboa, [s. n.], t. 1, p. 246.

D. Manuel, nesta ampla reforma legislativa, assegura uma coerência de procedimentos e define as competências do órgão coordenador: os *Vedores da Fazenda*.

É formalizada a existência de diversas instâncias de fiscalização, assumindo-se os Vedores da Fazenda como a entidade suprema da área financeira;

No entanto, a jurisdição contenciosa mantêm-se dispersa e assim continuará até 1762, mas as bases procedimentais do controlo das contas definem-se legislativamente, *grosso modo,* neste período.

A matriz funcional apresenta um cariz contínuo:

- entrega da conta;
- conferência e liquidação da conta acompanhada do relatório sintético para decisão;
- quitação ou condenação.

Os circuitos decisórios, os agentes, os actos e as formalidades criam-se e recriam-se consoante as vicissitudes históricas. Mas, o objectivo final mantém-se, constituindo-se um meio eficaz não apenas para controlar as operações de recebimento e pagamento das despesas públicas, mas, igualmente, para responsabilizar os seus agentes, mantendo a equidistância das demais instituições e afirmando-se numa linha de independência.

A necessidade de constituir uma entidade independente capaz de pôr cobro aos sucessivos abusos dos gestores financeiros da fazenda pública, conduzirá ao reforço de poderes e a um cada vez maior distanciamento das demais instituições.

A reforma filipina dotará os Contos não apenas de poder executivo mas também de poder judicial, através da ligação via Conselho da Fazenda à última instância de fiscalização e recurso: o Rei.

Aos Contos compete fiscalizar a conformidade financeira e julgar e aplicar as penas aos infractores e devedores.

São assim distintas três fases na **toma de conta**, correspondentes a formas diferentes de tramitação funcional-administrativa, constituídas por tipolo-

gias documentais específicas e processando-se em circuitos de decisão próprios:

1. **Solicitação de toma de conta**

Para o efeitos de quitação[13] os Oficiais do Recebimento solicitam através de relação jurada no Conselho da Fazenda que nada devem à Fazenda Real e como tal que lhes seja tomada a sua conta, entregam para comprovação os livros da sua arrecadação (livro da receita, livro da despesa, livros auxiliares).

Esta relação era objecto de um despacho do Conselho da Fazenda que incumbia o Contador Mor dos Contos de nomear os responsáveis pela toma de conta.

Todo o processamento passava então, para os Contos do Reino e Casa.

2. **Conferência e liquidação**

Nesta fase o Contador, o Provedor e os Provedores das Ementas, em etapas sucessivas, verificavam a organização e autenticidade dos documentos da conta, se os preceitos legais aplicáveis tinham sido cumpridos e liquidavam a conta, confrontando os assentos de receita e despesa com os totais apresentados.

2.1. Toma de conta pelo Contador: efectuava a toma em linha de conta[14] dos documentos justificativos conformes, isto é exame dos documentos, seu enfiamento numa linha e o registo das

---

[13] A ausência de quitação impossibilitava o exercício da cargo e inviabilizava a respectiva remuneração. " E não as dando tè o dito tempo, proverei pessoas que o sirvão: e o ordenado de que lhe faço merce pelo anno da conta, averão só os proprietarios, a quem se costumarão sempre dar (..) nem averão o dito ordenado os officiais que derem mà conta" .
Regimento dos Contos de 3 de Setembro de 1627, cap.9

[14] A propósito da expressão "tomar em linha de conta", Virgínia Rau na sua obra *A Casa dos Contos* faz a seguinte referência:
"... Mas, são documentos dos Contos! Sim, documentos que tinham sido enfiados numa linha de conta, quando os contadores iam passando os papéis abonadores das verbas registadas nos livros da receita e da despesa dos oficiais de recebimento, trespassando-os com uma agulheta à medida que os verificavam. Desde então tornou-se para mim inteligível a expressão LINHA DE CONTA, isto é, o conjunto de documentos justificativos de um funcionário chamado a prestar contas por gerência de dinheiros públicos, que para facilidade de arrumação e conservação se acomodavam, como réstia de alhos, em estranha, mas prática enfiadura de cordel

despesas e receitas. Produzia o canhenho, resumo da conta, e o encerramento da conta com a respectiva declaração de conformidade da conta e a demonstração do saldo.

2.2. Vista do Provedor: Efectuava o concerto dos documentos justificativos com os livros e a arrecadação da conta, declarando o estado de dívida do Oficial do Recebimento.

2.3. Correr as ementas pelo Provedor das Ementas: recapitulação e conferência dos sumários de despesa e receita - e respectivos documentos comprovativos - da conta do peticionário, com os da receita e os da despesa dos seus devedores e credores, produzindo no final uma declaração em como tinha corrido as ementas.

3. Decisão

3.4. Quitação

Estando as contas tomadas pelos Contadores, vistas pelos Provedores, corridas as ementas e quites, isto é, despesa, pelo menos, igual a receita, sem nada deverem à Fazenda Real, o contador-mor mandava efectuar a carta de quitação.

A quitação era passada pelo Escrivão que havia tomado a conta. O Provedor concertava o seu conteúdo com o encerramento da despesa e da receita, após o que assinava nas costas da quitação e no encerramento da conta. Era então levada, pelo Contador, ao Contador-Mor que a fazia registar no livro dos relatórios, assinava-a no verso e, posteriormente, levava-a ao Vedor da Fazenda com a arrecadação respectiva, para este lhe pôr a vista - verificá-la com a dita arrecadação - e, seguidamente, entregá-la ao Rei para a assinar.

---

rematado por agulheta. E daí a tão conhecida locução "não entrar em linha de conta", ou "entrar em linha de conta", ser usada nestes antigos tempos para significar que, por ser duvidoso ou por qualquer razão, determinado documento devia ser rejeitado e banido da curiosa pendora contabilística e a verba correspondente não ser carregada em receita ou despesa nos livros apresentados, ou ser aceite em toda a sua validade"...

Em caso de dúvida do Vedor da Fazenda, esta deveria ser comunicada ao Conselho da Fazenda.

3.2.Condenação: execução de dívidas caso a conta não estivesse quite.
Se a conta não estivesse quite, a dívida do Oficial era registada no livro das dívidas e carregada sobre o executor das dívidas ou sobre o executor da receita por lembrança, cabendo-lhes dar andamento à cobrança.
Estes notificavam os devedores para procederem ao pagamento ou caso não pudessem para entregarem penhores que cobrissem a quantia em dívida.
O processo transitava então para julgamento.

O terramoto de 1755 e o incêndio que se lhe seguiu, destruindo grande parte dos livros de receita e despesa, bem como os respectivos documentos, impossibilitou a comprovação habitual de gerência, sendo necessário alterar a forma da toma de contas, pelo que se publicou diversa legislação para ultrapassar esta dificuldade: Decreto de 22de Março de1756, Resolução de 22 de Maio de1756, Decreto de 13 de Julho de 1756, Decreto de 14 de Julho de 1759.

Assim, pelo Decreto de 14 de Julho de 1759 os oficiais que não pudessem apresentar os documentos comprovativos de despesas efectuadas passam a poder apresentar testemunhas que justifiquem e atestem essas despesas, bem como depoimentos judiciais dados pelos oficiais dos Contos.

É exemplo desta toma de conta o processo do tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa Francisco da Fonseca e Sousa. Tendo sido suspenso do oficio de escrivão da mesa do contador mor por não ter carta de quitação do exercício como tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa, dado que os livros e papéis da sua conta levaram descaminho com o incêndio de 1755, solicita que se lhe passe certidão quite para ele requerer a Sua Majestade a quitação do dito exercício como tesoureiro. Declara que fez declaração jurada em 1754 e não ficou devendo nada. Apresenta vários mandados do Conselho da Fazenda e várias atestações de diferentes pessoas a quem tinha pago nos termos da legislação em vigor.

" para haver de se mostrar quite do recebimento que teve no dito officio e annos, sem ficar devendo cousa alguma à Real Fazenda, quer justificação na conformidade do Real Decreto de S. Majestade de 14 de Julho do presente ano de 1759 (...) se lhe passe sua certidão quite, para com ela requerer a S. Majestade a quitação do recebimento" [15]

Em consequência da extinção dos Contos do Reino e Casa, em 22 de Dezembro de 1761, a fiscalização da conta para efeitos de quitação passa a ser da competência do ***Erário Régio***,[16] organismo de criação pombalina.

Como tal, as contas cuja toma havia sido iniciada nos Contos, passam para o novo organismo:

"Esta conta se tomou novamente pela Portaria do Exmo. Inspector Geral e arrecadação della vay de 33 até 36 e esta de 22 até 32, não fica valendo cousa alguã."[17]
"Revista na Contadoria Geral da Corte e Estremadura a ... por ..."

No Erário Régio a matriz funcional da toma de contas mantém-se, o objectivo continua a ser o mesmo: a quitação. Assim, o oficial solicita a toma de conta, são nomeados funcionários para a conferência e liquidação e no caso de estar quite, é-lhe passado documento comprovativo - a carta de quitação:

- A toma de conta passa a efectuar-se a partir de uma petição do oficial, despachada pelo Inspector Geral do Erário que procede em simultâneo à distribuição da conta - "O Contador (...) tome ao suplicante a sua conta na Contadoria Geral da Corte e Província da Estremadura, pelo metodo nela estabelecido." [18]

- A toma de conta passa a efectuar-se apenas por um contador e por um escrivão, conforme se verifica no despacho de distribuição da conta. "O Contador que foi dos Contos do Reino extintos João de Campos Andrade, com o escrivão que foi dos mesmos Contos Manuel Moreira de Al-

[15] A.H.T.C. (Arquivo Histórico do Tribunal de Contas) - Casa dos Contos. N.º 13, fl.11.
[16] Decreto de 30 de Dezembro de 1761 ordena que se proceda ao ajustamento e conclusão final das contas debaixo da direcção do Inspector Geral do Erário Régio.
[17] A.H.T.C. - Casa dos Contos. N.º 4, fl. 22
[18] A.H.T.C. - Casa dos Contos. N.º 32, fl. 76 e A.H.T.C. - Casa dos Contos. N.º 33 (original)

mada tomem esta conta debaixo da inspecção do Contador Geral da Corte e Província da Estremadura"[19]

- Utilização do método das partidas dobradas para a toma de conta. A arrecadação passa a denominar-se conta corrente. "Em cumprimento do despacho (...) se reveo na Contadoria (...) se lança o extracto dela pelo metodo estabelecido na dita Contadoria Geral na forma seguinte (...)"[20]

- Os contadores deixam de elaborar a declaração de encerramento da conta, limitando-se a "E nesta forma foi esta conta ajustada por (...) contador comigo escrivão - Datas e assinaturas"

- Terminado o ajuste da conta, o contador geral redigia uma informação sobre o estado da conta e, após despacho, o assento "passe" no último fólio do ajuste da conta, confirmando a passagem da quitação.

- Caso as contas não estivessem quites o processo seguia para julgamento. Incorporam esta função todos os documentos que atestavam as declarações do oficial do recebimento, formando os autos de justificação. Finalizava com a sentença por acórdão da relação, no decurso do qual se poderia passar carta de quitação ou proceder-se a penhora de bens.
  "Nos termos referidos antecedentemente ficou esta conta quite e sem duvidar e escrevy da sentença que dos autos se passou ao dito tesoureiro, requereo este a S. Majestade pelo Concelho de sua Real Fazenda se lhe desse quitação della, cujo requerimento se consultou a S. Majestade pelo dito Concelho e por sua Real Resolução de 19 de Dezembro de 1761 o mesmo foi servido mandar que se lhe passasse, como consta de hum despacho do dito Concelho de 15 de Fevereiro de 1762 que declarou se devia passar a dita quitação ao refferido tesoureiro na forma praticada antes da ley da extinsão do Contos do Reino e Casa, visto ser procurada e resolvida antes dela, em observância do dito despacho se passou a dita quitacam pello escrivão desta conta e se fez este termo que asignou o contador della e o dito Desembargador Juiz comissário. Lisboa 8 de Março de 1762"[21]
  "Procedendo-se por portaria de 25 de Fevereiro de 1791 ao sequestro da herança do falecido tesoureiro (...) por cuja observância se pôs esta verba que assinou o contador geral, assim como na de outra conta de 9 de

[19] A.H.T.C. - Casa dos Contos. N.º 6
[20] A.H.T.C. - Casa dos Contos. N.º 32, fl. 76
[21] A.H.T.C. - Casa dos Contos. N.º 1, fl. 63 v

Maio até fim de Dezembro de 1761 lançada a fl. 30 do livro de sua arrecadação e nos Autos do mesmo sequestro; cuja verba se participou ao Juizo da Comissão das Reaes Dívidas Preteritas em portaria desse dia. Lisboa 31/10/1797"[22]

Com o Erário Régio surgem inovações significativas, sobretudo ao nível da centralização da arrecadação e do pagamento de despesas - todas as rendas da Coroa ali davam entrada e dela saíam todas as despesas.

Tentava-se, assim, evitar a dispersão existente das cobranças e despesas que tornava impossível uma gestão completa e sistemática das contas públicas.

Para um melhor controlo da arrecadação foi adoptado o lançamento das receitas e despesas, passando a utilizar-se o sistema de escrituração digráfico (Deve / Há-de Haver). [23]

Este sistema vem substituir a bipolarização livro da despesa/livro da receita, isto é, a existência de um livro para registo da despesa e outro livro para a receita (sistema unigáfico) utilizado e divulgado pelos Contos do Reino e Casa.

Apesar de uma série de pequenas alterações no âmbito do controlo das contas, a matriz funcional mantém-se com as etapas atrás referidas. O objectivo continua e continuará a ser a quitação.

Revela-se, assim, uma filosofia financeira, reflectida em termos contabilísticos: mais do que o controlo da receita ou da despesa - impossível, pelo menos ao nível da entrada e saída global de verbas na arca do tesoureiro dos depósitos - a missão principal dos Contos era a toma de contas. Daí advinha a importância da descrição da prova em paralelo com a identificação e discriminação da despesa. Assim, mais do que contabilizar para efei-

---

[22] A.H.T.C. - Casa dos Contos. N.º 2, fl. 132

[23] A organização e a escrituração no Erário Régio foram caracterizadas por Jacome Ratton (*Recordações de Jacome Ratton sobre ocorrências no seu tempo em Portugal: de Março de 1747 a Setembro de 1810*. Lisboa: Fenda, 1992, p. 227-228) como "sendo no estilo e forma mercantil de huma grande casa de commercio, e de partidas dobradas". Esta forma de escrituração terá sido introduzida pelo escrivão João Henrique de Sousa, lente da Aula do Comércio.

tos de gestão, o Oficial do Recebimento pretende registar para efeitos comprovativos.

A escrituração em partidas simples permitia a obtenção de um balanço (resumo) incompleto, dado que não existia uma ligação completa entre o balanço final e o inicial do exercício, propício a erros e omissões. Enquanto que com a escrituração em partidas dobradas obtinha--se a aplicação integral dos princípios contabilísticos ao registo de variações patrimoniais, permitindo um maior e melhor conhecimento sobre a realidade que se pretende estar informado e proporcionando um acompanhamento mais rigoroso e uma maior racionalização gestora e decisória.

Assim, pelo regimento de 22 de Dezembro de 1761 determina-se a utilização do método das partidas dobradas e a existência de:

- Um *Livro-Mestre* na Tesouraria-Mor onde se registava por ordem cronológica o conteúdo das receitas e despesas das 4 contadorias que compunham o Erário Régio, remetendo cada assento para o número de ordem do Livro-Mestre das respectivas contadorias;

- Um *Borrador do Diário* em cada contadoria, uma espécie de rascunho;

- Um *Livro Diário* em cada contadoria, onde se faziam os assentos que por extracto se transcreviam para o Livro-Mestre da contadoria;

- Um *Livro-Mestre* em cada contadoria, onde se transcreviam as receitas e despesas referentes a cada contadoria, em partidas dobradas, registando em cada assento o mesmo número de entrada assinalado no livro do Tesoureiro-Mor, além do número do lançamento do Diário;

- *Livros Auxiliares* para cada casa de arrecadação, cada um dos contratos, impostos, direitos que se cobrassem para que em qualquer momento se pudesse ter conhecimento rápido da conta líquida do crédito e débito respeitante a cada um.

Pela Carta de Lei da sua criação, foi o Erário Régio composto de 4 contadorias, divididas segundo critérios de área geográfica : a Contadoria da Corte e Província da Estremadura, a Contadoria das Províncias do Reino e Ilhas dos Açores e Madeira, a Contadoria da África Ocidental, Maranhão e Baía e a Contadoria da África Oriental, Rio de Janeiro e Ásia Portuguesa.

Ao longo da sua história as competências iniciais do Erário Régio foram sendo aumentadas, desde logo com a atribuição da administração financeira de diversos rendimentos, criando-se para o efeito, cofres nas várias contadorias.

A título de exemplo, refira-se a incorporação da administração do Donativo dos 4% (oferecido pelo comércio como contribuição para a reedificação de Lisboa após o terramoto de 1755), a administração da Casa das Senhoras Rainhas, de algumas Ordens, do Subsídio Literário e da Décima.

Reflexo da crescente sobrecarga de funções, é a criação em 1788 da Secretaria de Estado da Fazenda, aconselhada pelo Marquês de Vila Nova da Cerveira (Presidente do Erário) como forma de redistribuir as competências que até então pertenciam exclusivamente ao Erário Régio.[24] No entanto, e indicador da importância do Erário, o Secretário de Estado era simultaneamente o Presidente dos dois organismos.

Mas só em 1801 será organizada a Secretaria de Estado.

As invasões francesas e o estabelecimento da Corte no Brasil reflectiram-se (com em toda a estrutura administrativa) na organização do Erário Régio: as Contadorias relativas aos domínios ultramarinos foram extintas, logo em 1807.

Mas no Rio de Janeiro, onde a Corte e, consequentemente, a administração pública se estabelecera, foi criado um Real Erário e um Conselho da Fazenda, reduzindo a uma só jurisdição todos os negócios relativos à arrecadação, distribuição e administração da Fazenda no Brasil e Domínios Ultramarinos.

O Real Erário aí criado tinha as mesma prerrogativas e incumbências do organismo criado em 1761, copiando a divisão geográfica das contadorias - exceptuando, naturalmente, o continente europeu ocupado pelos franceses - com um maior peso das várias áreas do Brasil: Cidade e Província do Rio de Janeiro; África Oriental, Ásia Portuguesa, Minas Gerais, S. Paulo, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Sul; Baía, Pernambuco, Maranhão, Pará,

---

[24] Não nos esqueçamos que neste organismo se centralizavam as funções de cobrança e arrecadação mas também as de fiscalização.

Ceará, Piauí, Paraíba, ilhas de Cabo Verde, Açores, Madeira e África Ocidental.

A ida da Corte para o Brasil, a ocupação francesa e a instabilidade política subsequente desorganizaram o Erário Régio. Para examinar o estado da escrituração e da administração financeira, são criadas diversas comissões, (a primeira em 1820) mas o estado de decadência era já irreversível e adivinhavam-se os ventos da mudança : em 1826 a Carta Constitucional determinava que " a receita e despesa da Fazenda Pública será encarregada a um *tribunal de nome de thesouro público* aonde em diversas estações estabelecidas por Lei se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade".

Ao secretismo que caracterizava o controlo das contas públicas (refira-se a este propósito que ao tempo do Erário Régio eram apenas 4 as pessoas que estavam a par da situação geral das finanças públicas) pretendia-se contrapor agora o carácter público da administração financeira : na Constituição de 1822 (art. 233º) mencionava-se a obrigatoriedade de publicar na imprensa a Conta Geral da Receita e Despesa do Estado, aprovada anualmente pelas Cortes.

Na verdade, o estado de colapso a que se chegara o Tesouro era por demais conhecido.

Vejamos alguns dos testemunhos da época :

Fernandes Tomás, no *Relatório acerca do Estado Público de Portugal* que apresentou às Constituintes, em Fevereiro de 1821, dizia: " O Tesouro está exausto e crescendo com ele a nova ordem de cousas a necessidade de fazer novas e muito maiores despesas, nem por isso tem crescido por ora os meios de remediar nem as antigas nem estas."

Ferreira Borges [25], comentava a respeito das regras da tributação: "há muitos tributos de que nada chega ao tesouro, consumindo-se na arrecadação e supostas despesas dela, e todo num desfalque muito mais de trinta por cento. A pratica é enviar o provedor uma tabela de quinze em quinze dias ao erário, demonstrativa do que há em cofre, e dispor o tesoureiro da soma que

[25] *Principios de Syntetologia compreendendo em geral a teoria do tributo e em particular observações sobre a administração e despesas de Portugal...* Londres, Bingham Impr., 1831.

ela mostra, sem lhe importar o verificar a exactidão das partidas; isto é donde nascem e como produzidas.
Daí vem a dificuldade que encontram os magistrados de boa-fé em dar a sua conta no erário para a sua ulterior habilitação. O sistema das letras ou ordens do tesouro, e a escritura chamada *Receita e Despesa por encontro* são causa deste mal e desordem".

No entanto, só em 16 de Maio de 1832, na ilha Terceira onde se encontram os partidários de D. Pedro, sob a influência dos ideais liberais, será extinto o Erário Régio e reorganizada toda a administração da Fazenda, Administração Pública e Justiça, criando-se o ***Tribunal do Tesouro Público.***

Na verdade, a legislação elaborada por Mouzinho da Silveira naquela época configura todo um projecto de edificação de uma nova sociedade marcadamente liberal.[26] Como afirma Oliveira Martins " a estrutura da nação caíra às mãos de Mouzinho." [27]

No Relatório que acompanha a reforma da Administração da Fazenda, Mouzinho da Silveira faz o diagnóstico do estado a que chegara o que chama de "velho e monstruoso Erário": o dinheiro público "era deslocado de onde devia ser gasto, e transferido sem cálculo segundo a necessidade de momento, e nenhuma fiança segurava na origem a fazenda pública".[28]

A reforma introduz, entre outras, duas importantes inovações : a extinção da propriedade dos ofícios da fazenda e a obrigação de as contas da receita e despesa do Estado serem publicadas na imprensa (tal como já vimos, o preconizara a Constituição de 1822).

Era ao Tribunal do Tesouro Público que competia preparar o *Budget* (contendo a receita e despesa ordinária e extraordinária, o estado da dívida e sistema adoptado pelo seu pagamento e quanto efectivamente se pagara) do ano antecedente, para a sua apresentação anual nas Câmaras. [29]

---

[26] Abolição dos pequenos vínculos (Decreto de 4 de Abril), extinção das sisas gerais (Dec. de 19 de Abril), dízimos (Dec. 30 de Julho) e do forais e bens da Coroa (Dec. de 13 de Agosto) e reforma da Fazenda, da Administração Pública e Justiça (Decretos, respectivamente nºs 22, 23 e 24, de 16 de Maio).
[27] Oliveira Martins, J. P. - *Portugal contemporâneo*. Porto: Lello & Irmão, 1981. Vol. 2, p. 12.
[28] Decreto n.º 22, de 16 de Maio de 1832.
[29] Como o clarifica Aguedo de Oliveira em *Aspectos teóricos do problema de reverificação e encerramento da Conta geral do Estado* (Sep. Revista do Centro de Estudos Económicos do

Decorrerão, no entanto, dez anos até que o Tribunal do Tesouro Público inicie funções : entre a data da sua criação e o início do seu funcionamento, vive-se uma época de grande instabilidade política (o Tribunal do Tesouro Público fora criado, na ilha Terceira, ainda reinava D. Miguel) e de dificuldades económicas.

Mas, é ainda num só organismo que se mantêm as funções de administração, arrecadação e exame e verificação da Fazenda Pública, mantendo-se igualmente a acumulação do cargo de Presidente com o de Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda.

À produção legislativa e regulamentadora nem sempre corresponde a prática e, por isso, tão reveladora da vida de uma instituição como a legislação que a regula é a documentação por ela produzida no desempenho das funções para as quais foi criada e existiu.

O Tribunal do Tesouro Público terá, no entanto, vida efémera : em 18 de Setembro de 1844, é reorganizada a administração da fazenda pública e pela, primeira vez na história da administração financeira portuguesa, as funções de administração, arrecadação e contabilidade dos rendimentos e despesas públicas são claramente separadas das de exame, verificação e julgamento: a primeira destas funções caberá ao Tribunal do Tesouro Público e a outra a um novo organismo agora criado - o ***Conselho Fiscal de Contas.***

Apesar desta separação, o novo organismo de fiscalização não é ainda independente do poder central: os seus membros eram nomeados pelo Governo.

Importa referir que ao Conselho Fiscal de Contas cabia para além do julgamento das receitas e despesas públicas, liquidação dos atrasos do Tesouro e recenseamento da dívida pública em geral, a apresentação ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, no final de cada ano, um relatório das suas actividades e o exame e parecer da Conta Geral da Receita e Despesa do Estado no anterior ano económico.

Está, portanto, claramente afirmada a «missão informativa» da Jurisdição de Contas, em relação aos órgãos da Representação Nacional.

INE, Lisboa, 1949, p. 22) «Budget» é utilizado por Mouzinho na acepção de Conta Geral da Receita e Despesa Anual do Tesouro.

Interessante será também referir que, um pouco à semelhança do que ainda hoje se verifica de uma forma estruturalmente mais completa, cada uma das repartições (em número de 3) do Conselho, examinava e verificava as contas de ministérios diferentes.

No entanto, também este organismo terá uma vida curta.

Em 1849, conhece a administração superior da Fazenda uma nova reforma, sendo então criado, pela primeira vez com esta designação, o ***Tribunal de Contas***.

Subjacentes à sua criação estavam já as preocupações com a definição clara das suas competências e com a garantia da independência dos seus membros enquanto julgadores: o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas era vitalício, sendo o seu exercício incompatível com o exercício de quaisquer outras funções na Administração e na Justiça.

Com a sua criação, principiava "a era da fiscalização em larga escala, capítulo vivo duma sociedade constitucional".[30]

São submetidas ao julgamento do Tribunal de Contas, as contas das receitas e despesas públicas (apresentadas pelos ministérios), as contas das municipalidades e estabelecimentos pios de rendimentos superiores a dois contos de réis.

Competia-lhe ainda julgar e desembaraçar os depósitos e extinção das fianças, a imposição de multas aos responsáveis que não apresentassem atempadamente as suas contas e a elaboração de um relatório e declaração geral sobre as contas dos ministérios.

Na hierarquia do Estado, ocupa a posição imediatamente a seguir ao Supremo Tribunal de Justiça, sendo o Presidente e Conselheiros equiparados aos daquela instituição.

Após uma década de funcionamento, tornava-se necessário proceder a importantes modificações no Tribunal de Contas: foi composta uma Comissão com a missão de coordenar e propor um projecto de organização geral do sistema de escrituração central do Ministério da Fazenda e da contabili-

---

[30] OLIVEIRA, Artur Aguedo de - *O centenário do Tribunal de Contas*. Lisboa, 1949. p. 35.

dade dos diversos ministérios e, em 1859, conhece o Tribunal de Contas a primeira reforma.

A partir desta reforma, o Tribunal de Contas deveria funcionar em pleno sempre que examinasse e apreciasse as contas dos ministérios e Junta do Crédito Público, afastando-se, assim, qualquer suspeita de parcialidade com a intervenção de todos os seus membros.

No primeiro semestre de cada ano elaborava e enviava ao Ministro e Secretário de Estado da Fazenda um relatório e ao rei e às cortes um Relatório e Declaração anuais.

A reforma possibilitava a comparação das contas ministeriais ao mesmo tempo que se informava as câmaras legislativas sobre a utilização dos orçamentos por elas apresentados.

Prossegue a reorganização da administração financeira, com a publicação do primeiro Regulamento Geral da Contabilidade Pública (em 1863) em que se define um conjunto de regras que possibilitariam uma maior eficácia do controlo da execução orçamental.

A Contabilidade Pública é dividida em:

- *legislativa* - compreendia as leis da votação dos impostos e da autorização das despesas públicas e operações que dela derivam e o exame e fiscalização completa da sua execução;
- *administrativa* - estabelecia, regulava e legalizava todos os factos concernentes à arrecadação e aplicação dos rendimentos do Estado;
- *judiciária* - fixava, por sentenças proferidas pelo Tribunal de Contas, a responsabilidade individual de todos os gerentes de dinheiros públicos e fiscalizava, por meio de declarações do mesmo Tribunal, toda a receita e despesa efectuada.

O Tribunal de Contas conhecerá ainda novas alterações com os Regimentos de 1869, 1878 e 1886.

Com este último, o Tribunal de Contas passou a ter duas categorias:

- tribunal de justiça administrativa
  e
- tribunal fiscal das leis financeiras do Estado

Entretanto, fora também estabelecido um novo Regulamento da Contabilidade Pública (31/8/1881) pelo qual se consignava que as ordens de pagamento das despesas estão sujeitas ao visto prévio do Tribunal de Contas e, já no actual século (1907), a nova organização da contabilidade pública substituiu o sistema de exercício pelo de gerência, regularizando as contas de 5 em 5 anos.

Implantada a República, logo se procurou reformar o Tribunal de Contas, alegadamente ineficaz na verificação das despesas públicas, procurando o novo poder exigir aos serviços públicos maior responsabilidade nos actos que praticavam.

Em 1 de Abril de 1911, é criado, em sua substituição ***o Conselho Superior de Administração Financeira do Estado*** e, em 1919, o ***Conselho Superior de Finanças***.

Embora mantendo o essencial da fiscalização de despesas e julgamento de responsabilidades do antigo Tribunal, apresentaram algumas novidades no que concerne à sua composição, denotando preocupação em que neles tivessem assento representantes políticos e das forças económicas da Nação.

É assim que no Conselho Superior de Administração Financeira do Estado, convocado e instalado pelo Ministro das Finanças, tinham assento entre os Vogais, membros da Câmara dos Deputados (eleitos pela Câmara para cada legislatura) e representantes da agricultura, comércio, indústria e propriedade urbana da Metrópole e do comércio e indústria agrícola das Colónias (escolhidas pelo Governo por períodos de 6 e 3 anos de forma a que o Conselho fosse substituído em turnos trienais).

Competia-lhe, entre outras atribuições, elaborar e apresentar às Câmaras um Parecer fundamentado sobre a execução da lei da receita e despesa pública.

O Conselho Superior de Administração Financeira do Estado não corresponderia, no entanto, aos princípios para os quais tinha sido criado.

A falta de especialização dos seus julgadores e a supressão do visto prévio das ordens de pagamento e, portanto, da fiscalização preventiva, levou à substituição pelo ***Conselho Superior de Finanças***.

No Conselho Superior de Finanças, para além dos Vogais representantes do Congresso da República (eleitos por legislatura) e representantes da agricultura, comércio e indústria (indicados pelas respectivas associações por um período de 6 anos), tomam agora assento jurisconsultos ou financeiros de reconhecido mérito.

O Conselho Superior de Finanças era independente do poder executivo e, entre outras atribuições, competia-lhe apresentar ao Congresso da República um Parecer fundamentado sobre a execução da lei da receita e da despesa.

Após a ditadura militar instaurada em 28 de Maio de 1926, Oliveira Salazar, então ministro das Finanças, inicia uma série de reformas tendentes à reorganização financeira do Estado e que se traduziram, nomeadamente, na reforma das normas relativas à organização do Orçamento (Decreto nº 15.465, de 14 de Maio de 1928), na reforma fiscal (Decreto nº 16.731, de 13 de Abril de 1929) e em 1930, a reorganização da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, a criação da Inspecção-Geral de Finanças, a regulamentação geral da Contabilidade Pública e, em 25 de Outubro de 1930, a criação do ***Tribunal de Contas*** (Decreto nº 18.962).

Procurou-se, então, dotar o novo organismo de maior poder e atribuições de modo a corresponder às exigências da nova contabilidade pública.

A estrutura e composição do Tribunal de Contas são profundamente reformuladas. Os representantes parlamentares e das associações económicas deixam de ter assento no novo organismo.

O Tribunal de Contas passa a ser constituído por um Presidente e oito Vogais: o Presidente e quatro vogais (nomeados vitaliciamente e escolhidos pelo Ministro das Finanças) seriam doutores, licenciados ou bacharéis em Direito com pelo menos dez anos de serviço na magistratura ou 5 de magistério universitário; dos restantes Vogais, dois seriam escolhidos de entre professores de Ciências Económicas ou de Contabilidade, o terceiro representava o Ministério da Guerra e o quarto, o da Marinha.

A jurisdição do Tribunal de Contas estendia-se a todo o território nacional incluindo as colónias e serviços portugueses no estrangeiro.

Também o serviço de «visto» é alterado: todos os decretos sujeitos ao «visto» passavam a ser referendados pelo Ministro competente e só depois de visados pelo Tribunal de Contas é que eram apresentados ao Presidente da República. Determinava-se igualmente que a uma decisão de recusa de visto somente se poderia sobrepor o Conselho de Ministros, através de Decreto fundamentado.

O Tribunal de Contas é reorganizado três anos após a sua constituição [31]: é agora constituído por juizes, e não por vogais, com todas as prerrogativas e dispõe de funções de «controlo» independente sobre os aspectos fundamentais da actividade financeira.

Apesar da produção de diversos diplomas legislativos visando sobretudo a definição de funções e competências, será preciso esperar pela Constituição de 1976 para que ao Tribunal de Contas fosse conferida uma nova dimensão, integrando-o no âmbito dos Tribunais e estabelecendo uma nova forma de nomeação do seu Presidente que passou a ser feita pelo Presidente da República, sob proposta do Governo. Quanto os juizes eram nomeados pelo Ministro das Finanças.

Ainda em 1976, foi criada, no âmbito do Ministério das Finanças, uma Comissão para revisão da legislação do Tribunal de Contas e estudo da sua reforma, presidida pelo próprio Presidente da Instituição.

Em 1979, foi de novo criada pelo Governo uma comissão para a reforma do Tribunal de Contas, primeiro presidida por um especialista e depois pelo Presidente da Instituição.

Em 1981, foram criadas as Secções Regionais do Tribunal de Contas nos Açores e na Madeira cujos serviços ficaram instalados , respectivamente, nas cidades de Ponta Delgada e Funchal [32]. No entanto, só começaram a funcionar, nos Açores, em 1986 e na Madeira, em 1988.

Em Julho de 1986, apresentou o Tribunal de Contas um anteprojecto da sua lei orgânica, em cumprimento do que determinava a Lei nº 9/86, de 30 de

---

[31] Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933.
[32] Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto.

Abril (Orçamento do Estado para 1987): "no prazo de 180 dias se procederá à restruturação do TC e à redefinição, para além das estruturas orgânicas, de novos meios técnicos e humanos necessários à prossecução dos objectivos próprios do Tribunal".

No ano de 1989, o Tribunal de Contas sofreu uma profunda reforma operada pela Lei Constitucional nº 1/89, de 8 de Julho, e pela Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Como aspectos fundamentais desta reforma, podemos destacar:

- o reforço da independência do Tribunal (os juizes passaram a ser recrutados por concurso curricular, sendo no final nomeados pelo Presidente do Tribunal; os Serviços de Apoio do Tribunal deixaram de estar integrados na estrutura do Ministério das Finanças, dependendo agora exclusivamente do Tribunal e do seu Presidente; é atribuído ao Tribunal o poder de aprovar o projecto do seu orçamento anual)

- a redução do âmbito da fiscalização prévia;

- o reforço e aperfeiçoamento da fiscalização sucessiva;

O Tribunal de Contas, constituído, na sede, por um Presidente e por 16 juizes [33] tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica portuguesa, tanto em território nacional como no estrangeiro.

Funciona em 2 secções:

- a 1ª Secção, de fiscalização prévia, constituída por 6 juizes, com o objectivo de verificar se os diplomas, despachos e contratos e outros documentos a ela sujeitos estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento na verba orçamental própria e exercida através do visto e da declaração de conformidade;

- a 2ª Secção, de fiscalização sucessiva, constituída por dez juizes, julga as contas que lhe devam ser submetidas, com o fim de apreciar a legalidade da arrecadação das receitas, bem como das despesas assumi-

[33] Em cada Secção Regional (Açores e Madeira) exerce funções um Juiz.

das, autorizadas e pagasse, no caso dos contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respectiva celebração.

Compete ao Tribunal de Contas :

- dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social;
- dar parecer sobre as contas das regiões autónomas;
- fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas para as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;
- julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas;
- fiscalizar a legalidade das despesas dos organismos, serviços e demais entidades em regime de instalação;
- fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia.

A Constituição da República, revista em 1989, confere a natureza de órgão de soberania e como tal independente nas suas atribuições e sujeito apenas à lei, situando-o entre a categoria de tribunais.

Já este ano, a Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, alargou o exercício da fiscalização financeira do Tribunal de Contas, ao sujeitar à fiscalização sucessiva as empresas públicas e as sociedades de capitais públicos ou mistos, as empresas concessionárias da gestão de empresas públicas, das sociedades de capitais públicos e de economia mista controladas, as empresas concessionárias de serviços públicos e as fundações de direito privado que recebam anualmente e com carácter de regularidade fundos provenientes do Orçamento do Estado.

Deste breve bosquejo sobre a riquíssima história do Tribunal de Contas, ou se quisermos, da função de controlo/fiscalização financeira em Portugal, podemos, pois, concluir que "quer pela sua história quer sobretudo pela consagração constitucional das suas competências para fiscalizar a legalidade da aplicação dos dinheiros públicos, é irrecusável que o Tribunal de Contas é uma instituição indispensável para a consolidação do regime democrático português em que se insere. " [34]

[34] SOUSA, Alfredo José de - *Tribunal de Contas: «quisto» da democracia*. In: Revista do Tribunal de Contas, n.º 21/22 (Jan.-Dez. 1994), p. 92.

DOCUMENTOS

Discurso do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no acto de celebração do Protocolo de Cooperação com o Tribunal Administrativo de Moçambique, em 04 de Julho de 1996

por: **Alfredo José de Sousa**[**]

[**] Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

Permitam-me Vossas Excelências que exprima publicamente o meu orgulho e satisfação pela assinatura deste Protocolo de Cooperação Técnica entre o Tribunal Administrativo da República de Moçambique, Secção de Contas, e o Tribunal de Contas de Portugal.

Por um lado, ele vem naturalmente formalizar toda uma actividade de cooperação já realizada de há muitos anos a esta parte.

Por outro lado, vem firmar a garantia, vinculando ambas as instituições, da realização de futuras acções no interesse recíproco da troca de experiências e informações numa área tão importante para os nossos Estados como é a do controlo externo, jurisdicional e técnico da sua actividade financeira.

Com efeito, foram já realizadas as seguintes acções:

- **1992** - Seminário Internacional sobre Controlo Financeiro e Auditoria, organizado pelo Tribunal de Contas português e o Banco Mundial, em Lisboa, com a participação interessada de Moçambique;
- **1994** - Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal Administrativo de Moçambique para se inteirar da nossa organização, funcionamento e competência, após a qual foi formalizado o pedido de adesão à INTOSAI. Ainda neste ano realizou-se um estágio no Tribunal de Contas de Portugal de Juízes do Tribunal Administrativo de Moçambique;
- **1995** - Cooperação na área de informática, concretizada numa deslocação de técnicos deste Tribunal a Moçambique;
- **1996** - Visita de técnicos do Tribunal de Contas de Portugal ao Tribunal Administrativo de Moçambique para diagnóstico das necessidades e colaboração na elaboração de projectos de diplomas legais.

Finalmente a presente visita de trabalho de Vossas Excelências a este Tribunal para conhecimento mais aprofundado das áreas da fiscalização prévia e sucessiva e discussão dos *anteprojectos legislativos e regulamentares relativos à 3ª Secção (Contas) do Tribunal Administrativo de Moçambique*.

A curto e a médio prazo outras virão a ser efectivadas, das quais me permito destacar todo um conjunto de acções consubstanciadas num programa de cooperação concreto, nomeadamente, na área de informática, e na frequência por técnicos do Tribunal Administrativo de Moçambique de acções de formação a realizar neste Tribunal.

Por imperativo de consciência, não posso deixar de aproveitar o ensejo para prestar pública homenagem ao meu antecessor Professor Sousa Franco a quem se deve a implementação duma profunda política de cooperação neste sector com os países de língua oficial portuguesa de África e também com o Brasil.

De tal modo tem sido frutuoso todo este estreitar de relações entre as instituições de controlo financeiro com estes países que, em 28 e 29 de Junho de 1995, se levou a cabo em Lisboa o *I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Oficial Portuguesa* com o objectivo de alcançar um maior conhecimento e aprofundamento de relações entre todas as Instituições.

Deste *Encontro* resultou a assinatura de um *Memorando de Entendimentos* pelos representantes das respectivas instituições superiores de controlo de finanças públicas, através do qual foi criada uma *Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural*, coordenada por uma Secretaria-Geral, sediada no Brasil. Para além disso foi instituído um *Centro de Estudos e Formação*, sediado em Portugal, para, em articulação com a Secretaria-Geral, promover a elaboração de estudos, a realização de cursos de formação e a edição de publicações de interesse comum.

Participaram empenhadamente nesse Encontro os Tribunais de Contas de Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.

E com tão grande sucesso que o *II Encontro* está já marcado para o próximo mês de Outubro em Cabo Verde.

Voltando às relações bilaterais com os países de África de língua oficial portuguesa e sem querer abusar da vossa paciência, permitir-me-ia sublinhar que elas se iniciaram em Dezembro de 1988 com Cabo Verde, traduzidos na elaboração de projectos de diplomas legais referentes à organização funcionamento e actividade do respectivo Tribunal de Contas.

Desde então têm vindo a ser realizados todos os anos no Tribunal de Contas de Portugal estágios de formação de funcionários e magistrados dos Tribunais de Contas de todos aqueles países africanos, acções de cooperação cujo elenco aqui e agora seria fastidioso enumerar.

De igual modo, têm-se deslocado às respectivas instituições magistrados e técnicos portugueses para troca de informação e experiências e até colaboração na feitura de projectos de diplomas legislativos relativos à sua orgânica e competência.

Com a assinatura deste protocolo está prestes a findar esta visita de trabalho precisamente dum grupo de três magistrados do Tribunal Administrativo de Moçambique nos quais Vossa Excelência, Senhor Presidente, se incluiu.

Ao longo de três semanas, diariamente Vossas Excelências, Senhor Presidente e Senhores Conselheiros António Victor Barros dos Santos e Januário Fernando Guibunda, se inteiraram com o maior interesse do modo de funcionamento e do exercício de competências do Tribunal de Contas a que tenho a subida honra de presidir.

Desde as sessões diárias de visto até às auditorias em curso, passando pelas sessões dos plenários das 1ª e 2ª Secções, sem esquecer o funcionamento dos departamentos administrativos, de informática ou até da Biblioteca e Arquivo, de tudo Vossas Excelências experimentaram na ânsia de recolherem o máximo de informação possível para certamente dela virem a tirar o melhor partido no exercício dos vossos altos cargos em Moçambique.

É para nós um muito gratificante orgulho satisfazer a colaboração solicitada, pelo Tribunal Administrativo de Moçambique, agora e no futuro.

Para terminar, não queria deixar de sublinhar que a cooperação do Tribunal de Contas de Portugal com as instituições congéneres dos países de língua oficial portuguesa também se manifestou no empenho que sempre pusemos em patrocinar a sua admissão na INTOSAI *(International Organisation of Supreme Audit Institutions).*

Neste momento está em curso a admissão do único país que ainda não integra aquela organização mundial, Angola, a qual deverá concreti-

zar-se na próxima reunião do seu Conselho Directivo de que Portugal bem como o Brasil são membros.

Nessa altura todos os países de língua portuguesa, dos quais pela sua expressão demográfica, e não só, se destaca o Brasil, verão reforçada a expectativa de sucesso duma velha pretensão: a adopção do português como língua oficial da INTOSAI.

Só me resta expressar um sentido voto pela prosperidade de Moçambique, na estrada segura do desenvolvimento em democracia, e desejar a Vossas Excelências o maior sucesso no exercício dos vossos altos cargos.

ANEXO - Lista de acções de cooperação desenvolvidas.

ACÇÕES DE COOPERAÇÃO COM OS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA
— 1986-1996 —

ANO	MÊS	ACÇÃO	PAÍS
1988	Dezembro	Apoio ao Tribunal de Contas de Cabo Verde na elaboração de projectos de diplomas legais referentes à organização, funcionamento e actividade deste Tribunal. Programa de Cooperação 1989.	Cabo Verde
1989	Outubro	Estágio de formação permanente destinado a Magistrados do Ministério Público da República de Angola.	Angola
1990	Dezembro	Estágio de formação permanente destinado a Magistrados do Ministério Público da República de Angola.	Angola
	Fevereiro	Deslocação do Presidente do Tribunal de Contas a Bissau, a convite do Senhor Ministro da Justiça para participar nas I Jornadas Jurídicas, na área do Direito da Economia.	Guiné-Bissau
	Outubro	Estágio de formação permanente a Técnicos do Tribunal Superior de Recurso de São Tomé e Príncipe.	São Tomé e Príncipe
1991	Maio	Visita a Angola do Presidente do Tribunal de Contas português.	Angola
	Julho	Estágio de formação permanente destinado a Magistrados do Ministério Público da República de Angola	
	Julho	Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, tendo em vista conhecer a actividade, funcionamento e organização do nosso Tribunal	Guiné-Bissau
1992	Julho	Estágio de formação permanente destinado a Magistrados do Ministério Público da República de Angola	Angola
	Novembro	Visita ao Tribunal de Contas de Inspectores da IGF de Angola para troca de impressões e obtenção de documentação relativa ao seminário sobre auditoria e participação na sessão de controlo financeiro.	

ANO	MÊS	ACÇÃO	PAÍS
1992	Agosto	Visita ao Tribunal de Contas de dois auditores do Tribunal de Contas de Cabo Verde para troca de impressões sobre a realização de auditorias.	Cabo Verde
	Nov./Dez.	Estágio no Tribunal de Contas de 2 auditores do Tribunal de Contas de Cabo Verde	
1993	Julho	Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Ministério Público de Angola.	Angola
	Novembro	Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Visita a Cabo Verde.	Cabo Verde
	Novembro	Estágio de formação permanente destinado a dois representantes do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.	Guiné-Bissau
	Março	Visita ao Tribunal de Contas do Procurador-Geral da República de São Tomé e Príncipe.	São Tomé e Príncipe
	Novembro	Estágio de formação permanente destinado a um Procurador da Procuradoria Geral de São Tomé e Príncipe.	
	Nov./Dez.	Participação do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe no curso sobre Processo no Tribunal de Contas.	
1994	Setembro	Visita ao Tribunal de Contas do Conselheiro do Tribunal Supremo de Angola, Dr. Rui Cruz, tendo em vista a criação de um Tribunal de Contas em Angola.	Angola
	Novembro	Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação de magistrados angolanos (CEJ).	
	Janeiro	Visita do Tribunal de Contas ao Tribunal de Contas de Cabo Verde. Protocolo de Cooperação.	Cabo Verde
	Setembro e Novembro	Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. Protocolo de Cooperação.	Guiné-Bissau
	Julho	Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal Administrativo de Moçambique para se inteirarem da nossa organização, funcionamento e competência.	Moçambique
	Outubro	Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal Administrativo de Moçambique.	

ANO	MÊS	ACÇÃO	PAÍS
1994	Ago./Set.	Estágio no Tribunal de Contas e frequência de cursos de formação de Juízes do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.	São Tomé e Príncipe
	Novembro	Visita do Tribunal de Contas ao Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe. Protocolo de Cooperação.	
1995	Março	Estágio de formação permanente de 2 Magistrados do Tribunal de Contas de Cabo Verde.	Cabo Verde
	Junho	Estágio de Formação Permanente de 1 Magistrado e uma Técnica Superior do Tribunal de Contas de Cabo Verde.	
	Junho	I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa.	Angola Cabo Verde Guiné-Bissau Moçambique São Tomé e Príncipe
	Maio	Estágio de formação permanente destinado a 9 funcionários do Ministério da Justiça de Angola.	Angola
	Junho	Estágio de formação permanente destinados a 5 funcionários do Ministério da Justiça de Angola.	
1996	Junho	2 Estágios de formação permanente destinados a 5 funcionários do Ministério da Justiça de Angola	Angola
	Abril	Visita de uma delegação ao Tribunal Administrativo de Moçambique	Moçambique
	Junho/Julho	Estágio de formação permanente de três Magistrados do Tribunal Administrativo de Moçambique. Protocolo de Cooperação.	
	Março	Visita dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça de Portugal e dos PALOPS.	Angola Cabo Verde Guiné-Bissau Moçambique São Tomé e Príncipe

As Garantias de Independência dos Tribunais de Contas[*]

(A experiência portuguesa)

[*] Comunicação de Sua Excelência o Conselheiro Presidente no II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Cidade da Praia, Outubro, 1996.

SUMÁRIO

1. Introdução: O sistema de controlo adoptado

2. O estatuto jurídico-constitucional

3. As garantias de independência

3.1. O poder jurisdicional

3.2. O estatuto dos juízes

3.3. O autogoverno

4. Conclusões

5. Recomendações

1. Introdução: O sistema de controlo adoptado

Controlo financeiro é uma expressão de conteúdo denso que importa desagregar e segmentar para melhor compreender.

Assim, se evidenciarmos o **objecto**, poderemos falar de controlo orçamental, controlo fiscal, etc.; se colocarmos a tónica no **critério** do controlo, referir-nos-emos ao controlo jurídico, extra-jurídico ou misto; mas se enfatizarmos os órgãos ou as formas orgânicas do controlo poderemos falar de controlo interno ou de controlo externo do Estado, conforme seja exercido, respectivamente, por órgãos dependentes ou independentes do Governo e da Administração Pública, inseridos ou não na sua estrutura.

Todavia, ocorre também que o controlo se poderá apresentar de forma livre e inorgânica, sendo, então, exercido através de formas de acção directa facultadas às pessoas e instituições que integram a sociedade, onde pontuam as formas de decisão social directa, a pressão da opinião pública, a crítica partidária, sobretudo dos partidos da oposição, e o juízo jornalístico.

Destes diversos tipos, importa sobremaneira ao nosso tema o controlo especializado externo o qual, sendo juridicamente organizado, assume a qualificação de controlo formal, revelando-se no Estado de Direito Democrático em duas modalidades: a do **controlo político**, de um lado, que é exercido pelo Parlamento, e a do **controlo técnico**, de outro, que é exercido por órgãos ou instituições superiores de controlo independentes, tanto do Parlamento quanto do Executivo.

A organização destes órgãos ou instituições de controlo técnico tem vindo a ser moldada a partir de dois modelos historicamente referenciados: o modelo de Auditor Geral ou Controlador Geral e o modelo jurisdicionalizado, se bem que seja possível encontrar também fórmulas híbridas destes dois modelos.

O modelo de auditor geral ou controlador geral é caracterizado pelo exercício do controlo financeiro através de um órgão sem poder jurisdicional, funcionando na órbita do Parlamento, com maior ou menor dependência deste, correspondendo ao conceito de mero órgão independente de apreciação técnica, mas sem poderes vinculativos.

O *modelo jurisdicionalizado* assenta na existência de órgãos colegiais normalmente designados Tribunais de Contas. Todavia, nem sempre a existência de Tribunal de Contas é sinónimo da adopção do modelo jurisdicional. Com efeito, por vezes, encontramos instituições denominadas *"Tribunal de Contas"* mas que, em bom rigor, não são verdadeiros Tribunais, visto que não dispõem de poderes jurisdicionais (são os casos, v.g., do Tribunal de Contas Federal alemão e do Tribunal de Contas Europeu) e são frequentemente tratados em ordenamentos jurídicos concretos como órgãos independentes integrados no poder executivo (ou apenas na Administração Pública) ou como órgãos auxiliares do Parlamento, como órgãos especiais ou como órgãos dependentes do poder legislativo.

Neste contexto, assume especial acuidade o conceito de jurisdição como elemento constitutivo do modelo jurisdicional. Importa, então, precisar o conceito de jurisdição.

Jurisdição trata-se de uma das funções ou poderes do Estado que, atento o princípio da separação de poderes, é exercida pelos Tribunais.

Traduz-se, na prática, no poder de emitir decisões tomadas de forma independente, de natureza autoritária e de efeito vinculativo em casos concretos, que tem por objecto o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública mediante a aplicação da lei e do direito.

Em Portugal, o Tribunal de Contas, sucedendo, numa linha de continuidade, a pristinas instituições — como a *Casa dos Contos*, situada em finais do século XIII, o *Erário Régio*, da reforma pombalina do século XVIII, ou o *Tribunal do Tesouro Público*, surgido da Revolução Liberal do século XIX — encontra-se definido na Lei Fundamental portuguesa como órgão supremo de controlo financeiro, de natureza colegial, instituído como um verdadeiro tribunal e integrado no conjunto dos tribunais, com o nível de tribunal supremo dentro da sua ordem.

2. O estatuto jurídico-constitucional

O estatuto jurídico-constitucional do Tribunal de Contas português configura-o, simultaneamente, como Tribunal e como Instituição Suprema de Controlo financeiro (ISC).

Enquanto Tribunal, a ele se aplica, de pleno direito, o "*status*" jurídico-constitucional genérico dos tribunais em geral, que sucintamente se caracteriza do seguinte modo:

— Assume a natureza de órgão de soberania (artigo 113º, nº 1 da CRP);

— Tem por missão administrar a justiça em nome do povo, dentro dos critérios essenciais da função jurisdicional (v. artº 205; nº 1 e 2, da CRP);

— Direito à coadjuvação das outras autoridades (v. artº 205, nº 3 da CRP); [1]

— Estatuto de independência e exclusiva sujeição à lei (v. artº 206º da CRP); [2]

— Poder de apreciação da inconstitucionalidade e da ilegalidade normativa (v. artigo 207º da CRP);

— Obrigatoriedade e prevalência das suas decisões e consequente sancionamento dos responsáveis pela sua inexecução (v. artigo 208º da CRP);

— Publicidade das audiências e decisões (v. artigo 209º da CRP);

— Possibilidade de participação de assessoria técnica (v. artigo 210º da CRP);

— Resolução de conflitos de jurisdição e competência por tribunais de conflitos (v. artigo 205º; nº 4 da CRP);

— Estatuto dos juízes (artºs 218º a 220º da CRP);

— Intervenção do Ministério Público (artº 221º da CRP);

Neste sentido e usando as palavras de ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, "a opção pela jurisdição tanto vale como garantia de independência, como poderá decorrer de se atribuir valor autónomo em democracia, à

---

[1] Como anotam J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição revista, 1993, pág. 793, "O Direito de coadjuvação analisa-se em vários aspectos: a) Os Tribunais têm o direito de solicitar a ajuda das demais autoridades; b) as outras autoridades têm o dever de prestar a ajuda solicitada; c) a ajuda deve ser prestada nos termos indicados pelo tribunal interessado.

[2] A independência afere-se em relação aos demais poderes do Estado mas também na relação dos Tribunais entre si.

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; valerá ainda como garantia dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, das instituições e da sociedade; e será ainda consequência do mérito autónomo do primado da lei e do princípio da legalidade no Estado de Direito democrático[3].

Mas para além de possuir as características genéricas comuns aos demais tribunais, precedentemente descritas, o Tribunal de Contas português dispõe ainda de um estatuto constitucional específico assente nas seguintes características:

— Natureza de órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas;

— Julgamento de contas seleccionadas por lei;

— Elaboração dos pareceres sobre as Contas do Estado e das Regiões Autónomas, que são instrumentos autónomos de carácter opinativo;

— Efectivação da responsabilidade financeira;

3. As garantias de independência

Em perfeita consonância com as recomendações da INTOSAI sobre a matéria, as garantias de independência do Tribunal de Contas português assentam em três pilares fundamentais, a saber: a natureza jurisdicional dos seus poderes, o estatuto dos seus juízes e o seu autogoverno.

3.1. O poder jurisdicional

A apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública, englobando tanto o controlo das receitas e das despesas, como o controlo do património e do tesouro, é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma autêntica garantia genérica dos cidadãos em geral e dos contribuintes em particular.

E neste domínio importa ter presente que a actividade financeira pública só poderá ser considerada objectivamente correcta quando corres-

---

[3] A independência afere-se em relação aos demais poderes do Estado mas também na relação dos Tribunais entre si.

ponder rigorosamente à execução da vontade política do legislador e esta só se cumprirá verdadeiramente através da legalidade e da conformidade da actividade financeira ao orçamento.

E, como é bom de ver, o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública só poderá ser feito por um órgão verdadeiramente independente e não existe forma de independência mais perfeita na nossa tradição jurídico-política do que a jurisdicional[4] .

Isto não quer dizer que não possa existir independência sem jurisdição. O que efectivamente se pretende aqui realçar é que a jurisdição, não sendo, em tese, condição *sine qua non* de independência, é, contudo, uma forte garantia de independência.[5]

No caso português, a jurisdição do Tribunal de Contas é uma jurisdição financeira, encarada na perspectiva de um moderno controlo de correcção financeira, que tem por medida a boa gestão financeira, avaliada na óptica da economicidade, da eficiência e da eficácia, que são requisitos legais de qualquer despesa pública.

Num sentido amplo, a jurisdição é aqui entendida como o conjunto das funções que ao Tribunal de Contas compete desempenhar e dos poderes que para tanto dispõe. Mas em sentido estrito, a jurisdição é entendida como o conjunto das funções que se traduzem numa actividade de aplicação da lei a casos concretos com vista a resolver uma controvérsia técnico-jurídica o que, obviamente, exclui as funções de controlo ou fiscalização financeira de carácter opinativo ou de simples apreciação que em geral o Tribunal também exerce, nomeadamente quando emite o parecer sobre a Conta Geral do Estado ou sobre as contas das Regiões Autónomas ou quando aprecia relatórios de auditoria.

Em tese, parece justificável a colocação da questão de saber em que medida é que um órgão de controlo financeiro independente, concebido como Tribunal de Contas, pode exercer funções não jurisdicionais. Todavia, este é um problema a resolver no âmbito de cada sistema constitucional concreto.

---

[4] Cfr. FRANCO, António de Sousa, *Ibidem*.

[5] Note-se que já no I Congresso da INTOSAI, realizado em Cuba, em 1953, se recomendava que as Instituições Superiores de Controlo financeiro externo fossem dotadas de poder jurisdicional (cfr. Conclusões dos Congressos da INTOSAI, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1991, pág. 25).

Em Portugal, é a própria Constituição da República, no seu artigo 216º, que claramente prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas, que é concebido como um órgão de poder judicial, exercer simultaneamente funções jurisdicionais e não jurisdicionais.

3.2. O estatuto dos juízes

O segundo dos apontados pilares da independência do Tribunal de Contas português radica na independência dos seus juízes. Estes estão submetidos ao estatuto constitucional dos Juízes em geral, beneficiando, assim, das garantias de inamovibilidade e irresponsabilidade (cfr. artº 218º da CRP), de liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades e da existência de adequado regime de recrutamento e selecção e de exercício de funções, por forma a evitar que a sua designação seja feita para servir os demais poderes do Estado em detrimento das garantias de isenção e de imparcialidade (cfr., neste sentido, os artigos 219º e 22º da CRP)[6].

Assim, atento o regime previsto na Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (que reformou o Tribunal em consonância com a Constituição da República) o Presidente do Tribunal de Contas é nomeado e exonerado, nos termos da Constituição, pelo Presidente da República, precedendo proposta do Governo; os dois vice-presidentes são eleitos, um por cada Secção especializada, de entre os seus membros, para mandatos de três anos, sendo permitida a reeleição (cfr. artº 34 da lei de reforma).

Os juízes são recrutados mediante concurso curricular, realizado perante um júri constituído pelo presidente do Tribunal, que preside, pelos dois vice-presidentes e por dois professores universitários de Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão designados pelo Governo (v. artº 35º). Ao concurso podem ser opositores todos os cidadãos com idade superior a 35 anos que, para além dos requisitos gerais estabelecidos na lei para a nomeação dos funcionários do Estado, reunam os requisitos especiais de provimento (cfr. artº 36º). Os litígios resultantes do processo de recrutamento e selecção dos juízes são dirimidos pelo próprio Tribunal de Contas, através do seu Plenário Geral.

---

[6] Note-se que tanto no II Congresso da INTOSAI, realizado na Bélgica, em 1959, como no IX Congresso, realizado no Peru, em 1977 (Declaração de Lima), se formularam recomendações relativas ao estatuto de independência dos membros das ISC (cfr. *Conclusões cit.*, pág. 29 e 81 e segs.). Sobre este aspecto, cfr., ainda, SOUSA, Alfredo José de, *O Futuro do Tribunal de Contas*, in Revista do Tribunal de Contas, Nº 21/22, Jan.-Dez. 1994, págs. 97 e segs.

O Presidente do Tribunal toma posse e presta compromisso de honra perante o Presidente da República, enquanto os vice-presidentes e os juízes tomam posse e prestam compromisso de honra perante o Presidente do Tribunal de Contas.

Por outro lado, os magistrados do Tribunal de Contas têm honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas iguais aos juízes do Supremo Tribunal de Justiça e estão submetidos ao Estatuto dos Magistrados Judiciais em tudo quanto não for incompatível com a natureza do Tribunal de Contas.

Por último, o regime disciplinar dos juízes do Tribunal de Contas é o estabelecido na lei para os Magistrados Judiciais, competindo o poder disciplinar, exclusivamente, ao Tribunal de Contas, que o exerce em Plenário Geral.

3.3. O autogoverno

Não menos importante esteio da independência do Tribunal de Contas português é o princípio do autogoverno consagrado no artigo 3º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro. O autogoverno pressupõe a existência dos meios indispensáveis à acção do Tribunal e dos poderes atinentes à sua gestão e administração.

Assim, o Tribunal é dotado de um conjunto de serviços de apoio, aos quais estão afectos meios humanos, financeiros e materiais.

Para a gestão destes meios, a Lei de Reforma dotou o Tribunal e as suas Secções Regionais de autonomia administrativa (v. artigo 54º); conferiu poderes administrativos e financeiros ao Tribunal (artigo 55º) e ao Presidente (artigo 56º) e instituiu um conselho de administração incumbido de exercer a administração financeira do Tribunal e dos serviços de apoio (artigo 57º).

Porém, a análise das garantias de independência do Tribunal de Contas não ficaria completa sem uma referência, ainda que breve, às suas finanças. A este propósito vários elementos merecem especial atenção, como sejam as fontes de financiamento, a elaboração do orçamento, a sua aprovação, execução e controlo.[7]

---

[7] Haja em vista que um dos princípios básicos do controlo financeiro consagrado na Declaração de Lima (IX Congresso da INTOSAI), consiste, precisamente, na atribuição dum estatuto de independência financeira às ISC (cfr. *Conclusões cit.*, págs. 81 e segs.).

A este propósito importa ter presente o recente Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, que reformou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas.

Este novo regime, baseado na filosofia de que quem beneficia dos serviços prestados pelo Tribunal deve pagá-los, garantirá, a curto prazo, a auto-suficiência financeira da Instituição. Até lá, porém, o Tribunal beneficia de dois orçamentos: um orçamento de funcionamento, cujos encargos são suportados por uma dotação do Orçamento do Estado, e um orçamento próprio, composto por receitas próprias resultantes dos referidos emolumentos e da venda de publicações editadas pelo Tribunal, designado por Orçamento do Cofre, que é um fundo financeiro dotado de autonomia administrativa e financeira, gerido pelo já referido conselho de administração.

Os projectos dos orçamentos de funcionamento e do Cofre são elaborados pelo Conselho de Administração, sob a superintendência do Presidente do Tribunal, e aprovados pelo Tribunal (cfr. artigos 57º, 56º e 55º).

A execução orçamental compete ao Conselho Administração e o seu controlo compete ao Tribunal de Contas, nos termos gerais, quer em sede de fiscalização prévia (quanto aos actos a ela sujeitos), quer em sede de fiscalização sucessiva[8].

Por último, as contas dos serviços de apoio do Tribunal de Contas são publicados no jornal oficial e são enviadas, conjuntamente com o relatório de actividades anual, ao Presidente da República, à Assembleia da República e ao Primeiro-Ministro.

4. Conclusões

1ª A apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma autêntica garantia dos cidadãos em geral e dos cidadãos contribuintes em particular.

---

[8] A este propósito haja em vista que apesar do julgamento das contas das entidades sujeitas ao controlo financeiro ser selectivo, o Tribunal deliberou que as contas relativas aos seus serviços de apoio serão julgadas todos os anos e serão igualmente objecto de auditoria externa, realizada por empresa da especialidade seleccionada para o efeito, mediante concurso público.

2ª A correcção da actividade financeira traduz-se na execução rigorosa da vontade política do legislador, avaliada objectivamente através da sua legalidade e compatibilidade com o orçamento.

3ª Constituem garantias de independência do Tribunal de Contas a existência complementar de poderes jurisdicionais, o estatuto dos seus juízes e o seu autogoverno.

4ª A jurisdição financeira, não sendo, embora, condição sine qua non da independência, é, todavia, uma das suas mais fortes garantias, traduzida no poder de emitir decisões vinculativas em casos concretos, tendo por objecto o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública mediante a aplicação isenta e imparcial da lei e do direito.

5ª A independência dos juízes do Tribunal de Contas decorre, por um lado, das garantias constitucionais da inamovibilidade, irresponsabilidade e liberdade perante as ordens ou instruções das demais autoridades, e da existência, por outro, de adequado regime de recrutamento e selecção e de exercício de funções.

6ª O autogoverno pressupõe a adequada afectação de recursos humanos, financeiros e materiais e traduz-se na atribuição ao Tribunal do exclusivo dos poderes atinentes a gestão e administração desses recursos.

5. Recomendações

1ª Os princípios estruturantes do estatuto das Instituições Superiores de Controlo financeiro externo (ISC) devem ter assento constitucional.

2ª À modelação do estatuto das ISC deve presidir a preocupação da criação de condições de verdadeira independência.

3ª Como garantias de independência das ISC, recomenda-se ao Poder Legislativo que adopte, entre outros, os princípios da independência dos seus membros, da jurisdição financeira e do autogoverno.

Bibliografia

— CANOTILHO, J. J. Gomes/ MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Ed. revista, 1993.

— CARDOSO, José Alves Santos/ SANTOS, M. Simas, *Legislação das Finanças Públicas Anotada*, Lisboa, 1990.

— FARINHA, João de Deus Pinheiro, *O Tribunal de Contas na Administração Portuguesa*, in Democracia e Liberdade nº 11, pág. 29 e segs.

— FRANCO, António L. de Sousa, *Contrôle Financier et Juridiction*, in Revista do Tribunal de Contas, nº 23, Jan.-Set. 1995, Págs. 267-270; *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995; *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1993; *O presente e o futuro das Instituições de Controlo Financeiro com carácter jurisdicional* - in Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, nº 17, Dez 1993, págs. 37-64.

— FRANCO, António de Sousa/ BARROS, Manuel Freire, *O Tribunal de Contas - Evolução e Situação Actual*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995.

— MORENO, Carlos, *O Tribunal de Contas e o controlo das despesas públicas*, in Revista da Administração Pública, nº 23, Jan.- Mar 1984, págs. 31-51.

— PEREIRA, Ernesto da Trindade, Tribunal de Contas, Lisboa, 1962.

— SOUSA, Alfredo José de, *Controlo Orçamental e Instrumentos de Gestão Financeira*, in Revista do Tribunal de Contas, Nos 17/18, Jan.-Jun., Págs. 13-30, *Tribunal de Contas - "Quisto da Democracia?"*, in Revista do Tribunal de Contas, nos 21/22, Jan.-Dez., 1994, págs. 89-95; *O Futuro do Tribunal de Contas*, in Revista do Tribunal de Contas, nos 21/22, Jan.-Dez., 1994, págs. 97-103.

— TAVARES, José, *Tribunal de Contas*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VII, 1996, págs. 452-487 e in Revista do Tribunal de Contas, Nº 25, Jan.-Jun., 1996.

— TAVARES, José/ MAGALHÃES, Lídio de, *Tribunal de Contas - Legislação Anotada*, Almedina, Coimbra, 1990.

Documentos Consultados

— *Conclusões dos Congressos da INTOSAI,* Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1991.

— *O Sistema de Controlo Sucessivo do Tribunal de Contas,* Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994.

— *Reforma do Tribunal de Contas - Alguns Textos (1986 - 1989),* Ed. do Tribunal de Contas, Lisboa, 1990.

— *State Audit in the European Union, National Audit Office*, Londres, 1996.

— *Thirty Years of INTOSAI,* 1982.

— *Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países,* Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1992.

Os Tribunais de Contas e as privatizações[*]

(A experiência portuguesa)

[*] Comunicação de Sua Excelência o Conselheiro Presidente no II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Cidade da Praia, Outubro, 1996.

SUMÁRIO

I - Introdução

1. Preliminares

2. Origem e evolução dos processos de privatização. A distinção entre privatização e reprivatização no ordenamento jurídico português

   2.1. As nacionalizações ocorridas entre 25 de Abril de 1974 e o início de vigência da Constituição de 1976

   2.2. Do princípio da irreversibilidade das nacionalizações ao princípio da possibilidade das reprivatizações

3. Génese e evolução da fiscalização dos processos de privatização em Portugal. A Lei nº 14/96, de 20 de Abril, e seus antecedentes

II - ANÁLISE DUM CASO CONCRETO (Auditoria ao processo de reprivatização de uma empresa seguradora)

4. Plano global da auditoria: âmbito, natureza e objecto

5. Programa da auditoria: âmbito, objectivos específicos e metodologia do controlo

6. Apreciação final da acção

III - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7. Conclusões

8. Recomendações

Bibliografia

I. INTRODUÇÃO

1. Preliminares

O movimento de privatizações que nas duas últimas décadas ocorreu em todo o mundo, e em particular na Europa (mas em Portugal apenas a partir de 1988), veio colocar novos problemas no âmbito do controlo das contas públicas, em particular do património público, os quais lançam novos desafios às entidades que têm a seu cargo a fiscalização dos dinheiros públicos.

Com efeito, este movimento de âmbito mundial e de raiz pragmática (reforçada, ainda, pelas mudanças político-ideológicas ocorridas na Europa de leste e em vários países africanos) conduziu a uma intensa e regular alienação de bens do sector público (realidades empresariais), a qual exige, em nome da salvaguarda dos interesses patrimoniais públicos, designadamente, do controlo da correcta e imparcial avaliação de tais bens e/ou da aplicação dos recursos financeiros resultantes da sua alienação, a intervenção fiscalizadora de um órgão independente, para tanto vocacionado.

De facto, a prossecução do interesse público implica a utilização dos recursos económicos públicos de modo racional e equilibrado, por forma a maximizar a satisfação das necessidades colectivas. A realização deste desiderato passa pela adopção de critérios de boa gestão financeira, isto é, eliminando, designadamente, desperdícios na realização de despesas ou o favorecimento de interesses privados.

Pensamos que é justamente na eliminação do potencial favorecimento de interesses privados que se coloca com maior acuidade a necessidade de fiscalização dos processos de privatização. Não tanto por razões de concorrência entre privados (tratamento imparcial dos concorrentes) mas, sobretudo, de protecção do próprio património público, designadamente face ao risco que poderá resultar de se efectuarem avaliações muito baixas, beneficiando grupos económicos privados em detrimento do interesse geral.

Note-se que o favorecimento de uma entidade privada, em sede de privatização (pense-se na viciação de uma avaliação), tem como efeito uma transferência patrimonial da esfera jurídica pública para uma concreta esfe-

ra jurídica privada, enriquecendo esta entidade, em detrimento daquela, que o mesmo é dizer, empobrecendo a colectividade.

Na prática, podemos afirmar, com alguma segurança, que o efeito económico desta situação é equivalente ao da atribuição a tal entidade privada de um subsídio por um ente público, com a agravante de, neste caso, contrariamente ao que sucede com a atribuição de subsídios, não existir qualquer contrapartida fundada em razões de interesse público.

Tal procedimento contraria ainda o interesse público ao retirar aos entes públicos os recursos económicos necessários à melhor prossecução das suas atribuições.

Por tudo isto, à semelhança do que ocorre com outras zonas da actividade financeira pública, também a alienação do património empresarial público justifica a intervenção dos Tribunais de Contas, como garantes que são dos interesses patrimoniais públicos.

2. Origem e evolução dos processos de privatização. A distinção entre privatização e reprivatização no ordenamento jurídico português

2.1. As nacionalizações ocorridas entre 25 de Abril de 1974 e o início de vigência da Constituição de 1976

Após a revolução de 25 de Abril de 1974, ocorreu em Portugal um movimento nacionalizador de cariz revolucionário que pôs termo aos grupos económicos então existentes, operando a transferência, para o Estado, da propriedade sobre a maior parte das grandes empresas detidas por pessoas singulares ou colectivas de nacionalidade portuguesa.

Este processo, que se inicia com a nacionalização dos três bancos emissores então existentes, a 13 de Setembro de 1974, estendeu-se a quase todos os sectores relevantes da economia nacional (banca, seguros, sectores eléctrico, petrolífero, petroquímico, adubeiro, siderúrgico, transportes, mineiro, etc., para só citar alguns exemplos) e durou até meados de 1976.

Este processo de nacionalizações originou a criação de um imenso sector público empresarial, o qual é agora objecto de reprivatiza-

ção, ao ser novamente transferido da esfera pública para a esfera privada. Daí a origem da expressão ***reprivatização*** (volta ao sector privado o que a ele já pertencera).

2.2. Do princípio da irreversibilidade das nacionalizações ao princípio da possibilidade das reprivatizações

A Constituição de 1976 veio, no seu artigo 83°, legitimar o processo realizado sem qualquer base constitucional durante o período que ficou conhecido por PREC (Processo Revolucionário em Curso ou período pré-constitucional, que mediou entre o fim de vigência da Constituição de 1933 e o início de vigência da Constituição de 1976), consagrando aquele que ficou conhecido por ***princípio da irreversibilidade das nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974***, o qual impediu qualquer reprivatização de empresas objecto de tal processo de nacionalização até à revisão constitucional de 1989.

A Constituição revinte consagrou, no entanto, um regime bipartido nesta matéria, ao prever no n° 2 do citado artigo 83° a possibilidade de reprivatização das empresas que preencham cumulativamente as seguintes condições:

I) Sejam pequenas ou médias empresas indirectamente nacionalizadas, isto é: empresas detidas por empresas objecto de nacionalização directa, que por este facto acabaram por integrar o património público, não obstante a sua aquisição não se integrar no plano de nacionalizações do Governo de então;

II) Não se integrem em sectores considerados básicos, vedados por força da Constituição e da lei à iniciativa económica privada;

III) Que os trabalhadores não optem pelo regime de cooperativa ou de autogestão.

Ocorreu, ainda, uma tentativa de contrariar este constrangimento constitucional com a publicação de legislação ordinária, como a Lei nº 84/88, de 20 de Julho, a qual veio prever a possibilidade de se efectuarem reprivatizações apenas de 49% do capital das empresas sujeitas a tal regime, por se entender que, neste caso, não estaríamos perante uma desnacionalização.

Todavia, após a segunda revisão constitucional, que ocorreu em 1989, foi eliminado o ***princípio da irreversibilidade das nacionalizações***, tendo sido substituído pelo ***princípio da possibilidade das reprivatizações***, consagrado no actual artigo 85°.

Com efeito, neste preceito consagra-se a possibilidade da realização de reprivatizações, nos termos a definir por uma lei quadro, da competência exclusiva da Assembleia da República, que carece da aprovação por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções e cujo conteúdo deverá conformar-se com os princípios consagrados pela norma transitória constante do seu artigo 296°, que são de duas espécies:

I) ***De natureza social***, na medida em que os trabalhadores mantêm na empresa objecto de reprivatização todos os direitos e obrigações de que eram titulares quando a empresa se encontrava no sector público, para além de possuírem o direito à aquisição de parte do capital da empresa, desde que tenham mantido com esta um vínculo laboral durante, pelo menos, três anos [alíneas c) e d)];

II) ***De natureza financeira***, traduzida na preferência na realização da alienação das partes sociais por concurso público, oferta na bolsa de valores ou subscrição pública (em nome da transparência do processo); na realização da avaliação da empresa por duas entidades independentes (em nome do rigor e imparcialidade do mesmo); e na aplicação das receitas obtidas em certas finalidades, a saber: amortização da dívida pública, amortização da dívida do sector empresarial do Estado, pagamento de indemnizações resultantes do processo de nacionalizações e novas aplicações de capital no sector produtivo [alíneas a), e) e b), respectivamente, do preceito em análise].

Esta lei quadro veio a ser aprovada no ano seguinte, dando origem à Lei nº 11/90, de 5 de Abril, cujo artigo 1° reporta directamente o seu campo de aplicação à concretização do artigo 85° da Constituição.

Ademais, ao lado desta querela jurídico-constitucional em torno das nacionalizações e reprivatizações, o legislador ordinário criou, ao abrigo da alínea l) do n° 1 do artigo 168° da Constituição, um regime jurídico destinado a permitir a realização da alienação das participações sociais

detidas pelo Estado e demais entes públicos e não oriundas das nacionalizações.

Desta situação nasce a Lei nº 71/88, de 24 de Maio, que disciplina hoje a privatização de participações sociais detidas pelo sector público[1]. Daí a expressão privatização em sentido restrito ou, simplesmente, alienação de participações sociais públicas, que corresponde à passagem para o sector privado da propriedade de um bem que sempre fora do sector público.

3. Génese e evolução da fiscalização dos processos de privatização em Portugal. A Lei nº 14/96, de 20 de Abril, e seus antecedentes

O controlo do processo de reprivatizações pelo Tribunal de Contas português, anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 14/96, restringia-se à fiscalização prévia de contratos relacionados com a realização da operação (designadamente de colocação e tomada firme da operação) e à fiscalização sucessiva realizada no âmbito da apreciação da Conta Geral do Estado e do julgamento das contas de gerência do Fundo de Regularização da Dívida Pública[2], o qual tem por missão arrecadar e aplicar as receitas das privatizações.

A Lei nº 14/96, vem clarificar o âmbito subjectivo e material do controlo do Tribunal de Contas relativamente ao processo de privatização (*lato sensu*) ao estabelecer:

---

[1] Mas em que, como veremos de seguida, as alienações submetidas ao seu regime, incompreensivelmente, seguem um regime de fiscalização por parte do Tribunal de Contas diverso do seguido pelas reprivatizações reguladas pela citada Lei nº 11/90, de 5 de Abril.

[2] Este fundo [que teve como antecessor o Fundo de Amortização da Dívida Pública (Lei nº 1933, de 13 de Fevereiro de 1936), foi criado pelos Decretos 43453 e 43454, de 30 de Dezembro de 1960, tendo posteriormente sofrido alterações no seu regime jurídico, operadas pelos Decretos-Leis nºs 453/88, de 13 de Dezembro, 324/90, de 19 de Outubro e 36/93, de 13 de Fevereiro] está, nos termos dos artigos 16° e 17°, n° 1, alínea c), da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sujeito a fiscalização sucessiva deste Tribunal, dando-lhe por este facto a possibilidade de realizar auditorias às contas do Fundo, apreciando a conformidade das suas actuações com as disposições legais e constitucionais em vigor [alínea b) do artigo 296° da CRP, artigos 16° da Lei 11/90, de 5 de Abril, 3º n° 1, alíneas b) e c), do Decreto-Lei nº 453/88, de 13 de Dezembro, a primeira com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 324/90, de 19 de Outubro, e n° 2, alínea b), do mesmo preceito, com a redacção que lhe foi dada pelo mesmo Decreto-Lei nº 324/90].

I) A fiscalização das alienações do sector público, em sede de fiscalização sucessiva da actividade financeira das empresas públicas, isto é, ao prever o controlo das alienações de participações sociais detidas por empresas públicas (artigo 2 n° 3)[3];

II) Que o controlo do processo de reprivatização opera independentemente da natureza da entidade pública detentora da empresa a reprivatizar (artigos 3° e 4°).

Quanto à alienação de participações sociais detidas pelo Estado e demais entes públicos que não tenham uma natureza empresarial, a sua fiscalização só é realizada pelo Tribunal de Contas em sede de apreciação da Conta Geral do Estado [artigos 8° alíneas a) e b), 10° alíneas a) e c) e 11° da Lei Orgânica do Tribunal de Contas].

São ainda objecto de fiscalização prévia do Tribunal alguns actos relacionados com a alienação (quer em sede de privatização, quer de reprivatização), designadamente, os contratos de colocação e tomada firme da operação de venda (OPV), cujos encargos são suportados pela entidade alienante, sempre que esta seja uma das entidades referidas no n° 2 do artigo 1° da Lei Orgânica [vide ainda as alíneas c) do artigo 8° e b) e c), do n° 1 do artigo 13°].

A diferença básica do novo regime, relativamente ao anterior, reside no facto de hoje o Tribunal de Contas poder realizar, por iniciativa própria ou a requerimento do Governo ou de um décimo dos Deputados à AR, auditorias a cada processo de reprivatização (mas não de privatização, a não ser que a entidade alienante seja uma empresa pública, como decorre do n° 1 do artigo 2° da Lei 14/96), controlando a avaliação da empresa previamente à realização da operação, facto que não ocorria anteriormente.

E falamos em controlo prévio da avaliação antes da realização da operação, porque entendemos que o Tribunal, quando apreciava a Conta

---

[3] Note-se que no exercício deste controlo o Tribunal de Contas está legalmente habilitado a recorrer a empresas privadas de auditoria, sendo, em tais casos, o pagamento do serviço prestado por elas suportados pelas entidades sujeitas à fiscalização (Cfr. nº 5 do artº 2º da Lei nº 14/96).
Sobre a problemática mais geral do controlo financeiro público e, em especial, das privatizações por entidades do sector privado, Cfr. MORENO, Carlos, *Participação do sector privado no controlo financeiro público e nas privatizações em Portugal*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 19-34.

Geral do Estado, só podia apreciar a posteriori a correcta avaliação das empresas objecto de reprivatização, e fazia-o com vista a apreciar correctamente o inventário patrimonial do Estado, [vide mais uma vez as citadas alíneas a) e c) do artigo 10° da Lei Orgânica].

Quanto à receita obtida com as operações de reprivatização, importa referir que ela, desde a revisão constitucional de 1989, está consignada a diversas finalidades, referidas na alínea b) do seu artigo 296° (supra).

No entanto, idênticas finalidades se previam já, antes desta revisão constitucional, no artigo 7° da Lei 84/88, de 20 de Julho, a qual tinha um âmbito de aplicação mais vasto do que o citado artigo da Lei Fundamental, cabendo então perguntar se tal disposição legal se mantém em vigor ou não.

A gestão financeira destas receitas cabe ao Fundo de Regularização Financeira da Dívida Pública (FRDP), o qual fica sujeito ao controlo do Tribunal de Contas em sede de fiscalização sucessiva das suas contas, nos termos dos artigos 16° e 17° da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e, agora, especificamente em matéria de reprivatizações, nos termos do artigo 4° da Lei nº 14/96, que comete ao Tribunal o controlo da efectiva aplicação de tais receitas na prossecução dos objectivos constitucional e legalmente consagrados.

Hoje, como vimos, os poderes de fiscalização do Tribunal de Contas, em sede de reprivatizações, alargam-se somente quanto à possibilidade de controlo prévio da avaliação da empresa, pois, quanto aos restantes aspectos, de forma indirecta ou implícita, o Tribunal já exercia o seu controlo.

II. ANÁLISE DE UM CASO CONCRETO (Auditoria ao processo de reprivatização de uma empresa seguradora)

4. Plano global da auditoria: âmbito, natureza e objecto

No âmbito da fiscalização sucessiva, o Tribunal de Contas exerce um controlo selectivo (art^{os} 21º e 29º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro).

De acordo com o referido quadro legal, o programa anual de fiscalização é elaborado em obediência aos objectivos estratégicos definidos e de harmonia com os critérios anualmente fixados pelo plenário da 2ª Secção do Tribunal.

O programa de fiscalização para 1993 incluiu, como acção especial, a análise de um processo de reprivatização.

Até esse momento, a intervenção do TC em processos de reprivatização limitara-se à fiscalização prévia das minutas dos contratos de montagem e execução das operações relativas à alienação das acções.

Decorrendo esta acção antes da vigência da recentíssima Lei nº 14/96, a necessidade de delimitação rigorosa dos poderes do Tribunal de Contas no âmbito do controlo sucessivo dos "processos de reprivatização", colocou-se, assim, como questão prévia a esclarecer antes de se avançar para a selecção da entidade concreta a auditar.

Neste contexto, o planeamento da acção obedeceu a critérios de particular acuidade, já que, pelas razões aduzidas, um planeamento menos rigoroso poderia comprometer o bom desempenho de qualquer programa de auditoria.

Para esse efeito, o Plano Global de Auditoria integrou um estudo preliminar com vista à definição dos critérios orientadores da selecção da entidade a auditar e, bem assim, dos aspectos que poderiam ser objecto de controlo, de modo a determinar, quer o âmbito quer a natureza da acção a desenvolver.

O estudo preliminar referido obedeceu ao seguinte plano de trabalho:

— Análise da evolução histórica das privatizações;

— Estudo da Lei Quadro das Privatizações, com abordagem dos seguintes aspectos:

  - Âmbito de aplicação dos diplomas;
  - Objectivos;
  - Processos e modalidades de alienação;
  - Audição prévia das empresas;
  - Limitações à participação no capital das empresas;

— Análise do regime da aplicação das receitas das alienações;

— Análise e delimitação dos poderes de controlo do TC relativamente aos processos de alienação (âmbito, natureza, objectivos e limitações);

— Análise sumária de todos os processos de privatização ocorridos até final de 1991, tendo por base a informação constante dos processos apreciados pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização preventiva e toda a informação recolhida (designadamente da comunicação social, e constante dos respectivos cadastros) e tendo por objectivo elaborar uma descrição sumária dos processos em causa, de modo a permitir a selecção daquele que viria a integrar o programa de fiscalização do Tribunal para 1993.

O estudo dos processos concretos de reprivatização concluiu com a elaboração de um relatório preliminar cujo conteúdo integrou, relativamente a cada uma das empresas objecto de privatização, os seguintes aspectos:

— O conjunto de diplomas legais que definiram o regime do processo de privatização;

— Os limites existentes à participação dos investidores no capital social;

— As condições gerais da alienação, incluindo os processos e modalidades adoptadas, as diversas categorias de investidores admitidos e o preço (tipo e montante) em cada uma das operações, com indicação da receita arrecadada ou a cobrar;

— A intervenção do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia nas diversas fases do processo;

— Informações relevantes merecedoras de destaque, designadamente indícios de irregularidades no processo de reprivatização.

O referido estudo evidenciou critérios orientadores da selecção do processo de reprivatização a auditar, designadamente:

— Natureza da actividade;

— Oportunidade do controlo;

— Dimensão financeira das receitas públicas geradas;

— Indícios de irregularidades.

5. Programa de auditoria: âmbito, objectivos específicos e metodologia do controlo

Escolhido o processo de reprivatização a auditar, a auditoria teve por âmbito a análise de todo o circuito da privatização em causa, com os objectivos de:

— Proceder ao levantamento do sistema;

— Verificar do cumprimento do quadro legal em que se moveu;

— Controlar os critérios de orçamentação e, bem assim, a arrecadação e a afectação das receitas geradas pela reprivatização aos fins consignados na lei.

A metodologia de controlo seguida pela equipa de auditores consistiu, em primeiro lugar, na análise da documentação e legislação sobre o processo de reprivatização da empresa, com vista à elaboração do programa de auditoria a desenvolver.

Para esse efeito, visando abranger todo o circuito da reprivatização, foram realizadas auditorias horizontais nas seguintes entidades:

— Gabinete do Secretário de Estado das Finanças;

— Gabinete do Ministro das Finanças — Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações;

— Fundo de Regularização da Dívida Pública;

— Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Por último, foi elaborado o respectivo relatório, cujo conteúdo, em síntese, evidência o seguinte:

— Quadro legal das privatizações em geral e da empresa reprivatizada em particular;

— Enquadramento legal da empresa reprivatizada, descrevendo as diversas alterações ao seu regime jurídico, desde a fusão das seguradoras nacionalizadas de que resultou, passando pela sua transformação em sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos, até à sua reprivatização;

— Análise da execução financeira das operações de reprivatização (1ª e 2ª fases), a qual incluiu a análise dos relatórios de auditoria e avaliação da empresa em causa e de acompanhamento do processo de reprivatização, dos resultados globais e parciais da oferta pública de transacção e do controlo da cobrança das receitas provenientes da alienação das acções, da sua inscrição orçamental e da afectação das mesmas;

— Informação de suporte constituída por anexos onde se apresenta, nomeadamente, o desenvolvimento do conteúdo de alguns relatórios de avaliação e de acompanhamento e informações sobre situações questionáveis referentes ao processo de privatização.

6. Apreciação final da acção

A auditoria em apreço apresentou algumas especificidades, as quais constituíram condicionantes ao desenvolvimento dos trabalhos, a saber:

— O Secretário de Estado das Finanças não disponibilizou de imediato toda a documentação necessária, começando por alegar a confidencialidade da informação e por questionar a competência do Tribunal de Contas em matéria de reprivatizações, exigindo a formalização do pedido com identificação de toda a documentação necessária à análise do processo;

— Apesar da resposta imediata do Tribunal aos pedidos de esclarecimento e de informação, a referida documentação não foi oportunamente disponibilizada (impedindo, assim, o cumprimento do calendário da auditoria definido) o que originou a instauração de um processo de multa ao Secretário de Estado das Finanças e ao seu Chefe de Gabinete.

Apesar das condicionantes apontadas, a auditoria conseguiu analisar todo o circuito da reprivatização, bem como os seus resultados, atingindo-se o objectivo fixado e permitindo, assim, concluir o seguinte:

1º Concentração das acções da empresa em causa nas mãos de poucos accionistas, facto que contraria o espírito da reprivatização, cujo objectivo previsto na respectiva lei de enquadramento era, entre outros, o de possibilitar uma ampla participação dos cidadãos portugueses na titularidade do capital das empresas, através de uma adequada dispersão do capital, dando particular atenção aos trabalhadores da empresa e aos pequenos subscritores.

De facto, a lei não estabelecia qualquer limite à detenção de acções por uma entidade não pública (a única limitação concernente à detenção de acções com carácter permanente respeitava a entidades estrangeiras), impedindo apenas que na operação de reprivatização uma só entidade não pública adquirisse mais de 10% das acções a alienar.

Tal situação originou a publicação do D.L. nº 380/93, de 15/11, que condicionou a detenção de mais de 10% do capital de sociedades que viessem a ser reprivatizadas.

2º Em Março de 1993, 82% das acções da empresa reprivatizada eram detidas por uma entidade estrangeira e por cinco empresas portuguesas, relativamente às quais havia fortes indícios de serem a mesma entidade e terem adquirido as acções em nome próprio mas por conta de entidades estrangeiras.

Apesar dos elementos solicitados à Conservatória do Registo Comercial, com vista a apurar, designadamente, a data da constituição, domicílio, capital social, accionistas, administradores e objecto das sociedades adquirentes, não foi possível obter os elementos probatórios que, com segurança, pudessem sustentar a dúvida equacionada.

Face ao exposto, uma das soluções possíveis seria proceder a averiguações dentro das próprias sociedades implicadas, nomeadamente no que se refere à proveniência das verbas utilizadas na aquisição das referidas acções.

Todavia, como se conclui no acórdão nº 215/94, relativo à acção em apreço, para além da necessidade de serem poupados meios — que são escassos — para outras acções, o objectivo essencial da auditoria já tinha sido atingido. Por outro lado, *"a consequência dessa ilegalidade, a provar-se, seria a nulidade das aquisições. Ora, a declaração de tal nulidade e dos seus efeitos não compete directa e definitivamente ao TC mas a outros Tribunais"*. E ficando, sempre, aberta a possibilidade de o representante do Ministério Público vir a requerer as certidões de peças dos processos para os efeitos que entendesse convenientes, nada mais foi ordenado.

3º Os critérios de orçamentação das receitas estavam em conformidade com a lei, mas a afectação das receitas geradas pela reprivatização às despesas decorrentes do processo de reprivatização (colocação e tomada firme), era irregular, visto que contrariava o fim legal da afectação.

4º O exercício do contraditório veio demonstrar que uma colaboração oportuna e adequada do Senhor Secretário de Estado das Finanças teria facilitado o desenvolvimento da auditoria e evitado que no relatório final fossem levantadas dúvidas e questionados alguns procedimentos que as alegações dos responsáveis acabaram por esclarecer.

III. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7. Conclusões

1ª No caso português, a privatização do sector empresarial público implica a distinção entre privatização *stricto sensu* e reprivatização.

2ª Reprivatização consiste na alienação do sector empresarial público originário dos processos de nacionalização ocorridos aquando da revolução de 25 de Abril de 1974; privatização *stricto sensu* corresponde à alienação do mesmo sector cuja origem não radica num prévio processo de nacionalização. Todavia, é comum falar-se de privatização (*lato sensu*), para abranger estas duas realizadas.

3ª Se bem que o processo de privatizações (*lato sensu*), tenha estado, desde sempre, sujeito ao controlo do Tribunal de Contas, nem sempre, porém, o seu âmbito material e subjectivo, foram objecto de clara demarcação legal, facto que originou algumas controvérsias entre o Tribunal e determinadas entidades abrangidas, que culminaram na instauração de processo jurisdicional de multa.

4ª A auditoria a um concreto processo de privatização, apesar das aludidas dificuldades, permitiu apurar:

a) a existência de elevado índice de concentrações de acções ao arrepio da lei (facto que deu causa e fundamentou a produção de acto legislativo correctivo de tal situação — cfr. Decreto-Lei nº 380/93, de 15 de Novembro);

b) a irregular afectação das receitas geradas pela privatização, decorrentes do desvio do fim legal; e

c) que a falta de cooperação do membro do Governo responsável pelo sector teve como consequência o arrastamento da auditoria no tempo, com prejuízo do cumprimento do plano de fiscalização do Tribunal e com desnecessário aumento de observações, alegações, e procedimentos causadores, em última instância, de desperdício e ineficiência.

8. Recomendações

1ª A defesa do património público (que, sendo de todos, é gerido apenas por alguns, e nem sempre os melhores) justifica e recomenda que o controlo das privatizações deva ser deferido a um órgão de controlo externo e independente, *maxime*, ao Tribunal de Contas.

2ª O âmbito do controlo dos processos de privatização e a delimitação dos poderes do órgão de controlo externo devem ser objecto de lei expressa e inequívoca.

3ª Deve ser legalmente definido o dever de cooperação entre as entidades envolvidas no processo de privatização e o órgão de controlo externo e, bem assim, estatuídas adequadas cominações para a sua violação, em ordem a propiciar um controlo oportuno, completo e eficiente.

BIBLIOGRAFIA

FRANCO, António de Sousa e BARROS, Manuel Freire —- *O Tribunal de Contas; Evolução e Situação Actual*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;

FRANCO, António de Sousa e MARTINS, Guilherme D'Oliveira — *A Constituição Económica Portuguesa — Ensaio Interpretativo*, Almedina 1993 pp. 274 e ss.;

MORAIS, Luís — *Privatização das Empresas Públicas, seu Controlo e Supervisão, um estudo de Direito comparado e de Direito português*, em especial o prefácio da autoria de António de Sousa Franco, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;

MORENO, Carlos — *Participação do sector privado no controlo financeiro público e nas privatizações em Portugal*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 19-34.

SOUSA, Alfredo José de — *La Cour des Comptes ("Tribunal de Contas")* du Portugal et le Contrôle des Privatizations (Comunicação apresentada no III Congresso da EUROSAI), in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 175-180;

TAVARES, José — *O Tribunal de Contas, 1996*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 35-90.

II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa[*]

[*] Realizado na cidade da Praia, Cabo Verde, de 27 a 31 de Outubro de 1996

Realizou-se na cidade da Praia, Cabo Verde, nos dias 27 a 31 de Outubro de 1996, o ***II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.***

Nesse ***Encontro*** foram apresentados e debatidos:

- Tema I - **"Os Tribunais de Contas e as Privatizações"**
- Tema II - **"Garantia de Independência dos Tribunais de Contas"**

Foi também debatido e aprovado o Programa de Cooperação para o triénio 96-98 e fixada a data e o local da realização do III Encontro, que será em Moçambique, no ano de 1997.

Em anexo se publicam as *Conclusões* e *Recomendações* relativas aos aludidos temas.

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

II ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

TEMA I - Os Tribunais de Contas e as Privatizações

(Conclusões e Recomendações)

Apresentados os trabalhos relativos ao Tema I, ***"Os Tribunais de Contas e as Privatizações"***, e discutidas as conclusões e recomendações neles contidas, os representantes da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas da República de Cabo Verde, Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunal de Contas de Portugal e Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, reunidos em Cabo Verde, no período de 27 a 31 de Outubro de 1996,

Considerando que:

1. O processo de privatização possui particularidades de ordem histórica, cultural, política e económica que o tornam diferenciado em cada país, existindo razões distintas que fundamentam os respectivos procedimentos, tais como: necessidade de reduzir o papel do Estado como fonte dos investimentos de que a economia necessita e tornar o sector privado o principal veículo para o desenvolvimento económico, incrementando e dinamizando sua participação no conjunto da economia e principalmente naquelas áreas em que devem prevalecer os princípios constitucionais do exercício da livre iniciativa e da concorrência;
2. Em se tratando da transferência de património público a particulares, o controle dos Tribunais de Contas sobre o processo de privatização torna-se indispensáveis para assegurar a transparência de suas operações e a defesa do interesse colectivo;
3. O controle dos processos de privatização pelos Tribunais de Contas nem sempre se apresenta claramente definido na legislação correspondente, podendo daí resultar controvérsias com as entidades envolvidas;
4. O nível de comprometimento dos Tribunais com a privatização depende, fundamentalmente, do ordenamento jurídico de cada país, observa-

dos os pressupostos da legalidade, da isonomia, da legitimidade e da isenção;

5. Ainda que não esteja expressa em lei a faculdade dos Tribunais de Contas de fiscalizar as acções de privatização, devem estes exercer o competente controle quando da elaboração de parecer sobre as contas do Estado ou no exercício de fiscalização dos actos envolvendo despesas públicas ou no julgamento das contas das entidades beneficiárias de receitas da alienação das empresas;

6. A sistemática de controle adoptada nos processos de privatização depende muito do grau de participação do Tribunal de Contas, podendo ser prévia, concomitante ou posterior a cada uma das fases ou grupo de fases do processo, o que propicia a verificação dos aspectos de legalidade, economia, eficiência e eficácia.

Concordaram em aprovar as seguintes RECOMENDAÇÕES:

1. Os Tribunais de Contas devem acompanhar os processos de privatização a partir da fase de avaliação das empresas até à aplicação das receitas obtidas com as privatizações.

2. O âmbito do controle dos processos de privatização, a delimitação dos poderes do órgão de controle externo, bem como o dever de cooperação das entidades fiscalizadas devem ser objecto de lei expressa, em critérios e procedimentos fixados de acordo com as competências de cada Tribunal, observados os princípios da legalidade, igualdade. moralidade, publicidade e ampla competição ou concorrência.

3. Os Tribunais de Contas, no uso de suas competências legais, devem divulgar os resultados das acções de controle dos processos de privatização com a consequente indicação, entre duas, das receitas arrecadadas, das despesas efectuadas e do destino dado aos montantes líquidos auferidos dos processos, com o objectivo de manter a sociedade permanentemente informada sobre o seu desenvolvimento.

4. A Secretaria-Geral da Comissão Mista dos Tribunais de Contas deve elaborar um sistema de informações, implementar intercâmbio dinâmico de experiências e promover treinamento de pessoal, com vista ao aperfeiçoamento do controle dos processos de privatizações.

Cidade da Praia, 30 de Outubro de 1996.

Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola
CARLOS MENEZES PATACA

Presidente do Tribunal de Contas da União
MARCOS VINICIOS VILAÇA

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde
ANILDO MARTINS

Presidente do Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau
NICANDRO PEREIRA BARRETO

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique
ANTÓNIO LUÍS PALE

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal
AJLFREDO JOSÉ DE SOUSA

Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe
JOSÉ PAQUETE D'ALVA TEIXEIRA

II ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

TEMA II - Garantias de Independência dos Tribunais de Contas

(Conclusões e Recomendações)

Apresentados os trabalhos relativos ao Tema II, ***"Garantias de Independência dos Tribunais de Contas"***, e discutidas as conclusões e recomendações neles contidas, os representantes da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas da República de Cabo Verde, Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunal de Contas de Portugal e Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, reunidos em Cabo Verde, no período de 27 a 31 de Outubro de 1996,

Considerando que:

1. A apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma autêntica garantia dos cidadãos em geral e dos cidadãos contribuintes em particular.
2. O Tribunal de Contas é o órgão independente de controle e fiscalização da actividade financeira do Estado, estando todos os seus organismos sujeitos a sua jurisdição, controle e fiscalização.
3. Os trabalhos de apreciação de contas realizados pelos Tribunais de Contas têm como objectivos fundamentais a melhoria da eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos existentes e a indispensável transparência das contas públicas, conforme as exigências da modernização e democratização dos Estados;

4. Constituem garantias de independência dos Tribunais de Contas a consagração na Constituição do Estatuto dos seus juízes, da sua autonomia funcional e institucional, bem como de poderes jurisdicionais;

5. A autonomia funcional pressupõe uma adequada afectação de recursos humanos, financeiros e materiais, e a autonomia institucional implica a desvinculação em relação aos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle sem subordinação a determinações do Poder Executivo, nos termos da Constituição e da lei;

6. A independência implica também que os Tribunais de Contas:

   a) possuam autonomia administrativa, devendo as despesas de sua instalação e funcionamento constituir encargo do Estado através do respectivo orçamento;

   b) elaborem o projecto do seu orçamento anual a ser aprovado pelo Parlamento;

   c) definam os parâmetros da sua organização e funcionamento;

   d) possam sugerir providências legislativas para o seu funcionamento;

   e) administrem os seus recursos humanos, materiais e financeiros:

7. A credibilidade das decisões dos Tribunais de Contas, perante os organismos fiscalizados e os cidadãos, constitui uma alavanca essencial de toda a actividade do controle financeiro, pelo que cada relatório deve espelhar e traduzir com o maior rigor técnico-científico as realidades apresentadas;

Concordam em aprovar as seguintes RECOMENDAÇÕES:

1. A existência dos Tribunais de Contas e suas competências devem estar fixadas na Lei Fundamental, que estabelecerá os princípios estruturais do seu estatuto, incluindo a sua independência, bem como as prerrogativas dos seus juízes, a disciplina dos critérios do seu recrutamento e a duração do mandato.

2. Deve ser garantido que os Tribunais de Contas se submetam apenas à Constituição e à lei, sem subordinação a determinações do Poder Executivo.

3. Deve ser assegurada na constituição e na lei a competência organizacional, de gestão, regulamentar e administrativa, bem como a autonomia económico-financeira dos Tribunais de Contas como meios de preservar a sua independência.

4. A independência funcional e administrativa dos Tribunais de Contas pressupõe, também, a remessa directa ao Parlamento do seu orçamento para aprovação.

5. Os Tribunais de Contas, enquanto órgãos independentes de fiscalização da utilização dos dinheiros públicos, devem ter a possibilidade de dar conhecimento à opinião pública dos resultados das suas actividades, assegurando, assim, a sua credibilidade.

Cidade da Praia, de 30 de Outubro de 1996.

Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola
CARLOS MENEZES PATACA

Presidente do Tribunal de Contas da União
MARCOS VINICIOS VILAÇA

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde
ANILDO MARTINS

Presidente do Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau
NICANDRO PEREIRA BARRETO

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique
ANTÓNIO LUÍS PALE

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal
AJLFREDO JOSÉ DE SOUSA

Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe
JOSÉ PAQUETE D'ALVA TEIXEIRA

ACÓRDÃOS*

* O capítulo *Acórdãos* inclui uma selecção de acórdãos do Tribunal de Contas que, atenta a sua orientação doutrinal, são objecto de publicação integral

PLENÁRIO GERAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1/90

COMPETÊNCIA - DIREITO SUBSIDIÁRIO - FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA - LEI DO PROCESSO - OPOSIÇÃO DE JULGADOS - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - TRIBUNAL DE CONTAS

SUMÁRIO

No recurso extraordinário para fixação de jurisprudência, após a entrada em vigor da Lei 86/89, de 8/9, cabe ao Plenário da 1ª secção, em matéria da sua competência, decidir, previamente, da existência ou não de oposição de julgados, aplicando-se subsidiariamente o que dispõem os artºs 765º, 766 e 767 do CPC e compatibilizando a Lei nº 8/82, de 26/5, com a nova realidade orgânica saída da Lei nº 86/89.

Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira

Sessão de 1996.07.24

ACÓRDÃO

Acordam na 1ª Secção do Tribunal de Contas.

1. Os presentes autos de recurso extraordinário, tiveram origem no requerimento apresentado pelo Ministério Público, em 4 de Maio de 1990, em reacção ao acórdão nº 76/89, de 06.03.90, proferido no processo nº 58 891/89, nos termos dos artºs 6º e segs. da Lei nº 8/82, de 26.05 e artº 24º alínea g), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, por considerar que o mencionado acórdão decidiu de forma oposta à do acórdão nº 56/89, de 05.12.89, tirado no processo nº 23 905/89, já transitado e incidindo sobre a mesma questão fundamental de direito, no domínio da mesma legislação.

Em plenário da 1ª Secção realizado em 19.02.91, foi proferido acórdão em que se julgou inexistir "**oposição de decisões, pelo que o recurso extraordinário não tem fundamento**" e, consequentemente,

considerou-se este findo, sem necessidade de seguir para o Pleno deste Tribunal.

O Ministério Público não se conformou com esta decisão pelo que, em requerimento agora junto aos autos (fls. 54 a 56) e após vicissitudes entretanto apreciadas e regularizadas através do acórdão de 05.06.96 proferido pelo Plenário deste Tribunal no âmbito do recurso extraordinário nº 11/91 (fls. 46 a 51), veio:

a) Arguir a incompetência da 1ª secção para proferir decisão final em processo de recurso extraordinário ou mesmo decidir a questão da existência ou inexistência de oposição de julgados na fase em que foi proferida;

b) Interpor recurso do mesmo acórdão se não for conhecida e declarada a referida incompetência e anulada a decisão, recurso este interposto para o Plenário Geral com o fundamento no disposto no nº 1 (último período) do artº 9 º da Lei nº 8/82 e artº 24º alíneas g) e h) da lei nº 86/89.

Este requerimento do Ministério Público foi dirigido aos **"Exmºs Conselheiros da 1ª Secção do Tribunal de Contas"** e, após ter sido indevidamente autuado como recurso extraordinário, encontra-se agora junto ao processo a que se dirigia (1/90) e em condições de ser apreciado.

2. Antes de nos debruçarmos sobre a apreciação concreta do requerimento apresentado pelo Ministério Público importa esclarecer que, em nosso entender, nada obsta a que o plenário da 1ª secção deste Tribunal, após o despacho de admissão liminar do recurso extraordinário decida àcerca da existência ou não de oposição de julgados e que, se a resposta for negativa o processo finde, assumindo tal decisão carácter definitivo, sem intervenção do Pleno.

A possibilidade de o plenário da 1ª secção conhecer preliminarmente a existência ou não de oposição de julgados resulta da aplicação subsidiária da disciplina consagrada nos artigos 765, 766 e 767 do C.P.C. e pressupõe a existência de uma lacuna, neste particular, na regulamentação da tramitação do recurso extraordinário para fixação de jurisprudência constante da Lei nº 8/82, de 26 de Maio.

À primeira vista, numa análise menos atenta do que dispõem os art^{os} 9º e 10º da Lei nº 8/82, poderíamos ser induzidos a pensar que a não previsão da possibilidade de conhecimento preliminar da existência ou não da oposição de julgados terá sido intencionalmente querida pelo legislador de 1982. Não só não referiu expressamente a possível intervenção, para esse efeito, das secções especializadas do tribunal, como o artº 10, nº 1, ao estipular que "**Findo o prazo referido no nº 2 do artigo 9º, o processo irá com vista, por cinco dias, a cada um dos Juizes e ao Presidente**" e "**Decorridos os vistos, o processo é julgado em sessão plenária . . .**" (nº 2 artº 10), parece reforçar a ideia de que a tramitação deste recurso deveria ser efectuada absolutamente à margem de competências próprias de cada uma daquelas secções.

Nada de mais errado!

De facto, a Lei nº 8/82, de 26 de Maio, é, naturalmente, omissa quanto à regulação desta problemática por, na altura, inexistirem secções especializadas no Tribunal de Contas, as quais só vieram a ser criadas com a Lei nº 86/89, de 8 de Setembro. A estrutura e natureza do Tribunal recriado pelo Decreto nº 18962, de 25 de Outubro de 1930 e reorganizado pelo Decreto nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933, se não impunham essa omissão normativa, pelo menos, legitimavam-na sob o ponto de vista da singeleza organizativa que, ao tempo , caracterizava aquele Tribunal. Tanto que o nº 9 do artº 6º do Decreto nº 22257 apenas dispunha que "**compete ao Tribunal de Contas**":

Nº9 - "Fixar, jurisprudência quando haja um acórdão ou decisão anterior sobre o mesmo ponto de direito, devendo o respectivo assunto ser publicado no Diário do Governo".

Embora a Lei nº 8/82, progrida na regulamentação desta matéria, **comparativamente aos diplomas antecedentes**, com a entrada em vigor da lei nº 86/89, de 8 de Setembro, verifica-se um desajustamento da Lei nº 8/82, nesta área, porquanto o paradigma regulador do recurso extraordinário nos termos em que se encontrava positivado é insusceptível de absorver a nova realidade judiciária decorrente da criação de secções especializadas no Tribunal de Contas.

Enquanto não for publicada a Lei de Processo do Tribunal de Contas, a que se refere o artº 62º da Lei nº 86/89, continuarão em vigor as

normas processuais vigentes à data da entrada em vigor daquela Lei que com ela sejam compatíveis ou mediante os ajustamentos adequados a garantirem a compatibilização, com a nova realidade organizativa surgida com a referida Lei de 1989.

Daí que o recurso subsidiário, à disciplina dos art^{os} 765, 766 e 767 do CPC em tudo o que não estiver regulado expressamente na Lei nº 8/82, a propósito do recurso extraordinário, não só se nos afigure legítimo como seja uma imposição, decorrente da necessária compatibilização daquela lei com a nova Lei nº 86/89.

Acresce que razões de economia processual "in casu", justificam a disciplina dos referidos normativos do CPC e são inteiramente válidas também no âmbito do Tribunal de Contas.

De forma decisiva, não resistimos em trazer à colação o argumento que se retira dos art^{os} 101 e 102 da proposta de Lei nº 51/VII, publicada no Diário da Assembleia da República, II série-A, de 30 de Julho de 1996, ao consagrar expressamente, para o futuro, a solução que por via interpretativa vimos defendendo.

Assim:

Artº 101, nº 4 - "Ao recurso extraordinário previsto na alínea c) do nº 1 do artº 79º, aplica-se o disposto no Código de Processo Civil para o recurso de revisão, com as necessárias adaptações". E,

Artº 102, nº 3 - "Se o relator entender que não existe oposição de julgados, manda os autos à vistas dos juizes da secção, após o que apresenta projecto de acórdão ao respectivo plenário"

nº 4 - "O recurso considera-se findo se o plenário da secção deliberar que não existe oposição de julgados".

Consequentemente, vem a propósito transcrever o que, àcerca da mesma questão, opinava Rodrigues Bastos:

> "O recurso já foi admitido (artº 765, nº 3). Trata-se agora de saber se tem condições para prosseguir. Se é reconhecida a existência da oposição alegada, o recurso **segue**; caso contrário, o recurso **finda**

(artº 767). O reconhecimento da existência da oposição não vincula o Tribunal Pleno, mas a declaração da sua inexistência constitui decisão definitiva. (cfr. Notas ao Código de Processo Civil, pág. 418, vol. III, Lisboa, 1972).

Também o Prof. Alberto dos Reis, desde há longo tempo, se vinha manifestando em sentido idêntico e se atentarmos nos motivos de economia processual em que se funda a solução proposta, facilmente a considerarmos aceitável e equilibrada, num processo que se pretenda dinâmico, como nada parece obstar a que suceda no Tribunal de Contas. (cfr. Código de Processo Civil anotado, pág. 303 e 304, vol. VI, reimpressão Coimbra Editora, 1981)

3. Debrucemos-nos agora nas razões concretamente aduzidas pelo requerente no sentido de apreciarmos se alguma delas poderá obstar a que se aplique o que em tese deixámos expresso no número anterior.

Desde logo, o facto de ter existido um despacho inicial que admitiu liminarmente o recurso (fls. 29):

> "Admitido liminarmente o recurso extraordinário.
> Cumpra-se o disposto no artº 9, nº 2 e 10º, nº 1 da lei nº 8/82, de 26 de Maio, tendo em conta que deverá ser dada vista a todos os Juizes do Plenário Geral do Tribunal que intervirão no julgamento - artº 24º, g) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro".

Este despacho de admissão liminar embora, com o devido respeito, se não possa considerar perfeito face à solução que defendemos em 2 e que o Exmº Conselheiro Relator adoptou, também não afecta a possibilidade de a secção intervir posteriormente julgando a inexistência de oposição de julgados e, em consequência, por fim ao processo.

Em parte alguma do despacho se aprecia a problemática atinente à oposição de julgados pelo que a simples antecipação de vistos que posteriormente se vêm a revelar desnecessários por o processo não ter que seguir para julgamento no Plenário Geral reveste a natureza de simples irregularidade insusceptível de influenciar a decisão da causa, já sanada.

Igual raciocínio para o despacho fls. 42/v quando ordena o cumprimento integral do de fls. 29.

Sempre com o devido respeito pelo Exmº Conselheiro Relator, e é muito, seja-nos permitido opinar que esta irregularidade, se não se justifica, pelo menos, compreende-se pela inércia que subjaz à maioria dos despachos tabelares que proferimos no âmbito processual e em que a intensidade da função não permite, desde logo, ponderar questões fundamentais só posteriormente equacionadas na decisão de fundo.

Discorda-se, pelos motivos antecedentes, da conclusão formulada pela Exmª Magistrada do Ministério Público quando afirma "assim, após a admissão liminar do recurso extraordinário (o que pressupôs a inexistência de qualquer questão prévia), há um despacho que se tornou formalmente definitivo (caso julgado formal) quanto à oposição de julgados".

Pelo contrário, aceitando-se a aplicação subsidiária dos artºs 765, 766 e 767 do CPC com as adaptações adequadas a compatibilizar a Lei nº 8/82 com a nova Lei nº 86/89, o referido despacho liminar e a sua consolidação através do caso julgado formal são condição prévia para que a secção possa decidir da existência ou não de oposição de julgados.

Quanto à invocação de que se encontram violadas as normas previstas no artº 24º, g) e 25º (a contrário), ambas da lei nº 86/89, a previsão das mesmas é alheia a toda a problemática antecedente e restrita à competência para fixar jurisprudência por meio de assento quando a isso houver lugar. O mesmo é dizer quando e só se a secção preliminarmente tiver decidido existir oposição de julgados. Violação das regras da competência existiria se a tese da requerente fizesse vencimento ao atribuir ao relator a competência para estabelecer "definitivamente" no despacho liminar a existência de oposição de julgados quando a lei inequivocamente a atribui à Secção.

4. Na parte segunda do requerimento, a Exmª Magistrada do Ministério Público pretende interpôr recurso do Acórdão de 19.02.91 (fls. 46 a 50), que decidiu inexistir oposição de julgados, condicionando a interposição a "**se não for conhecida e referida, digo, conhecida e declarada a referida incompetência e anulada a decisão**".

Fundamenta a interposição do recurso nos artºs 9 nº 1 (último período), da Lei nº 8/82 e 24º alíneas g) e h) o que suscita algumas questões

prévias que impedem o Tribunal de o admitir nos termos em que vem formulado:

a) O pedido de interposição deve ser feito por requerimento dirigido ao Senhor Presidente deste Tribunal (artº 7º da Lei nº 8/82) e não ao Plenário da 1ª Secção;

b) Porque tal ou tais recursos deverão ser processados por apenso, o meio utilizado - um mesmo e único requerimento para reclamar de uma situação de incompetência com processamento nos próprios autos - afigura-se-nos inadequado;

c) Em qualquer das eventualidades e porque a última decisão confirmatória da competência da 1ª secção para julgar a existência ou não de oposição de julgados é o presente acórdão, afigura-se-nos que é em relação a este que o recorrente poderá exercer o seu direito impugnatório (se admissível), se for desatendido na sua pretensão;

d) A decisão da secção que negar a existência de oposição de julgados é definitiva (artº 767, nº 1 do CPC, aplicável subsidiariamente).

Por tudo, se não acolherá também nesta parte o requerido pelo Ministério Público.

5. Pelos motivos expostos, decide-se, em plenário da 1ª Secção:

Indeferir o requerimento de fls. 54 na parte em que arguiu a incompetência do plenário da 1ª secção para julgar a existência ou não de oposição de julgados, nos termos em que o faz.

Não admitir o(s) recurso(s) interposto(s) na 2ª parte do requerimento em apreço por carecerem de fundamento legal.

Diligências Necessárias.

Lisboa, 24 de Setembro de 1996

Alfredo José de Sousa (Presidente)

Manuel Marques Ferreira (Relator)

Adelino Ribeiro Gonçalves
(vencido, por considerar que é o plenário do Tribunal o competente para julgar se há ou não oposição de julgados, conforme tem sido jurisprudência pacífica)

José Peixe Pelica

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa
(vencido, pelas razões constantes da declaração de voto anexa)

Fui Presente
Amável Dias Raposo

DECLARAÇÃO DE VOTO

Recurso Extraordinário nº 1/90

Votei vencido por entender que caberia ao Plenário Geral do Tribunal a competência para conhecer da não existência de oposição de julgados, se a questão não tivesse dado lugar ao indeferimento liminar do recurso, pelas razões que passo a expor:

Nos termos do artº 10º nº 2 da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, uma vez admitido o recurso, e cumpridas as formalidades legais previstas no nº 2 do artº 9º e no nº 1 desse mesmo artº 10º, o processo será julgado em Sessão Plenária, ou seja, em sessão do único plenário existente à data da entrada em vigor desse diploma.

Com a entrada em vigor da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, para além do Plenário Geral, passaram a funcionar neste Tribunal mais dois Plenários - os da 1ª e 2ª Secções.

A competência do Plenário da 1ª Secção encontra-se fixada no nº 1 do artº 25º da aludida lei, não se encontrando ali prevista qualquer matéria relativa ao julgamento dos pedidos de fixação de jurisprudência.

Pelo contrário, o artº 24º, na sua alínea g), atribui ao Plenário Geral a competência para fixar jurisprudência.

Assim, e tendo em atenção tais disposições legais não se vislumbra, em nosso entender, qualquer disposição legal da qual decorra ter o Plenário da 1ª Secção competência para conhecer, em processo de pedido de fixação de jurisprudência, da não existência de oposição de julgados.

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 11/95

EFICÁCIA DO ACTO / ACTO ADMINISTRATIVO - FORMA DOS ACTOS - CONTRATOS DE PESSOAL - SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE - DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA - ASSENTO

SUMÁRIO

Sendo o acto autorizador das contratações contempladas no artº 18º nº 3 do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde um verdadeiro acto de administração extraordinária, o poder da sua prática é indelegável por inexistir lei que em especial o permita.

Conselheiro Relator
José Peixe Pelica

Sessão de 1996.09.25

ACÓRDÃO

1.

Acordam em Plenário Geral do Tribunal de Contas.

O Ministro da Saúde vem interpor o presente recurso extraordinário da Decisão (tomada em sessão diária de 10 de Agosto de 1995) que recusou o visto aos contratos de trabalho a termo certo celebrados entre o Centro Hospitalar de Coimbra, e, José António Agostinho Lourenço Cristovão, José dos Reis, Lídia Madeira Martins, Lúcia Maria Malta Ferreira, Luis Miguel Marques Simões, Maria de Lurdes Jesus Brasio, Maria de Lurdes Cardoso Feitor, Maria de Lurdes de Jesus Branco, Maria Isabel Amaro Rosendo, Maria João Fegueira Mendes Ferreira Pratas, Maria da Anunciação de Oliveira Gonçalves Medina, Maria da Conceição da Nazaré Lopes, Maria de Fátima Ferreira de Almeida e Maria de Lurdes dos Reis Fernandes Gonçalves.

A razão de ser do recurso – refere o recorrente – assenta no facto de tal decisão contrariar uma outra decisão tomada em sessão diária de 25 de Agosto de 1995 (que concedeu o visto a contratos de trabalho a termo

certo celebrados entre o dito Centro, e, Maria Raquel Rodrigues Pereira, Mário João Batista Ribeiro, Ana Isabel Henriques Rosa, Maria Cristina Pires Godinho, Maria Teresa Correia Craveiro, Maria Manuela da Silva Pinto Veiga e Marília Julieta Miranda sob prévia autorização do mesmo Conselho de Administração fundado em delegação de poderes genérica do Ministro da Saúde) encontrando-se em vigor a mesma legislação.

Conclui o recorrente por pedir a procedência do recurso com a concessão do respectivo visto.

Prosecutivamente o Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal através do correcto e estudado parecer – aqui no mais dado por reproduzido – defende o não provimento do recurso e a fixação de assento de molde a ser consignado que as contratações em causa apenas poderão ser autorizadas pelo Ministro ou Conselho de Administração, se, para este existir uma disposição legal específica.

Seguiu o processo os devidos trâmites legais.

Inexistem razões ou questões de feição processual que impossibilitem a apreciação de mérito do tema colocado a este Tribunal.

2.

Dos elementos probatórios recolhidos nos autos com interesse para a decisão a tomar, aceita-se a verificação dos seguintes sucedâneos.

Através duma decisão tomada em sessão diária de 25 de Agosto de 1995, o Tribunal concedeu o visto a vários contratos de trabalho a termo por seis meses celebrados entre o Centro Hospitalar de Coimbra e várias pessoas (Processos nºs 70791/95, 70792/95,70793/95, 70794/95, 70795/95, 70796/95, 70797/95, 70798/95 e 70799/95).

Todos esses contratos foram autorizados pelo Conselho de Administração daquele Centro com base no Despacho de Delegação de Competência nº 26/93, proferido pelo Ministro da Saúde publicado e no Diário da República nº 18 da II Série de 22 de Janeiro de 1994.

Para todos os contratos foi invocada a regra expressa no artº 18 nº 3 do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, aprovado pelo Decreto-Lei nº 11/93 de 15 de Janeiro.

Por decisão deste Tribunal tomada em sessão diária (Processos nºs 67102 a 67115/95) de 10 de Agosto de 1995, foi recusado o visto a vários contratos de trabalho por seis meses celebrados entre o mesmo Centro e várias pessoas, autorizados pelo referido Conselho de Administração fundado em delegação de poderes do Ministro da Saúde consignada no Despacho mencionado.

Para todos estes últimos contratos foi invocada a regra expressa no artº 18º nº 3 do Estatuto Nacional de Saúde aprovado pelo Decreto-Lei nº 11/93 de 15 de Janeiro.

Todos os contratos atrás referenciados foram subscritos em 1 de Junho de 1995 e autorizados pelo Conselho de Administração na mesma data.

3.

a) Numa perspectiva de delegação de poderes, o artº 35º nº 2 do Código de Procedimento Administrativo determina que, as denominadas habilitações genéricas – as respeitantes a um conjunto (mesmo que determinável) de actos – só são possíveis quanto aos actos de administração ordinária.

E como definir tal tipo de actos frente àqueles que devem ser havidos como de administração extraordinária?

Escreve a tal propósito o Prof. Rebelo de Sousa in Lições de Direito Administrativo pág. 240 e segs:

"Parece ser de aplicar à distinção entre actos de administração ordinária e actos de administração extraordinária não a distinção nominalmente idêntica, comum, em Direito Privado, mas em larga medida a lógica da distinção entre gestão corrente e gestão plena própria do Direito Constitucional (por exemplo adoptada em relação aos Governos ou Executivos).

Assim, são actos de administração ordinária ou de gestão corrente, os que preparam ou executam actos definitivos, os definitivos, nos quais exista vinculação de pressupostos e elementos, e, os actos, com áreas de discricionariedade, mas que não corporizem inovação ou alteração na conduta administrativa anterior.

São, ao invés, actos de administração extraordinária aqueles que, sejam definitivos, não totalmente vinculados e traduzam inovação ou alteração do comportamento precedente da pessoa colectiva..."

Deste conjunto de pressuposições chega-se à conclusão de que:

Numa óptica de actos definitivos – actos que no exercício do poder administrativo definem a situação jurídica de um particular perante a Administração ou desta perante um particular (v.g. Freitas do Amaral in Direito Administrativo Vol. III pág. 214) – poder-se-à acatar que o critério divisório dos actos de administração ordinária e extraordinária, assenta na inovação da actuação administrativa em relação a comportamentos anteriores (Rebelo de Sousa ob. citada).

b) No preâmbulo do Decreto-Lei nº 11/93 de 15 de Janeiro que aprovou o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde escreveu-se

"A flexibilidade na gestão de recursos impõe não apenas a adopção de mecanismos especiais de contratação de pessoal..." (sublinhado nosso) .

"... como o incentivo a métodos e práticas concorrenciais...".

Este trecho preambular com o seu sentido unívoco, vai, claramente, iluminar o disposto no referido artº 18º nº 3 do dito Estatuto que menciona certo tipo de contratação de pessoal.

Na verdade, consigna-se nesse normativo que para ocorrer a "... *situações de urgente necessidade*" pode ser autorizada, por despacho do Ministro da Saúde a admissão de pessoal por período de seis meses com sujeição ao regime geral do contrato individual de trabalho.

Que dizer?

Tratando-se como se trata dum acto administrativo de cariz definitivo (contratar alguém produz, sem dúvida uma alteração na situação jurídica integrável nesse conceito) com áreas de discricionariedade, a indagação tendente a saber se o mesmo se integra na administração ordinária ou extraordinária, assentará na resposta á seguinte pergunta:

Esse género de contratação é ou não inovador em relação ao comportamento precedente da Administração da Saúde mesmo tendo em conta a prática usada na área da contratação?

A contratação do artº 18º nº 3, é, desde logo, (pelo preambulo do Decreto-Lei nº 11/93) apelidada de especial.

Mas porque essa especialidade (reflectindo embora a regra de ser restrito a um certo número de casos) não possui natureza oposta à contratação por prazo certo em geral, poder-se-à questionar se ela terá feição inovadora na perspectiva referenciada.

Como solucionar?

A hipótese em análise serve *"para ocorrer a situações de urgente necessidade"*

Em tal circunstancialismo – afirma a lei – fica o Ministro da Saúde com o poder de realizar contratações de pessoal por seis meses.

Qual o exacto significado disto?

Que nos situamos perante actos que tem de ser havidos como inovadores, pois não é normal nem habitual (como sugere o fundamento de *"urgente necessidade"*) tal actuação.

Daí, que esses actos tenham de ser qualificados como actos de administração extraordinária; daí que os mesmos necessitem (na óptica de delegação de poderes) de uma norma específica de habilitação; daí que inexistindo este último tipo de norma seja ilegal o acto praticado pelo órgão delegado à base duma delegação fundada no artº 35º do Código do Procedimento Administrativo.

4.

Terá agora de se aplicar os princípios atrás explanados à questão em análise.

Em síntese trata-se de saber se a autorização dada pelo Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Coimbra para a celebração de

contratos de trabalho por seis meses nos demais termos do disposto no artº 18º nº 3 do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, foi ou não legal.

Como decidir então?

Ficou afirmado que os actos de autorização desse tipo de contratações, tem natureza de actos de gestão extraordinário.

Por outro lado, a delegação de competência foi feita nos termos gerais do artº 35º do Código do Procedimento Administrativo inexistindo qualquer disposição legal específica que consinta tal delegação.

De tudo resulta que de facto no caso o poder de autorização desse género de contratos era indelegável.

Donde a invalidade da delegação invocada; donde a ilegalidade das contratações realizadas.

5.

Por todo o exposto nega-se provimento ao recurso, mas considerando verificados os condicionantes para tal, fixa-se o seguinte assento.

"Sendo o acto autorizador das contratações contempladas no artº 18º nº 3 do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde um verdadeiro acto de administração extraordinária, o poder da sua prática é indelegável por inexistir lei que em especial o permita".

Comunique-se.

Lisboa, 25 de Setembro de 1996

Alfredo José de Sousa (Presidente)

José Manuel Peixe Pelica (Relator)

Manuel Cruz Pestana de Gouveia

José de Oliveira Moita

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa
(vencido, nos termos da declaração de voto junta)

Carlos Manuel Botelheiro Moreno
(vencido, nos termos da declaração de voto junta)

Alipio Duarte Calheiros

João Manuel Fernandes Neto

Manuel Raminhos Alves de Melo

José Alves Cardoso

José Faustino de Sousa

Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

João Pinto Ribeiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
(vencido, nos termos da declaração de voto junta pelo Exmº Conselheiro Carlos Moreno)

Manuel Marques Ferreira
(vencido nos termos da declaração de voto junta pelo Exmº colega Carlos Moreno)

Adelino Ribeiro Gonçalves

António José Avérous Mira Crespo
(vencido nos termos da declaração de voto idêntica à do Exmº Conselheiro Carlos Moreno)

Fui presente
Francisco Teodósio Jacinto

DECLARAÇÃO DE VOTO

1.

Das decisões integradoras do conflito em que assentou o presente pedido de fixação de jurisprudência resulta a existência de duas posições contrárias: uma, relativa à natureza dos contratos celebrados ao abrigo do artº 18º nº 3 do Decreto-Lei nº 11/93 de 15 de Março - que a primeira dessas decisões considerou um acto de administração extraordinária, e a segunda de administração ordinária - , e outra, necessariamente decorrente da solução a adoptar quanto àquela, respeitante à validade do despacho ministerial de delegação de competência nº 26/93, de 14 de Dezembro.

2.

No que toca à primeira das questões suscitadas entendemos que os contratos celebrados ao abrigo do artº 18º nº 3 do citado Decreto-Lei, contrariamente à posição que fez vencimento, constituem verdadeiros actos de administração ordinária, já que deverão ser entendidos como actos definitivos nos quais existe vinculação de pressupostos e de elementos.

Com efeito, a celebração de contratos nos referidos termos encontra-se vinculada à verificação das condições previstas e dos pressupostos fixados nas disposições legais que a autorizam.

Não podem por isso ser considerados "actos não totalmente vinculados" nem traduzem inovação ou alteração do comportamento precedente da pessoa colectiva, características essas próprias de actos de administração extraordinária.

E a circunstância de o Decreto-Lei nº 11/93 introduzir a possibilidade de uma forma de contratação distinta das anteriormente previstas no Decreto-Lei nº 427/89 de 7 de Dezembro não pode constituir, só por si, razão suficiente para considerar como actos de administração extraordinária os contratos celebrados ao abrigo do mesmo.

3.

Concluiríamos assim que, considerando tais contratos como actos de administração ordinária, sempre seria possível a delegação de competência para a sua celebração ao abrigo do disposto no artº 35º nº 2 do Código de

Procedimento Administrativo, ou seja, nos inferiores hierárquicos do delegante.

Surgiria, então, a necessidade de se resolver a outra questão suscitada - a da existência ou não de uma relação de subordinação hierárquica entre o Ministro da Saúde e os Conselhos de Administração dos Centros Hospitalares.

É que, a concluir-se pela existência dessa relação seria legalmente permitida a delegação de competência para a celebração de actos de administração ordinária, sendo, por isso legal o despacho ministerial nº 26/93 acima referido.

4.

Concluindo:

por entender, em primeiro lugar, que o acto autorizador das contratações contempladas no artº 18º nº 3 do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde é um acto de administração ordinária, e por considerar, em segundo lugar, que o presente acórdão não resolveu na totalidade as questões decididas de forma contraditória nas decisões invocadas, votei vencido o mesmo acórdão.

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votamos a decisão na parte que conclui pela indelegabilidade do acto autorizador dos contratos a termo certo contemplados no artº 18º, nº 3, do DL nº 11/93, de 15/3, por inexistir lei que em especial o permita, conforme exige o artº 35º nº 1, do Código de Procedimento Administrativo.

Discorda-se da parte da decisão em que se qualifica como "verdadeiro acto de administração extraordinária" o acto autorizador deste tipo de contratos a termo certo, embora aceitando que os mesmos revestem carácter mais excepcional do que os previstos no DL nº 427/89, de 7/12, que igualmente apresentam características de excepcionalidade face à normal contratação para a Função Pública.

O carácter mais ou menos frequente com que se pratica determinado acto ou contrato, ou as condições mais ou menos exigentes para a sua celebração, não podem, por si, transformar um acto de gestão corrente - logo, administração ordinária - como sucede com a contratação de pessoal, em acto de administração extraordinária.

Quanto muito, retirar-se-ia do que antecede, que os actos de administração ordinária, analisados sob o ponto de vista juridico-económico, aceitam diferentes densificações sem se descaracterizar a sua natureza, nomeadamente em função da frequência da sua prática e da necessidade de verificação de maior ou menor número de pressupostos que os justifiquem.

Não obstante, como afirmamos inicialmente, votou-se a decisão porquanto, mesmo caracterizando estes actos como de administração ordinária, a exigência da lei habilitante para a delegação em órgãos ou agentes não inseridos numa relação hierárquica é imposta pelo citado artº 35º nº 1 e nº 2, este "a contrario sensu", do C.P.A.

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

(1ª SECÇÃO)

RECURSOS

AUTOS DE ANULAÇÃO DE VISTO Nº 2/90

ANULAÇÃO DE VISTO - DOCUMENTO FALSO - NOTA BIOGRÁFICA - PROVA DOCUMENTAL

SUMÁRIO:

1. A "nota biográfica" que constitua documento autêntico, tem força probatória plena, apenas susceptível de ser abalada mediante "prova do contrário".

2. Sendo tal "nota biográfica" o documento em que se alicerçou a concessão de visto, a anulação deste, nos termos do que dispõe o artº 7º, nº 3, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, carece de declaração prévia de falsidade daquele documento autêntico.

3. A declaração de falsidade de documento autêntico, no âmbito do recurso de anulação de visto, tem de ser obtida formalmente em processo autónomo, por aplicação analógica do disposto no artº 771º alínea b), do C.P. ou, pelo menos, em incidente processado nos autos de anulação, com essa finalidade, garantindo-se o exercício do contraditório quanto a esta matéria específica.

Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira

Processo nº 15284/90
Sessão de 1996.07.09

ACÓRDÃO

AUTOS DE ANULAÇÃO DE VISTO Nº 2/90
(Anulação do visto do processo nº 15284/90)

1. Em sessão diária de 4 de Maio de 1990 foi visado o **contrato administrativo de provimento, celebrado, ao abrigo do artº 37º nº 1 do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, entre a Direcção Geral da**

Comunicação Social e a Licenciada Ana Paula Martins Rosa, com a categoria de técnica superior de 2ª classe.

Com base numa exposição apresentada por Amadeu Burrica Alves Silvestre e outros, todos técnicos estagiários da aludida Direcção Geral, foi mandado instaurar em 17 de Setembro de 1990, o presente processo de anulação de visto, nos termos previstos no artº 7º nº 3 do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio.

Com efeito, alegava-se em tal exposição não ser exacto, contrariamente ao que resultava dos elementos constantes da nota biográfica da Lic. Ana Paula Rosa, junta ao aludido contrato, que ela, à data da entrada em vigor do citado Decreto-Lei, viesse a exercer funções naqueles serviços há mais de três anos, com sujeição à disciplina e hierarquia e com horário de trabalho completo, tal como o exige o artº 37º nº 1 do mesmo para fundamentar a celebração de contratos administrativos de provimento nos termos e para os fins nele previstos.

Com tal exposição foram juntos aos autos diversos documentos.

Seguidamente, e procedendo promoções do Exmº Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal foram solicitados documentos e informações aos serviços com quem a aludida contratada teve ligações de carácter laboral durante o período a que a apontada nota biográfica se refere.

Também a própria interessada fez juntar ao processo exposições relativas aos factos questionados e diversa documentação comprovativa das alegações que produziu.

Finalmente, foram os autos com vista ao Exmº Magistrado do Ministério Público que, em extenso e cuidado parecer, e após análise dos elementos probatórios que foi possível trazer aos autos, concluiu ser de anular o *"visto"* concedido ao referido contrato.

Corridos que foram os restantes vistos legais, cumpre agora, decidir.

2. A possibilidade de anulação do visto está prevista no artº 7º nº 3 do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, que a faz depender da verificação da falsidade de documentos ou declarações, com base na qual o mesmo, terá sido concedido.

E será objecto de acórdão, a proferir pela 1ª Secção deste Tribunal, em Plenário, conforme resulta do disposto no artº 25º nº 1 alínea a) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro [neste sentido, v. José Tavares e Lídio de Magalhães, in " Tribunal de Contas - legislação anotada ", pág. 107, nota (3)].

Tal previsão era, aliás, já contida no artº 4º §3º do Decreto nº 26.341, de 7 de Fevereiro de 1936, na redacção dada pelo Decreto nº 26.826, de 25

de Julho do mesmo ano, o mantido em vigor pelo artº 13º da Lei nº 8/82, de 26 de Maio.

A natureza deste tipo de processo, pelas suas implicações (alteração de decisão judicial), assemelha-se ao recurso extraordinário de revisão e, em nosso entender, impõe acrescidas exigências no âmbito da apreciação da prova dificilmente compagináveis com as características dos processos adequados a efectivar o controle externo de legalidade. Talvez por isso, e porque não repugna que tais situações venham a ser apreciadas e decididas no âmbito do contencioso administrativo, a futura lei de bases do Tribunal de Contas não consagra esta forma de processo/recurso.

3. Da extensa documentação junta ao processo, é possível concluir pela verificação dos factos, com interesse para a decisão, que se passam a relatar:

I. a interessada Drª Ana Paula Martins Rosa iniciou em 15 de Março de 1985 uma colaboração com a Direcção Geral da Comunicação Social, em matérias directamente relacionadas com a teoria de comunicação social e o jornalismo, devidamente autorizada por despacho do então Director-Geral daquele Serviço, publicado nessa mesma data (v. ofício de fls. 25);

II. no decurso dessa colaboração e como retribuição dos serviços prestados, foram abonadas à Drª Ana Paula diversas quantias, estando comprovado nos autos o pagamento das seguintes:

1985	
- Junho	- 52.000$00
- Dezembro	- 67.000$00
1986	
- Julho	- 198.000$00
- Novembro	- 51.700$00
1987	
- Março	- 190.000$00
- Agosto	- 179.000$00
1988	
- Agosto	- 451.000$00

(esta última importância refere-se a valores lançados e anulados na conta corrente 1987, cujo montante veio a ser pago em 1988, em processo de "*Anos Findos*").

III. Para autorizar o pagamento das importâncias lançadas em 1987, o Senhor Secretário de Estado do Orçamento de então, exarou, em 14 de Setembro de 1987 o seguinte despacho:
" Paguem-se os serviços prestados até 31.IX.87.
Quanto à manutenção não dou o meu acordo porque existem excedentes disponíveis para o efeito quer na D.G.A.P. - quer em outros Ministérios (exemplo I.C.E.P.)". - v. fls. 48.

IV. Para esclarecimento da origem e do fundamento das importâncias lançadas a favor da Drª Ana Paula no ano de 1987, o Senhor Director-Geral da Comunicação Social de então, em ofício de 4 de Abril de 1988, dirigido ao Senhor Director da 1ª Delegação da Contabilidade Pública, esclarece *"não se tratar de uma remuneração certa com carácter de continuidade, nem tão-pouco de uma prestação de serviços com prolongamento previsto para além de 60 dias"*, mas sim do pagamento de trabalhos solicitados à Drª Ana Paula, *" por impossibilidade de recurso aos funcionários desta Direcção Geral com as qualificações adequadas "* (v. ofício de fls. 44).

V. A partir de 1 de Janeiro de 1988 a Drª Ana Paula passou a prestar serviço de consultadoria técnica no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude, *" com sujeição à disciplina em hierarquia e em regime de horário completo nos termos da legislação em vigor para a Função Pública, por requisição à Direcção Geral da Comunicação Social "* - v. declaração junta a fls. 239 - onde lhe foram pagas diversas quantias, até Janeiro de 1989, pelas rubricas 31.00-A - Aquisição de Serviços não especificados, de 1 de Janeiro de 1988 a 31 de Dezembro do mesmo ano, e 02.03.10 - aquisição de serviços - Outros, de 1 a 31 de Janeiro de 1989.
A partir de 1 de Fevereiro de 1989 retomou a prestação de funções na Direcção Geral da Comunicação Social, embora continuando a ser remunerada pelo Gabinete referido.

VI. Em 22 de Dezembro de 1989 foi celebrado entre a Direcção Geral da Comunicação Social e a Drª Ana Paula um contrato administrativo de provimento, ao abrigo do disposto no número 1 do artº 37º do Decreto-Lei nº 427/89 de 7 de Dezembro, com a categoria de técnico superior de 2ª classe.

Tal contrato fundamentou-se nos factos constantes da nota biográfica da aludida interessada, da qual consta, além do mais, o seguinte:

" - Ana Paula Martins Rosa, licenciada em Comunicação Social pelo correspondente Departamento da Universidade Nova de Lisboa, é colaboradora regular no D.G.C.S. desde Março de 1985, remunerada em moldes equivalentes com de Técnico Superior de 2ª classe (...).

- *A partir de 1 de Janeiro de 1988 foi requisitada pelo Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude, passando ali a prestar serviço de Consultadoria Técnica;*
- *Retomou a prestação de funções na D.G.C.S., na Divisão de Estudos de Comunicação Social, no dia 1 de Fevereiro de 1989 (embora remunerada pelo Gabinete referido);*
- *Durante este período (quatro anos e dez meses) realizou ininterruptamente, tarefas nos moldes previstos no nº 1 do artº 37º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, ou seja: com sujeição à disciplina e hierarquia e com horário de trabalho completo;*
- *As funções, de natureza técnica, exercidas pela licenciada Ana Paula Rosa, consiste na elaboração de estudos sobre comunicação social, concepção e desenvolvimento de projectos atinentes ao mesmo sector e emissão de pareceres, com vista à tomada de decisões no interesse da D.G.C.S.; daí o nível remuneratório - correspondente ao lugar de ingresso na respectiva carreira - que lhe foi atribuído".*

Ao dito contrato foi concedido o visto por este Tribunal em 4 de Maio de 1990.

4. O Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, tendo em conta que, ao longo dos anos que o precederam, tinham surgido formas de vinculação precária, de raiz irregular, que se institucionalizaram como verdadeiras relações de trabalho subordinado, veio consagrar, para o pessoal assim admitido, impropriamente designado por *"tarefeiro"*, um processo de re-

gularização da sua situação jurídica, processo esse que, em determinadas situações, culmina com a integração nos quadros de pessoal.

Para tanto, estabelece o seu artº 37º nº 1 a celebração de contratos administrativos de provimento com o pessoal sem título jurídico adequado que, à data da sua entrada em vigor,

- contasse de mais de três anos de exercício de funções nos serviços e organismos da Administração Central, para além de outros referidos no seu nº 2,

- e que esse exercício de funções o tivesse sido com sujeição à disciplina e hierarquia e com horário de trabalho completo.

A primeira daquelas exigências tem vindo a ser interpretada por este Tribunal no sentido de que os três anos de exercício referidos teriam de ter sido sem interrupção, e que tal situação existisse efectivamente à data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 427/89.

Esse contrato, nos termos do nº 3 do referido artº 37º, deveria ser celebrado na categoria de ingresso da carreira correspondente às funções desempenhadas, sem prejuízo das habilitações literárias e profissionais legalmente exigidas.

Com base em tais disposições, celebrou a Direcção Geral da Comunicação Social com a Drª Ana Paula, um contrato administrativo de provimento, na categoria de técnica superior de 2ª classe.

E, para tanto, juntou ao processo do contrato uma nota biográfica da contratada, da qual fez constar os factos necessários à inclusão da mesma na situação de que os referidos preceitos legais faziam depender a possibilidade da celebração do mesmo.

5. Dispõe o nº 3 do artº 7º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, que "no caso de falsidade de documentos ou declarações, o Tribunal de Contas anulará o visto do diploma por meio de acórdão, importando a publicação deste a imediata suspensão do pagamento de quaisquer abonos e a vacatura do cargo, sem prejuízo das responsabilidades disciplinares ou criminais que no caso se verifiquem".

A propósito do recurso extraordinário de revisão estipula o artº 771º, alínea b) do Código de Processo Civil que "A decisão transitada em julgado só pode ser objecto de revisão nos seguintes casos:

a) ...

b) Quando se apresente sentença já transitada que tenha verificado a falsidade de documento ou ... das declarações ..., que possam em qualquer dos casos ter determinado a decisão a revisão."

Ora, "na falta de normas próprias, dever-se-ão aplicar, com as necessárias adaptações, as normas do processo civil reguladoras do recurso de revisão" para se conseguir uma adequada tramitação do recurso de anulação de visto (cfr. José Tavares, in Tribunal de Contas, pg. 107, edição da Almedina).

Serve isto para afirmar que da leitura conjugada do artº 7º, nº 3, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio e do artº 771º, alínea b), do Código de Processo Civil, resulta de forma inequívoca que a decisão de anulação/revisão tem como pressuposto obrigatório a declaração de falsidade do documento ou declarações em que se fundamentou a concessão de visto.

Aceitamos, contudo, que a decisão de falsidade, no caso do recurso de anulação de visto possa ser consequente a um incidente processado nos próprios autos de anulação, face à natureza deste processo, não carecendo, como no recurso de revisão, de ser proferida em processo autónomo e prévio.

No caso em análise não existe uma decisão formal de falsidade da "nota biográfica" que serviu para a concessão do visto, que permitisse, porventura, a impugnação contraditória no autos, do documento "falso" e contrariasse o valor probatório que aquele legalmente possui.

A "nota biográfica" elaborada nos termos em que o foi, constitui documento autêntico cuja força probatória só pode ser abalada por "prova do contrario" (falsidade) e não mediante juízos alicerçados na contraprova ou ilações naturais (artºs 369º, 371º e 349º do Código Civil).

Os esclarecimentos resultantes dos factos documentados no processo e descritos sob o nº 3 são insusceptíveis de conduzir ao estabelecimento da inveracidade do conteúdo da "nota biográfica", embora lancem algumas dúvidas sob os termos em que aquela vem elaborada. Só que tais dúvidas, fundadas em presunções naturais, são insuficientes, para contrariar "a prova plena" que a lei presume relativamente aos documentos autênticos.

Pelo exposto, inexistindo provas suficientes para contrariar o factualismo constante da "nota biográfica", mantêm-se válidas as circunstâncias que legitimaram a concessão do visto, ao contrato administrativo de provimento, celebrado, ao abrigo do artº 37º, nº 1, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, entre a Direcção Geral da Comunicação Social e a Licenciada Ana Paula Martins Rosa, com a categoria de técnica superior de 2ª classe.

Em consequência, julga-se improcedente o recurso de anulação de visto.

Comunicações necessárias.
Lisboa, 9 de Julho de 1996.

Manuel Marques Ferreira - (Relator)
Adelino Ribeiro Gonçalves
Adélio Pereira André
José Manuel Peixe Pelica - (Vencido concederia a anulação do visto por entender que este se firmou em doc. autêntico (nota biográfica) eivado de falsidade).
Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa - (Vencido nos termos da declaração de voto anexa).

Fui presente
Amável Dias Raposo

DECLARAÇÃO DE VOTO

Autos de Anulação de Visto nº 2/90

A possibilidade da celebração de contrato administrativo de provimento nos termos do artº 37º nº 1 do Decreto-Lei nº 427/89 estava dependente da verificação das condições nele previstas, ou seja, do exercício durante mais de 3 anos, à data da entrada em vigor do mesmo diploma, de funções nos respectivos organismos com sujeição à disciplina e hierarquia e com horário de trabalho completo.

Tal situação exigiria, necessariamente, que o "funcionário", objecto da pretendida regularização, durante esse período tivesse também sido remunerado nos termos equivalentes às funções por ele efectivamente desempenhadas, pois só assim se compreenderia a existência de uma relação de subordinação hierárquica, que justificasse a sujeição à disciplina e ao horário de trabalho próprio de tais funções.

Com efeito, o que com o Decreto-Lei nº 427/89 se pretendeu foi regularizar as situações com uma total aparência de regulares mas às quais, no entanto, faltava o título jurídico adequado, fazendo-o através de um sistema transitório que permitisse colmatar tal falta.

Ora, conforme resulta dos elementos apurados no processo, a situação da Drª Ana Paula relativamente à Direcção Geral da Comunicação Social, de Março de 1985 - data em que teria iniciado a sua celebração com esse organismo - até 1 de Janeiro de 1988 -, data a partir da qual passou a prestar serviço no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude -, caracterizou-se como traduzindo uma colaboração a título eventual, através de diversas prestações de serviços, com maior ou menor regularidade.

Da forma como tais serviços foram prestados não resulta ter existido qualquer exercício de funções, nem tão pouco se verifica ter existido uma forma de remuneração que permitisse concluir pela existência de uma situação permanente susceptível de justificar uma regularização nos termos legais acima referidos.

Resulta isto, não só do conteúdo do apontado ofício do então Director-Geral da Comunicação Social, de 4 de Abril de 1988, como também dos pagamentos efectivamente feitos durante o aludido período.

Conclui-se, assim, que à data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 427/89, a interessada Drª Ana Paula não reunia as condições previstas naquele diploma susceptíveis de regularizar a sua situação nos termos estabelecidos pelo seu artº 37º e seguintes, pelo que o conteúdo da nota biográfica

junta ao contrato administrativo de provimento com ela celebrado não pode ser tido como verdadeiro.

E, tal como tem sido até aqui entendimento da jurisprudência deste Tribunal, a "falsidade de documento ou declarações" referido no nº 3 do artº 7 do Decreto-Lei nº 146-C/80, não necessita de ter sido objecto de sentença já transitada, contrariamente ao que é expressamente exigido no caso do pedido de revisão da sentença transitada em julgado.

Com efeito a natureza de intervenção deste Tribunal, meramente fiscalizadora da legalidade dos actos da Administração, e não de decisão de conflitos "inter partes", não justifica essa exigência, sendo, para tanto suficiente que sejam trazidos aos autos elementos dos quais necessariamente se conclua não corresponderem à realidade os documentos ou declarações em que se fundamentou a decisão de concessão de "visto" cuja anulação se pretende.

Assim, e atento o disposto no artº 7º nº 3 do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, seria de anular o visto concedido no referido processo nº 15284/90 ao contrato administrativo de provimento celebrado em 22 de Dezembro de 1989 entre a Direcção Geral da Comunicação Social e a Lic. Ana Paula Martins Rosa, na categoria de Técnico Superior de 2ª classe, ao abrigo do disposto no artº 37º nº 1 do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro.

Daí a razão por ter votado vencido.

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

RECURSO Nº 2/96 - REMOL

CONTRATO PLURILATERAL - EMOLUMENTOS - ENTIDADE BENE-. FICIÁRIA - OBRIGAÇÃO EMOLUMENTAR.

SUMÁRIO

1. Quando os actos sujeitos a fiscalização prévia revestem a natureza de contratos de natureza complexa, em que intervêm como outorgantes para além do Estado diversas outras entidades, todas as partes no contrato são sujeitos passivos da obrigação emolumentar face ao que dispõe o artº 6º, § 2º, da Tabela Anexa ao Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho.

2. À liquidação de emolumentos quando devidos por mais do que uma parte, dever-se-à, analogicamente, aplicar o estipulado no artº 446, nº2 e 3 do Código Processo Civil.

Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira

Sessão de 1996.10.22

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Em sessão diária de visto, de 31 de Dezembro de 1993, foi visada a minuta de contrato junta aos autos, relativa à assunção de passivos da "Lisnave" - decisão nº 6897/93, proferida no processo de fiscalização prévia nº 101.793/93.

2. No seguimento da decisão referida no nº anterior, pelos Serviços de Apoio deste Tribunal, foi enviado o ofício nº 17456 à Direcção-Geral do Tesouro, comunicando a concessão do visto, tendo também sido enviado o respectivo processo e bem assim a indicação do valor dos

emolumentos a pagar pela "Lisnave", os quais ascendem a 43.000.000$00.

3. Posteriormente, veio a Direcção-Geral do Tesouro informar que a "Lisnave" entende não estar sujeita ao pagamento de emolumentos, indicando-se os motivos aduzidos pela mesma.

4. Após informação prestada pelos Serviços de Apoio deste Tribunal, em sessão diária de visto, de 16/10/95, foi decidido haver lugar ao pagamento de emolumentos por parte da "Lisnave" no montante já liquidado.

5. Devidamente notificada da decisão referida no nº anterior e com ela não se conformando, veio a "Lisnave" da mesma interpor o presente recurso, formulando as seguintes conclusões :

"1ª A cessação da utilização dos estaleiros da Margueira para a construção e reparação naval por parte da ora recorrente determina a reversão dos bens imóveis para o Estado ficando este obrigado ao pagamento de uma indemnização à recorrente pelas obras e equipamentos existentes no local ;

2ª No caso, a obrigação de indemnização foi cumprida através da assunção da dívida da recorrente às Instituições Credoras, com imediata e simultânea extinção daquela e desta dívida, e sem que, nessa matéria, o contrato gere qualquer despesa pública ou responsabilidade do Estado perante a recorrente ;

3ª A dívida que o Estado assumiu perante as Instituições Credoras deveria ser cumprida através da dação pro solvendo de unidades de participação num fundo de investimento para o qual seria transmitido o património imobiliário da Margueira, não gerando o contrato, a este propósito, qualquer despesa pública ;

4ª Tendo em conta a natureza pro solvendo da dação das unidades de participação, o Estado garante às Instituições Credoras a realização do valor da dívida ; trata-se de garantia do cumprimento de uma obrigação própria do Estado, não gerando o contrato, a este título, qualquer despesa, mas meramente responsabilidades eventuais e indirectas perante as Instituições Credoras ;

5ª Do contrato resulta também a obrigação de proceder ao aumento do capital social da recorrente, obrigando-se o Estado, a este título, meramente a transformar um seu crédito em capital, não resultando a este titulo, meramente a transformar um seu crédito em capital, não resultando a este titulo qualquer despesa pública ou responsabilidade financeira ;

6ª A sujeição dos contratos celebrados pelo Estado à fiscalização prévia do Tribunal de Contas depende da circunstância de os mesmos gerarem despesa pública ou responsabilidades financeiras para aquele ;

7ª No caso concreto, o contrato só se encontra sujeito ao "Visto" do Tribunal de Contas por força das responsabilidades contraídas pelo Estado perante as Instituições Credoras por uma sua dívida, nos termos referidos na conclusão 4ª ;

8ª A responsabilidade pelo pagamento de emolumentos, no caso dos autos, deve ser apurada através da conjugação da norma do artº 6º, § 2º, da tabela anexa ao DL nº 356/73, com as normas que determinam a sujeição dos contratos celebrados pelo Estado ao Visto do Tribunal de Contas ;

9ª No caso concreto, a responsabilidade pelo pagamento dos emolumentos deve caber, entre as partes que contrataram com o Estado, àquelas com as quais foram estabelecidas relações contratuais cujo conteúdo determina a sujeição do contrato ao "Visto" deste Tribunal."

Termina referindo que o recurso deve ser julgado provado e procedente, determinando-se que a recorrente não é responsável pelo pagamento dos emolumentos devidos pelo serviço de "Visto".

6. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais, tendo o Digno Procurador-Geral Adjunto emitido douto parecer no sentido de que o mesmo não merece provimento. Foi também junta cópia de uma Directiva Comunitária e de documentação relacionada com a notificação da decisão recorrida à recorrente.

II. OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O acto sujeito a fiscalização prévia, foi a minuta do contrato junta aos autos, destinando-se o contrato em causo ao saneamento financeiro da Lisnave - Estaleiros Navais de Lisboa, SA, tendo no mesmo participado, para além da "Lisnave", o Estado Português, as Instituições Credoras da "Lisnave", o accionista desta José Manuel de Mello e o Banco Mello, SA. Contrato que aqui se dá por integralmente reproduzido.

2. O acto referido no número anterior foi visado por este Tribunal na sessão diária de visto de 31 de Dezembro de 1993 - decisão nº 6897/93, proferida no processo de fiscalização nº 101.793/93.

3. Pelos serviços de apoio deste Tribunal foram liquidados 43.000.000$00 de emolumentos a pagar pela "Lisnave".

4. Notificada a "Lisnave" para proceder ao pagamento a mesma entendeu não ter de o fazer.

5. Apresentada e instruída a respectiva reclamação, foi a mesma julgada em sessão diária de visto, de 16 de Outubro de 1995 (decisão nº 6 897/95), tendo sido decidido haver lugar ao pagamento de emolumentos por parte da "Lisnave" no montante já liquidado.

6. A Direcção-Geral do Tesouro facultou à "Lisnave", através do ofício nº 29093 de 13/11/95, cópia do ofício nº 5799, deste Tribunal, de 26/10/95, no qual se informava da decisão relativamente à reclamação referida no nº anterior quanto à liquidação de emolumentos.

7. A "Lisnave" solicitou, em 28/11/95, cópia do referido ofício, invocando que o não tinha recebido, embora sem fazer referência relativamente ao recebimento da respectiva guia de receita do Estado.

8. Através de fax de 6/12/95, pela Direcção-Geral do Tesouro foi remetida outra cópia do ofício nº 5799, deste Tribunal, tendo a "Lisnave" solicitado nova cópia por apresentar partes ilegíveis.

9. Pelo ofício nº 7219 de 1/3/96, da Direcção-Geral do Tesouro, entregue por protocolo, foi novamente remetida à "Lisnave" cópia do ofício nº 5799 deste Tribunal.

10. Conforme resulta do documento junto a fls. 59 deste processo, o ofício referido no nº anterior foi efectivamente entregue à "Lisnave" em 4 de Março de 1996.

11. Conforme resulta de fls. 3, o presente recurso, da decisão atrás referida em 5., deu entrada neste Tribunal em 3 de Maio de 1996.

12. No acto referido em 1. São mencionados como fundamentos legais :

a) Os artºs 6 e 7, do Decreto-Lei nº 44.708 de 20/11/1962 ;

b) O artº 7º da VII Directiva das Comunidades Europeias (Directiva nº 90/684/CEE, de 21/12), que permite que os Estados Membros apoiem o encerramento de Estaleiros Navais, designadamente comparticipando nos custos relativos ao abate do imobilizado, remoção de instalações, indemnizações a trabalhadores a dispensar e reciclagem profissional de trabalhadores. No texto da minuta refere-se expressamente que *"Ao abrigo dessa directiva, alguns Estados Membros têm apoiado a redução da actividade ou o encerramento de estaleiros de reparação e construção naval."* ;

c) A deliberação do Conselho de Ministros de 26/8/93, que previu e aprovou diversas medidas de apoio à reestruturação da empresa, no âmbito de um acordo global envolvendo as instituições credoras, o accionista da Lisnave e o Estado, mencionando-se algumas dessas medidas ;

d) Finalmente é referido o artº 11º, da Lei nº 71/73, de 26 de Novembro, que autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a realizar os diversos actos e operações previstas nesse preceito, no âmbito do plano de reestruturação e reconversão da Lisnave.

13. O contrato em causa consistiu fundamentalmente e em síntese no seguinte:

a) Encerramento definitivo dos estaleiros da LISNAVE, na Margueira;

b) Reversão para o Estado dos respectivos terrenos, conforme estabelecido nos artºs 6 e 7, do referido Decreto-Lei nº 44.708 ;

c) Pagamento pelo Estado à Lisnave de uma indemnização de 43 milhões de contos, pelas benfeitorias realizadas, tendo em conta o disposto no referido artº 7º ;

d) O pagamento da indemnização referida na alínea anterior concretizar-se-á através da assunção, pelo Estado, de dívidas da Lisnave até aquele valor, de que são credoras as instituições que, nessa qualidade, participaram no contrato ;

e) Termos e condições em que o estado vai pagar às instituições credoras as dívidas assumidas ;

f) Finalmente acordou-se ainda na realização de uma aumento do capital social da LISNAVE e em que serão convertidos em capital os créditos detidos pelo Estado e pelo Banco Mello sobre a referida empresa.

III. O DIREITO

1. Questão Prévia

Face à factualidade atrás descrita sob os nºs 6 a 11 põe-se a questão prévia de saber se o recurso foi ou não interposto atempadamente.

Questão que é prévia em relação ao conhecimento do objecto do recurso, pois deste só há que conhecer se se concluir que o mesmo foi interposto em tempo.

Dispõe o § único do artº 78º, do Regimento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, aprovado pelo Decreto nº 1831, de 17/8/1915, aplicável ao caso como é referido pela recorrente :

"O prazo para estes recursos é de sessenta dias ininterruptos, contados do dia da intimação ou da publicação no Diário do Governo, com exclusão desse dia."

A recorrente considera que só foi notificada através do ofício, atrás, na descrição dos factos, referido em 9. E conclui que o referido prazo de sessenta dias se deve contar "da data em que a ora recorrente foi notificada do teor da decisão recorrida, isto é, 2 de Março de 1996."

Ora, se o prazo em causa se contasse a partir de 2 de Março de 1996, já estaria esgotado em 3 de maio de 1996, data da interposição do recurso.

Mas a verdade é que não há razão para contar o prazo a partir de 2 de Março. Conforme resulta do documento junto a fls. 59 (e atrás, na descrição dos factos, referido em 10) o ofício em causa só foi entregue à recorrente em 4 de Março de 1996.

E, contado o prazo a partir desta última data, conclui-se que o recurso foi interposto no último dia do prazo.

Significa isto que o recurso foi atempadamente interposto ?

Consideramos que sim.

É que dos factos atrás descritos, sob os nºs 6 a 8, não se pode concluir, com total segurança, que a recorrente tenha sido devidamente notificada em data anterior a 4 de Março de 1996.

2. Objecto do Recurso

Julgado atempado o recurso há que conhecer do seu objecto.

Na decisão ora impugnada (decisão nº 6 897/95 de 16 de Outubro de 1995) após se referir que o contrato reveste natureza complexa escreveu-se o seguinte :

"De tal complexo de ralações sobressai o contrato celebrado entre o Estado e a Lisnave, pelo qual aquele assume as dívidas desta, no montante de 43.000.000 de contos.

De tal contrato é manifestamente beneficiária a Lisnave já que por tal forma se vai libertar do respectivo passivo, embora tal resulte do pagamento da indemnização de que a mesma seria credora pelas benfeitorias introduzidas nos terrenos em causa, a reverterem para o Estado "

Não obstante a génese do contrato que originou a necessidade da fiscalização prévia deste Tribunal se fundamentar inicialmente na satisfação de uma obrigação de indemnização, legalmente prevista, do Estado à Lisnave, a execução desta, veio a consubstanciar-se num verdadeiro contrato plurilateral conforme se extrai do contrato junto ao Proc.

101791 e dado como reproduzido em sede de factualismo relevante para a decisão.

Aí se prescreve na "SECÇÃO I - AS PARTES"

1ª

"Entre as seguintes PARTES é celebrado um contrato, sujeito às cláusulas subsequentes :

2ª

O ESTADO PORTUGUÊS, doravante designado por Estado, representado, neste acto, pelo Ministro das Finanças, nos termos do artº 11º da Lei Nº 71/93, de 26 de Novembro ;

3ª

A LISNAVE ESTALEIROS NAVAIS DE LISBOA, S.A., Pessoa Colectiva Nº 500 166 650, com sede na Rocha Conde de Óbidos, em Lisboa, registada na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa sob o nº 31853, com o Capital Social de 16.000.000.000$00, doravante designada por LISNAVE ,

4ª

As INSTITUIÇÕES CREDORAS :

4.1 *BANCO PORTUGÊS DO ATLÂNTICO, SA (BPA), ...*
4.2 *CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, SA (CGD), ...*
4.3 *BANCO PINTO & SOTTO MAYOR, SA (BPSM), ...*
4.4 *BANCO ESPÍRITO SANTO E COMERCIAL DE LISBOA, SA (BESCL), ...*
4.5 BANCO TOTTA & AÇORES, SA (BTA), ...
4.6 *BANCO NACIONAL ULTRAMARINO, SA (BNU), ...*
4.7 *CRÉDITO PREDIAL PORTUGÊS, SA (CPP), ...*
4.8 *BANCO BORGES & IRMÃO, SA (BBI), ...*
4.9 *UNIÃO DE BANCOS PORTUGUESES, SA (UBP), ...*
4.10 CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL (MG), ...
4.11 BANCO FONSECAS & BURNAY (BFB), ...
4.12 BANCO INTERNACIONAL DO FUNCHAL, SA (BANIF), ...
4.13 BANCO DE FOMENTO EXTERIOR, SA (BFE), ...
4.14 INTERNACIONAL FACTORS PORTUGAL, SA, ...
4.15 INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL (IGFSG)

doravante designadas por INSTITUIÇÕES CREDORAS, que constituem uma única Parte para os efeitos deste contrato .

5ª

O ACCIONISTA DA LISNAVE, José Manuel de Mello ;

6ª

O BANCO MELLO, SA com sede em Lisboa, na Rua Alexandre Herculano, Nº 50, 5º, com capital social de 9.000.000.000$00, matriculada na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa, sob o nº 01818, Pessoa Colectiva nº 500 734 305 ;"

O objecto do contrato apresentado à fiscalização do Tribunal de Contas é bastante complexo, como se alcança das 45 cláusulas que o constituem e a sua análise permite estabelecer que a acção do Tribunal se não restringiu à parte do contrato relativa à transmissão singular de dívidas.
Pelo contrário, formalmente, todos os outorgantes se assumem como partes no contrato sujeito à fiscalização prévia e, substancialmente, todos eles acordam vários aspectos susceptíveis de se concretizarem em benefícios económicos para os diversos outorgantes em consequência da concretização do clausulado .
Em consequência, todas as partes no contrato são sujeitos passivos da obrigação emolumentar face ao que dispõe o artº 6º, § 2º, da Tabela anexa ao Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho.
Inexistindo norma que expressamente regule a forma de proceder à liquidação dos emolumentos quando devidos por mais do que uma parte, dever-se-á, analogicamente, aplicar o estipulado no artº 446º, nº 2 do C.P.C., ficando a cargo da LISNAVE o pagamento de 50% dos emolumentos liquidados.
Pelos motivos expostos julga-se parcialmente procedente o recurso apresentado pela LISNAVE, que se condena no pagamento de 50% dos emolumentos liquidados e devidos, devendo a contadoria proceder à reforma da liquidação inicial de acordo com o que agora vai decidido.

Diligências Necessárias.

Lisboa, 22 de Outubro de 1996

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa
(voto de qualidade, no exercício das funções de Presidente, em substituição)

Manuel Marques Ferreira (relator)

Adelino Ribeiro Gonçalves
(Vencido. Julgaria o recurso totalmente improcedente já que resulta do contrato (minuta), não obstante a sua natureza complexa, que quem efectivamente beneficiou com a celebração do mesmo foi a "Lisnave")

José Manuel Peixe Pelica
(Vencido por entender que a valoração jurídica assente nos factos apurados permitia a imputação de toda a responsabilidade emolumentar à Lisnave)

Fui Presente
Amável Dias Raposo

AUTOS DE RECLAMAÇÃO

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 83/96

COMPETÊNCIA PRÓPRIA - CONTRATO ADICIONAL - CONTRATO DE EMPREITADA - DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA - JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS

SUMÁRIO

1. O concurso realizado para efeitos de realização de obras, a titular por um contrato de empreitada não é válido relativamente ao contrato adicional de trabalhos não previstos revistam estes, feição complementar, ou, sejam de qualificar como trabalhos a mais ou ainda inseríveis em obras plurianuais.

2. As delegações e subdelegações de competência com vista à autorização de despesas não procedidas de concurso não podem ultrapassar o limite de 100 000 000$00, conforme artigo 9º, do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, salvo indicação em contrário da entidade delegante.

3. Não tendo havido por parte desta manifestação expressa em sentido contrário, as despesas efectuadas fora do condicionalismo assim descrito ficam feridas de incompetência.

Conselheiro Relator
José Peixe Pelica

Processo nº 117831/95
Sessão de 1996.09.17

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº. 83/96
(Reapreciação do processo nº 117 831/95)

A C Ó R D Ã O

1.
Acordam na 1ª Secção do Tribunal de Contas.

Por decisão tomada em sessão diária de 12 de Fevereiro de 1996, foi recusado o visto a um 1º contrato adicional - execução de trabalhos não

previstos - no valor de 118.003.001$00 celebrado entre a Junta Autónoma das Estradas e a Sociedade Construtora do Tâmega, S.A. relativa à empreitada de beneficiação da E.N. 8 .

A razão da recusa assentou no facto da autorização para a despesa ter sido dada pelo Vice-Presidente daquela Junta e este não ter, para tal, competência .

Inconformado com essa decisão veio o Senhor Secretário de Estado reclamar invocando em síntese e com interesse o seguinte :

Por despacho do Senhor Ministro das Obras Públicas publicado no D.R. II Série nº 180 de 5.8.95, foi delegada nos termos do artº 7º, nº 4, al. c), entre outros, competência para o Presidente da J.A.E. autorizar despesas até ao limite de 500.000 contos, com empreitadas de obras públicas .

Essas competências foram, por despacho de 31.7.95, daquele Presidente, subdelegadas nos Vice-Presidentes que, igualmente, receberam competências para autorizar despesas até 1.000.000.000$00, no caso de obras integradoras de planos ou programas plurianuais .

Os trabalhos que integram o 1ª adicional, ora em apreciação, são verdadeiras obras complementares, fazendo parte dum programa plurianual .

Por isso tudo o Vice Presidente que autorizou a despesa tinha a necessária e legal competência .

Foram juntos documentos .

Prossecutivamente os autos foram com vista ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal que defendeu (em parecer) a procedência da reclamação .

Está o processo apto a ser decidido por inexistirem razões de natureza processual que o obstaculem .

2.

Dos elementos probatórios recolhidos nos autos parece de aceitar o conjunto factual seguinte :

Na sequência dum concurso público, e após celebração de um contrato de empreitada em 7 de Janeiro de 1994, entre a Junta Autónoma das Estradas e a Construtora do Tâmega, foram realizadas obras de beneficiação, dos lanços entre os Kms 6 a 16, 26, 9 a 30, 38 e 2 a 45.

O valor desse contrato foi de 398.907.934$00 acrescido de 63.825.269$00 de IVA .

Já depois da realização dos trabalhos referenciados nesse contrato, parte da pavimentação da Estrada começou a apresentar indícios de necessidade de obras de drenagem, repavimentação e feitura de bermas .

Esses trabalhos não estavam incluídos no contrato acima referido .

Para garantir a realização desses trabalhos de drenagem repavimentação e bermas foi escolhida de novo a Construtora Tâmega a quem foi sem outras formalidades entregue a obra .

Tendo por objecto esses trabalhos foi celebrado um contrato (Primeiro Adicional) entendido como complementar do inicial, no valor de 118.003.001$00 + 20.060.510$00 de IVA .

A autorização da minuta e da própria despesa do contrato adicional foi subscrita pelo Vice Presidente da J.A.E., Eloi Ribeiro .

Respectivamente nos Diários da República II Série de 5.8.95, e, 17.8.95, vem insertos dois Despachos : um do Ministro das Obras Públicas delegando poderes para autorização de despesas no Presidente da J.A.E.; outro deste subdelegando competências nos Vice-Presidentes da J.A.E..

3.

Integrado no Título II (Despesas e Contratos) e sob a denominação de "Capítulo I", o Decreto-Lei nº 55/95 de 29 de Março, procura regulamentar o "Regime de Despesas".

E, a regulamentação desse Capítulo, é feita, além do mais, nos moldes seguintes:

O artº 7º (1º daquele Capítulo) indica, em regime de regra geral, quais as entidades competentes para autorizar as despesas com as empreitadas de obras públicas e as aquisições de bens e serviços .

O artº 8º define os limites de competência para autorização das despesas realizadas sem prévio concurso ou contrato escrito .

O artº 9º trata da problemática da delegação e subdelegação dessas competências .

Que significam os 2 primeiros normativos ?

O artº 7º proclama o princípio geral de competência para autorizar despesas, enquanto o artº 8º especial e particularmente, trata da competência para autorizar despesas não precedidas de concurso ou de contrato escrito .

Daí que no contexto de despesas não precedidas de concurso, valham primordialmente as regras contempladas no dito artº 8º, só sendo aplicáveis os princípios do artº 7º naquilo que o referido artº 8º não regulamentar .

E qual o valor do artº 9º ?

Do seu texto e espírito colhe-se a ideia do preceito se referir, indistinta mas separadamente, às situações contempladas quer no artº 7º quer no artº 8º.

De tudo isto resulta o quê em termos de competência para autorização de despesas não precedidas de concurso ?

Que as delegações e subdelegações dessas competências não podem ultrapassar o limite de 100.000 contos, salvo *"indicação em contrário da entidade delegante."*

Qual a dimensão do conceito *"indicação em contrário"* ?

Naturalmente que bastará - mais não se deve exigir face à forma usada pelo legislador (*"indicação"*) - a afirmação dum valor que extravasa os 100.000 contos para se concluir que existiu e existe vontade de arredar a aplicação da regra e daquele limite .

4.

Terá agora de se fazer aplicação os princípios atrás escalonados ao caso em apreço .

Começar-se-á por dizer que, quer os trabalhos em análise sejam de feição complementar quer sejam de qualificar como "a mais" quer mesmo sejam de considerar como integrados em obras plurianuais, uma única conclusão se mostra evidente :

A despesa com as obras, não foi precedida de concurso, visto não valer como tal o concurso realizado para obras anteriores .

Simplesmente se isto é assim então terá de ser extraída a devida consequência .

Com efeito, se é certo que o ponto 3, alínea c) do Despacho MOPTC, 27/XII/95 in D.R. II Série nº 180 de 5.8.95, subscrito pelo Ministro das Obras Públicas garante a competência do Presidente da Junta Autónoma das Estradas para autorizar despesas com obras não precedidas de concurso até 250.000 contos, não é menos certo que o ponto 2, alínea c) do Despacho daquele Presidente, não permite concluir que a subdelegação da competência para autorizar tais despesas feitas a favor do Vice-Presidente da dita Junta, Eloi Ribeiro possa ultrapassar os 100.000 contos .

De facto o texto parece claro e líquido ao adiantar que *"ao abrigo do nº 1 do artº 8º ... e até 100.000.000$00 ..."* .

Donde ser de reconhecer que, para autorizar despesas superiores aos 100.000 contos não precedidas de concurso aquele Vice-Presidente carecia de competência .

5.

Por todo o exposto nega-se provimento à reclamação mantendo-se a decisão reclamada .

Comunique-se.

Lisboa, 17 de Setembro de 1996

José Peixe Pelica (Relator)

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

Manuel Marques Ferreira

Adelino Ribeiro Gonçalves

Adélio Pereira André

Fui Presente
Amável Dias Raposo

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 87/96

COMISSÃO DE SERVIÇO - DIRECÇÃO GERAL DE TURISMO - ESTÁGIO - PROVIMENTO DE LUGARES

SUMÁRIO

1. Nos termos do artigo 3º, número 1, alínea d), do Decreto-Lei nº 265/88, de 28 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 233/94, de 15 de Setembro, o estágio constitui condição de ingresso na carreira técnica superior, revestindo simultaneamente carácter probatório, formativo e graduativo dos candidatos.

2. Este Tribunal tem vindo a entender que a decisão de dispensa do estágio se contém no âmbito da discricionariedade técnica do júri, desde que por outras vias, conclua que estão atingidos as finalidades que o estágio visa realizar.

3. A dispensa de estágio para o ingresso na carreira técnica superior, mostra-se suficientemente fundamentada, no caso em que só se apresentou um candidato com experiência profissional demonstrada em mais de dez anos de serviço das funções de técnico superior.

Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira — Sessão de 1996.07.09

AUTOS DE RECLAMAÇÃO N° 87/96
(Reapreciação do processo n° 7011/96)

A C Ó R D Ã O

1.

Em sessão diária de 4 de Março de 1996, o Tribunal de Contas recusou a concessão do visto à **nomeação de Maria Alice da Luz Alves Nicolau Pereira como técnica superior de 2ª classe da Direcção-Geral do Turismo,** com o fundamento de a mesma, contrariamente ao disposto no

art° 3° n° 1 alínea d) do Decreto-Lei n° 245/88, de 28 de Julho, não ter sido precedida de aprovação em estágio.

Inconformado com a decisão, veio o Senhor Secretário de Estado do Comércio e Turismo, nos termos da Lei n° 8/82, de 26 de Maio, solicitar a reapreciação do processo, sustentando a desnecessidade de realização de estágio, no caso, tendo em atenção a experiência profissional da candidata, demonstrada em mais de 10 anos de exercício de funções de técnica superior, superior à exigível no estágio.

Admitido o pedido, foram os autos com vista ao Exm° Magistrado do **Ministério Público** em serviço neste Tribunal, que emitiu parecer favorável ao deferimento do mesmo.

Corridos que foram os restantes vistos legais, cumpre agora decidir.

2.

São os seguintes os Pactos com interesse para a decisão do processo.

- por aviso publicado no Diário da República 18 de Fevereiro de aberto concurso para admissão de um estagiário com vista a posterior provimento de um lugar de técnico superior de 2ª classe da carreira de técnico superior do quadro de pessoal da Direcção-Geral do Turismo;

- na sequência desse concurso foi admitida a candidata Maria Alice da Luz Alves Nicolau Pereira, a qual, por despacho do Director-Geral do Turismo de 19 de Julho de 1995, foi nomeada, em comissão de serviço extraordinária por um ano, para a frequência do estágio;

- em 17 de Janeiro de 1996, o júri do estágio, que, nos termos do aviso de abertura do concurso, era também o júri deste, propôs a nomeação da candidata como técnica superior de 2ª classe, com dispensa da frequência do estágio, "por entender que a sua experiência profissional demonstrada em mais de 10 anos de exercício de funções de técnico superior reputa-se superior à exigível no estágio";

- por despacho de 23 do mesmo mês e ano foi a aludida candidata nomeada para o referido lugar;.

- a referida interessada havia sido admitida, em regime eventual no Comissariado do Turismo da ex-Secretária de Estado da Informação e Turismo em 1 de Setembro de 1965, e nomeada auxiliar de 2a. classe em 1 de Abril de 1971;

- a partir de 1 de Setembro de 1975 a mesma ingressou na carreira de técnico auxiliar, tendo sido promovida à categoria de principal em 17 de Abril de 1984, e de especialista em 10 de Janeiro de 1991, categoria essa que detinha **à data** da sua admissão, em comissão de serviço extraordinária, à frequência do estágio para técnico superior de 2ª classe.

- Em 11 de Janeiro de 1996, na Acta o júri deliberou considerar: dispensado o estágio da ora nomeada põe entender que a experiência profissional demonstrada em mais de 10 anos de exercício de técnica superior, reputa-se superior à exigível no estágio correspondente.

3.

Nos termos do disposto no art° 3° n° 1 alínea d) do Decreto-Lei n° 265/88, de 28 de Julho, na redacção dada pelo Decreto-Lei n° 233/94, de 15 de Setembro, o recrutamento para a categoria de técnico superior de 2ª classe é feito de entre indivíduos habilitados com licenciatura em área de formação adequada ao conteúdo funcional do lugar a prover, aprovados em estágio com classificação não inferior a Bom (14 valores).

Resulta do disposto nas alíneas b) e e) do n° 1 do art° 5° do mesmo diploma que o estágio tem, por um lado, caracter probatório e formativo e, por outro, graduativo dos **candidatos.**

Embora nenhuma disposição legal preveja expressamente a dispensa da sua realização, tem-se sustentado que esta matéria se enquadra no âmbito da discricionariedade técnica do júri.

Pelo que, tem este Tribunal vindo a admitir tal possibilidade desde que, por outras vias, se verifique que as referidas finalidades se encontram

atingidas ou se mostram desnecessárias. (cfr. Acórdão nos A.R. n° 235/93; Decisão n° 1862/93 no processo n° 6541/93 e Acórdão de Subsecção n° 9/94, no processo n° 99227/93).

E, por exemplo, o caso de só haver um estagiário - caso em que não haverá lugar à ordenação nos termos previstos na aludida alínea e).

E será também o caso de, tendo já o estagiário, por outra forma, designadamente ao abrigo de um contrato de avença ou de trabalho a termo certo, desempenhado, no mesmo serviço, funções equivalentes às do lugar a prover, sejam já conhecidas pelo júri os seus conhecimentos e a sua aptidão para as desempenhar, em termos de se tornar desnecessária a realização do estágio para os provar ou para adquirir a formação necessária para o efeito.

4.

Aplicando, agora, tais principias ao caso em apreço resulta, antes de mais, não se tornar necessária a realização do estágio para se proceder a uma graduação, uma vez que apenas foi admitida uma única estagiária e ser apenas um o lugar a prover.

(E refira-se que preceito algum impõe que o número de estagiários a admitir seja superior ao número de lugares cujo preenchimento se pretende; apenas a alínea c) do n° 1 do citado art° 5° impõe que o número de estagiários a admitir não poderá ultrapassar em mais de 30% o número de lugares vagos existentes na categoria de ingresso da respectiva carreira).

E quanto às exigências probatórias e de formação, será que tais exigências se mostram **satisfeitos** na situação em análise?

Afigura-se-nos que sim!

Aceitando-se, como vem sucedendo com a jurisprudência deste Tribunal, que a decisão de dispensa se contém no âmbito da discricionariedade técnica do júri e tendo este fundamentado a dispensa na experiência profissional demonstrada em mais de 10 anos de exercício das funções de técnica superior, o que se reputou **superior à exigível pelo estágio,** não vislumbramos, agora, meio processual de indicar validamente tal conclusão ou os seus fundamentos.

Pelos motivos expostos, acordam os Juizes deste Tribunal, em Plenário da 1ª Secção, em **julgarem procedente** o pedido reapreciatório e, consequentemente concederem o visto ao despacho de nomeação da interessada Maria Alice da Luz Alves Nicolau Pereira como técnica superior de 2ª classe da Direcção Geral do Turismo.

Emolumentos pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa,9 de Julho de 1996

Manuel Marques Ferreira

Adelino Ribeiro Gonçalves

Adélio Pereira André

José Peixe Pelica

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa
(vencido, conforme declaração de voto junta)

Fui Presente
Amável Dias Raposo

DECLARAÇÃO DE VOTO

Autos de Reclamação nº 87/96

Embora nenhuma disposição legal preveja expressamente a possibilidade de dispensa da realização do estágio para a nomeação de técnicos superiores de 2ª classe, tem este Tribunal vindo a admiti-lo desde que, por outras vias, se verifique que as finalidades pretendidas com essa realização se encontram atingidas ou se mostram desnecessárias, sem que, no entanto, essa possibilidade se possa enquadrar no âmbito da discricionaridade técnica do júri.

No caso em apreço verificou-se, antes do mais, não ser necessária a realização do estágio para se proceder à graduação dos candidatos, uma vez que foi admitida uma única candidata e ser apenas um o lugar a prover.

Já não assim no que toca ao aspecto probatório e formativo do estágio.

Com efeito, e embora o júri se refira à sua experiência profissional demonstrada em mais de 10 anos de exercício de técnica superior, o que resulta da sua nota biográfica é apenas que ela tem vindo a desempenhar na Direcção-Geral do Turismo há largos anos, funções de técnico auxiliar de turismo.

Desta forma, a afirmação produzida pelo júri, e que fundamentou a sua decisão de dispensa da realização do estágio, não tem qualquer elemento que a fundamente.

Sendo certo que a carreira de técnico superior exige uma formação e se traduz no exercício de funções substancialmente diferentes e de um nível de responsabilidade mais elevado do que aquelas que até aqui se demonstra ter a interessada vindo a desempenhar, o facto de esse desempenho poder ser qualificado de positivo não é só por si suficiente para se poder concluir ter ela as capacidades e a formação necessárias para o desempenho das funções inerentes à carreira em que pretende ingressar.

E isso só pela via do estágio se toma possível apurar.

Pelo exposto, entendo que no caso em apreço não se encontram reunidas as condições que este Tribunal tem vindo a exigir para admitir a dis-

pensa da realização do estágio, pelo que deveria ser mantida a decisão de recusa do visto.

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

AUTOS DE RECLAMAÇÃO 105/96

CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES - INDEMNIZAÇÃO - ISENÇÃO DE VISTO - PROTOCOLO

SUMÁRIO

1. O acordo estabelecido relativamente à obrigação de indemnização em consequência de expropriação amigável não reveste a natureza de contrato, sendo essa responsabilidade gerada por um acto unilateral da entidade expropriante que, embora, lícito, suprimiu a liberdade contratual do expropriado na maioria do seu conteúdo.

2. Tal acordo deve constar de auto de expropriação, "ex-vi" do que dispõem os artigos 33º e 35º do Decreto-Lei nº 438/91, de 8 de Novembro, constituindo formalidade "ad probationem".

3. Um "Protocolo" em que o expropriante concretiza a forma de executar o cumprimento da obrigação de indemnização, mesmo que admita a intervenção de terceiro no cumprimento parcial da prestação e estabeleça as condições dessa intervenção, não adquire autonomia negocial antes se caracterizando pela instrumentalidade ou complementaridade do acordo inicialmente firmado, cujo conteúdo permanente, em princípio, imodificável.

4. Tais actos, praticados por causa de uma expropriação por utilidade pública, embora amigável, não são subsumíveis no que dispõe a alínea b) do nº 1 do artº 13º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, estando isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas.

Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira

Processo nº 3470/96
Sessão de 1996.09.17

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 105/96
(Reapreciação do Processo nº 3 470/96)

ACÓRDÃO

Acordam na 1ª Secção do Tribunal de Contas.

1. O Tribunal de Contas, em sessão diária de visto de 25.3.96, recusou o visto no processo nº 3 474/96, relativo ao Protocolo celebrado entre a Junta Autónoma de Estradas e a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, para concretização dos realojamentos para a Construção da Obra IP - 1 - Acessos Sul à Ponte do Freixo.

   O visto foi recusado por na cláusula 4ª do Protocolo se prever a efectivação dos realojamentos até 30 de Novembro de 1994 e o processo só ter sido remetido a este Tribunal em 12 de Janeiro de 1996, violando-se o disposto no artº 4º, nº 1, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio.

   Acrescia, como fundamento da decisão de recusa, o facto de o cabimento do encargo resultante do Protocolo se encontrar prestado por conta do orçamento para 1995, que à data se não encontrava já em vigor.

   O Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas não se conformou com a decisão de recusa e formulou pedido reapreciatório com fundamento em que o realojamento a que se refere o Protocolo subjúdice é instrumental da obrigação de indemnização nascida com o acto de expropriação a que os realojados foram sujeitos, que se concretizou de forma amigável.

   Daí que o reclamante sufrague a ideia de que *"quer as expropriações quer os respectivos realojamentos, estão intimamente ligados e directamente relacionados com a realização da empreitada"*, pelo que se deverá admitir o **enquadramento implícito** desta situação na excepção prevista no nº 2 do artº 4º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, concedendo-se o visto prévio.

À cautela, se o entendimento anterior não for o do Tribunal, defende-se a dispensa do visto prévio, *"atendendo a que a finalidade do Protocolo tem, no presente caso, a mesma função do auto de expropriações"*.

Relativamente à declaração de cabimento, o reclamante justifica o recurso ao orçamento de 1995 por, na altura do envio do processo ao Tribunal de Contas, não se encontrar ainda em vigor a Lei que aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 1996, tendo, após a publicação da referida Lei, sido prestado cabimento em conta do Orçamento em vigor para o corrente ano, sanando-se a eventual irregularidade.

O magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu parecer no sentido da procedência do pedido reapreciatório.

Corridos que foram os vistos legais, nada obsta ao conhecimento do mérito do pedido reapreciatório.

2. São duas as questões que nos presentes autos importa analisar, ambas de direito, uma vez que se extrai da leitura do Protocolo que este se justifica para proceder ***"ao realojamento das famílias cujas habitações são necessárias expropriar com vista à construção dos Acessos Sul à Ponte do Freixo"***. Entendimento este reforçado no requerimento de reapreciação da decisão de recusa quando se clarifica que os encargos financeiros assumidos pela Junta Autónoma de Estradas (expropriante) integram o valor indemnizatório devido pela expropriação em que os realojados forem sujeitos passivos.

A primeira questão prende-se com a possibilidade de a situação em causa ser enquadrável - implicitamente na expressão do reclamante - na previsão do artº 4º, nº 2, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio. Discorda-se da tese propugnada pelo reclamante porquanto a norma do nº 2 do artº 4º é de natureza excepcional, não admitindo aplicação analógica, e a subsunção da situação objecto do Protocolo na referida norma (indemnização em virtude de expropriações) só por esse meio seria possível, face à ineficácia, "in casu", da interpretação extensiva.

Aliás o reclamante parece ter-se dado conta da fragilidade de tal argumentação quando utiliza no seu raciocínio a expressão *'enquadramento implícito*", que se nos afigura "neutra" sob o ponto de vista hermenêuti-

co e, cautelarmente, suscita a questão de dispensa de visto prévio em alternativa àquela solução.

Conclui-se, por isso, pela improcedência do pedido em relação a este fundamento.

No que concerne à problemática relativa à dispensa de visto prévio importa, antes de mais, formular algumas considerações que nos ajudem a enquadrar correctamente a questão suscitada para, posteriormente, se avaliar da sua pertinência.

A caracterização do documento sujeito a visto como "Protocolo" não permite classificá-lo, como contrato e que espécie de contrato ou, eventualmente, atribuir-lhe outra natureza jurídica atendendo ao acto que consubstancia, sem analisar o seu conteúdo e finalidade.

No caso em apreço, a justificação mediata do "Protocolo" encontra-se na expropriação amigável levada a cabo pela Junta Autónoma de Estradas e de que resultou a obrigação de indemnização relativa a 17 famílias (cláusula terceira) . A indemnização consequente à expropriação pode ser acordada sob a forma de pagamento ou através de cedência de bens ou direitos (art^{os} 33º, 65º, nº 2 e 67º do Decreto-Lei nº 438/91, de 9 de Novembro). Extrai-se da leitura do documento em causa, a existência de acordo entre a entidade expropriante e expropriados para que a satisfação da obrigação de indemnização fosse feita através de cedência de bens ou direitos : **o realojamento**.

Afigura-se-nos legítimo estabelecer o nexo de causalidade, pelo menos mediatamente, entre o acto expropriatório e a finalidade prosseguida pelo Protocolo que é, em última instância, a de satisfazer a obrigação de indemnização daí decorrente através da reconstituição natural da situação antecedente à expropriação e não pelo pagamento em dinheiro.

Em consequência, o facto gerador deste dever de indemnizar, em cujo o cumprimento surge de forma instrumental o presente Protocolo, não é um contrato de direito público ou privado entre a entidade expropriante e o expropriado mas, antes, um acto unilateral daquela, embora lícito (cfr. Gomes Canotilho, in "O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos" - pág. 137 e ss. e 323 e ss. - Almedina, 1974).

Raciocínio idêntico, senão coincidente, consta do Acórdão de Subsecção nº 326/90, deste Tribunal, em que se escreveu:
"A figura de contrato, seja de direito público, seja de direito privado, assente num princípio de liberdade contratual que, na expropriação amigável se encontra, na maioria do seu conteúdo, suprimido".
Acrescentaremos que essa limitação da liberdade contratual é de tal forma penalizadora do comportamento do sujeito passivo da expropriação - supressão da liberdade de escolher contratar ou não e com quem - que as posteriores características típicas da disciplina contratual - acordo quanto ao modo de indemnização - são insuficientes para legitimar que se fale em contrato.

Consequentemente, quanto a nós de forma absolutamente congruente, decidiu o aresto antes citado que tais situações não são subsumíveis no artº 13º, nº 1, alínea b), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, pelo que não estão sujeitas à fiscalização prévia deste Tribunal.

No caso dos autos, para se concluir de forma idêntica, há que ponderar se o "Protocolo" enviado a este Tribunal assume autonomia relativamente aos acordos surgidos por causa da expropriação e que deverão constar do auto de expropriação, em especial porque o devedor se serve de terceiros para concretizar parte da indemnização.

A nossa resposta vai no sentido negativo, pois entendemos este "Protocolo" como mero instrumento regulamentador da prestação de facto a que a Junta Autónoma de Estradas se obrigou em consequência do acto expropriativo, mero complemento do auto de expropriação cujo regime jurídico, por isso, deve seguir, pois nada acrescenta "ex novo" à essência da obrigação de indemnização nascida com o acto expropriativo e consubstanciada no auto de expropriação. Nem se pode afirmar que o "Protocolo" tem autonomia ou constitui um novo contrato pois ressalta à evidência que o seu conteúdo regula não só a forma "praestandi" do terceiro (Câmara de Gaia) de que o obrigado se serviu, como igualmente descreve obrigações directamente executáveis pelo expropriante referidas sempre, umas e outras, à obrigação inicial de natureza indemnizatória e não contratual: o dever de realojar os expropriados nos termos acordados. Esse acordo indemnizatório estabelecido no âmbito da expropriação suprime, parcialmente, a futura liberdade contratual do expropriante em sede de execução do acordo, pois a entidade expropriante vinculou-se a um determinado ou concreto meio de in-

demnização que, em princípio, sem novo acordo entre expropriados e expropriante é imodificável.

O entendimento sustentado relativamente à natureza do "Protocolo" como instrumental e complementar do auto de expropriação sai reforçado pelo facto deste constituir mera formalidade "ad probationem" e não "ad substantiam" relativamente à obrigação de indemnização conforme se infere da leitura dos artºs 33º a 36º do Decreto-Lei nº 438/91 e é a interpretação que melhor se coaduna com a teleologia subjacente à disciplina das expropriações em que, globalmente, se pretendeu atribuir aos tribunais comuns a intervenção jurisdicional, quando necessária.

Por fim, salienta-se o facto de que "a prestação pode ser feita tanto pelo devedor como por terceiro, interessado ou não no cumprimento da obrigação" (artº 767, nº 1 do Código Civil), sem que, por tal facto, se deva ou possa considerar modificada a natureza daquela obrigação.

No caso subjúdice ter-se-á que aceitar a intervenção da Câmara (terceiro) no cumprimento da obrigação directamente assumida pela Junta Autónoma de Estradas não só como legal como se deve considerá-la determinada por razões de solidariedade para com os munícipes sujeitos à expropriação por utilidade pública a quem a autarquia, ao intervir, terá garantido um realojamento na mesma área de inserção social em que habitavam, de forma a que o acordo expropriativo melhor concretize uma "justa indemnização" em termos substanciais económica e socialmente. A ideia antecedente encontra apoio na letra do "Protocolo" quando aí se refere expressamente que a Câmara actuou ao abrigo do "plano de intervenção no domínio da habitação (cláusula primeira).

Pelos motivos expostos, julgamos procedente a reclamação apresentada e, considerando o "Protocolo" apresentado a visto sem autonomia substancial face ao auto de expropriação amigável, antes revestindo a natureza instrumental da prestação de cumprimento da obrigação de indemnização assumida por aquele, ordena-se a devolução do processo por não estar sujeito a visto.

Diligências Necessárias.

Lisboa, 17 de Setembro de 1996.

Manuel Marques Ferreira (Relator)

Adelino Ribeiro Gonçalves

Adélio Pereira André

José Manuel Peixe Pelica

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

Fui Presente
Amável Dias Raposo

AUTOS DE RECLAMAÇÃO 112/96

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA - AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA - QUADRO DE PESSOAL

SUMÁRIO

Os parâmetros estabelecidos pelo artigo 8º, nº 2, da Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, para a delimitação do âmbito da autonomia financeira atribuída às Universidades, conduzem a que se deva interpretar a expressão "valores totais globais" constante do artigo 15º, nº 5, do mencionado diploma, como referindo-se a unidades globais existentes no quadro de pessoal e não a valores ou encargos financeiros.

Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira

Processo nº 10248/96
Sessão de 1996.09.17

A C Ó R D Ã O

Acordam na 1ª Secção do Tribunal de Contas.

1. O Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior, requereu a reapreciação da Decisão nº 1816/96 que recusou o visto no processo nº 10 248/96, relativo ao contrato administrativo de provimento celebrado entre a Universidade Nova de Lisboa e Maria Paula Pereira dos Santos Machado, como estagiária da carreira técnica superior, por se considerar "que a criação do lugar cujo preenchimento se pretende, foi ilegal".

Consta também, de forma mais desenvolvida, do teor da referida decisão de recusa:

"- Verifica-se no entanto que o lugar a preencher foi criado pelo despacho R/SAD/18/95, de 16 de Maio de 1985, com base no disposto no artigo 15º, nº 5 da Lei nº 108/88, de 24 de Setembro.

- Mas, considerando que essa disposição apenas permite que as universidades e as unidades orgânicas dotadas de autonomia administrativa alterem o respectivo quadro de pessoal essa alteração não se traduzir em aumento dos valores totais globais.

- Considerando que tal limitação se destina a evitar que dessa alterações resulte o aumento de encargos financeiros, e não somente o aumento de efectivos.

- Considerando que no caso em apreço, o aumento de um lugar de técnico superior ocorre com compensação de um lugar de auxiliar administrativo, o que necessariamente implica o aumento de encargos financeiros."

Na reclamação, o Senhor Secretário de Estado veio alegar factos que lhe permitiram formular as seguintes conclusões:

"**a)** Expressão "valores totais globais", do nº 5 do artº 15 da Lei nº 108/88, não quer significar valores, custos ou encargos mas antes unidades globais existentes;

b) Mesmo que se interprete que "valores totais globais" signifique também custos ou encargos, das alterações dos quadros de pessoal não resultam inevitavelmente aumento de encargos financeiros;

c) Com efeito, a fixação dos valores totais globais relativo ao orçamento da UNL é estabelecida de acordo com regras objectivas e parâmetros previamente definidos que de tal sorte ele será sempre inalterável durante o ano económico a que respeita;

d) O nº 5 do artº 15º é um instrumento ao serviço da autonomia universitária e por isso deve ser interpretado com o sentido e alcance acima referidos que é o que mais se adequa ao espírito do legislador.

Nestes termos e nos demais de direito deve a presente reclamação ser julgada procedente e, em consequência,

ser revogada a, aliás, douta Decisão nº 1816/96 proferida pela 1ª Secção desse Tribunal e concedido o "Visto" ao contrato administrativo de provimento celebrado entre a Faculdade de Economia da UNL e Maria Paula Pereira dos Santos Machado, cujo processo se reenvia para esse efeito".

O Magistrado do Ministério Público, opina no sentido de a reclamação merecer provimento.

Corridos que foram os vistos legais, cumpre decidir.

2. A factualidade com relevância para a apreciação da situação em análise, é a seguinte:

• Por despacho, de 29.03.95, do Reitor da Universidade Nova de Lisboa, publicado no DR, II Série, de 16.05.95, foi alterado o quadro da Faculdade de Economia.

•Tal alteração consistiu no abatimento de um lugar de auxiliar administrativo e criação, em sua substituição, de um lugar de técnico superior de 2ª classe.

• Em 02.01.96, foi celebrado contrato administrativo de provimento entre Maria Paula Pereira dos Santos Machado e a Universidade Nova de Lisboa, para a categoria de técnica superior estagiária, a que corresponde o índice 300.

• A vaga a preencher pela interessada é a resultante da alteração do quadro operada pelo despacho de 29.03.95, do Reitor da Universidade Nova de Lisboa.

3. A questão de direito que se nos coloca resume-se à fixação do sentido e alcance que o legislador terá pretendido atribuir à expressão "valores totais globais" constante do nº 5 do artº 15º, da Lei nº 108/88, de 24 de Setembro.

Para se apreender o sentido mais consentâneo com a vontade do legislador haverá que ter presente, no caso em apreço, que a Lei de Bases da Autonomia das Universidades dispõe no artº 8, nº 2 que:

"No âmbito da autonomia financeira, as universidades dispõem do seu património, sem outras limitações além das estabelecidas por lei, **gerem livremente as verbas anuais que lhes são atribuídas nos orçamentos do Estado, têm capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais,** elaboram os seus programas plurianuais, têm capacidade para **obter receitas próprias a gerir anualmente através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos,** e podem arrendar directamente edifícios indispensáveis ao seu funcionamento."

A simples leitura da norma transcrita permite concluir que o legislador pretendeu atribuir às Universidades a liberdade de gerirem financeiramente as verbas anuais atribuídas pelo próprio O.E., de molde a obviar à existência de entraves susceptíveis de obstaculizarem a "missão da universidade". Tal entendimento sai reforçado quando o artº 15º, nº 1, da Lei nº 108/88, estipula que "cada universidade deve dispor dos meios humanos e técnicos necessários ao exercício da autonomia".

Por outras palavras, afigura-se-nos que a teleologia da Lei nº 108/88 vai no sentido de conceder a máxima autonomia financeira às Universidades garantindo-lhes a liberdade de gestão concreta das verbas que lhe são atribuídas pelo O.E. ou resultem de receitas próprias, de forma a realizarem as finalidades que prosseguem do modo mais eficaz possível..

Daí que, "valores totais globais" referidos no artº 15º, nº 5 não possa significar aumento de "encargos financeiros" e muito menos, como parece suceder na decisão de recusa, aumento parcial de encargos financeiros.

Dito de outra forma, face à liberdade de gestão e transferência de verbas entre rubricas e capítulos orçamentais, em que se consubstancia a autonomia financeira das universidades, torna-se ilegítimo concluir, como o faz a decisão de recusa, que o aumento de encargos financeiros numa só rubrica, ou num só "item" de determinada rubrica, conduza, necessariamente, a um aumento de "valores totais globais" a nível financeiro.

Tal conclusão para ser verdadeira exige como termo de comparação o da relevância ou incidência desse aumento parcial na economia

total do orçamento, ponderadas as variações ocorridas nas demais rubricas e/ou capítulos que o constituam.

Ora, o que antecede não se encontra minimamente provado, ou sequer indiciado, nos autos em apreço, pelo que seria suficiente esta omissão factual para se conceder, sem mais, a procedência do pedido reapreciatório.

No entanto, a teleologia da Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, e a leitura conjunta dos nºs 5 e 6 do artº 15º deste mesmo diploma impõem que se interprete as expressões "valores totais globais" e "quantitativos globais" como exclusivamente referidas ao número de efectivos dos quadros de pessoal, expressão linguística intencional e expressivamente utilizada naqueles normativos com esse único sentido. Se atentarmos cuidadosamente na redacção dos nºs 5 e 6 do artº 15º, verificamos que as simples alterações dos quadros de pessoal, sem modificação dos valores totais globais cabem na autonomia administrativa das Universidades, reservando o Governo a competência administrativa para a aprovação da revisão de quadros que impliquem aumentos dos quantitativos globais, mas numa e noutra situação ficando sempre salvaguardada a autonomia financeira das Universidades para disporem livremente das verbas que globalmente lhe são atribuídas ou que resultem das suas receitas.

Interpretar a expressão "valores totais globais" no sentido em que o faz a decisão reclamada significa a derrogação da autonomia financeira consagrada no artº 8º, nº 2 da Lei nº 108/88.

Em consequência e pelos motivos expostos, o Tribunal, em Plenário da 1ª Secção, decide julgar procedente a reclamação e conceder o visto ao contrato de provimento administrativo celebrado entre a Universidade Nova de Lisboa e Maria Paula Pereira dos Santos Machado.

Emolumentos pelo visto.

Lisboa, 17 de Setembro de 1996

Manuel Marques Ferreira (Relator)

Adelino Ribeiro Gonçalves

Adélio Pereira André

José Manuel Peize Pelica

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa (vencido, por entender que o artº 15 nº5 nº 108/89, de 24 de Setembro não consente o entendimento que lhe é dado no presente acórdão.)

Fui Presente
Amável Dias Raposo

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 120/96

CONCURSO INTERNO - CONCURSOS DE PESSOAL - CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO - HABILITAÇÕES LITERÁRIAS .- HOSPITAL DE GARCIA DA ORTA - REGIME DE INSTALAÇÃO - REQUISITOS LEGAIS

SUMÁRIO

O pessoal admitido na fase de instalação de um serviço público que seja nomeado e integrado nos respectivos quadros quando cessar o regime de instalação, adquire a qualidade de funcionário, pelo que pode candidatar-se aos concursos internos gerais, nos termos do artº 6º nº 43 alínea a) do D.L. nº 498/88, de 30 de Dezembro.

Conselheiro Relator
José Peixe Pelica

Processo nº 9123/96)
Sessão de 1996.10.22

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 120/96
(Reapreciação do processo nº 9123/96)

A C Ó R D Ã O

1.
Acordam na 1ª Secção do Tribunal de Contas.

Por decisão tomada em sessão diária de 11.04.96, foi recusado o visto à nomeação de Ana Paula Primo Roque Duarte, como técnica auxiliar de 2ª classe, da carreira técnica profissional nível 3 do Hospital de Garcia de Orta.

Os fundamentos de recusa foram os seguintes:

1º A interessada não possuía, à data do encerramento do concurso, 3 anos de serviço ininterrupto nas condições previstas no artº 6º nº 4 do Decreto-Lei nº 498/88.

2º Não se demonstrava que a mesma interessada fosse possuidora das habilitações legais exigidas pelo aviso do mesmo.

Inconformada com tal decisão veio dela reclamar a Senhora Ministra da Saúde que em síntese e com interesse sustenta.

A Ana Paula encontrava-se a exercer as funções de auxiliar de acção médica ao tempo do período de instalação do Hospital de Garcia de Orta.

Por tal facto foi de acordo com o disposto no artº 84º nº 2 do Decreto-Lei nº 413/71 de 27 de Setembro, nomeada em 01.10.94 e integrada no quadro de pessoal do dito Hospital (nomeação e integração publicitada no Diário da República II Série de 22.10.94).

Daí que a referida interessada, se tenha apresentado ao concurso interno geral predecessor da nomeação em causa, como verdadeira funcionária.

Acresce que a mesma interessada também possui as habilitações literárias exigidas para a nomeação.

Por tudo isto deve ser concedido o visto.

Prossecutivamente, foram os autos ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal que por parecer, aqui dado por reproduzido, sustenta a procedência da reclamação.

Seguiu o processado os trâmites legais, encontrando-se apto a ser decidido por inexistirem razões processuais que o obstaculem.

2.

Dos elementos probatórios reunidos nos autos julga-se correcto alinhar os seguintes considerandos.

A interessada Ana Paula foi (com efeitos a partir de 01.09.91) contratada por contrato administrativo de provimento, para exercer funções de auxiliar de acção médica no Hospital de Garcia de Orta.

Nessa época o dito Hospital estava em regime de instalação e assim se manteve durante mais algum tempo.

Por aviso publicado no Diário da República de 22.10.94 a interessada foi nomeada (nos termos do disposto, no artº 84º nº 2 do Decreto-Lei nº 413/71 de 27 de Setembro e no artº 29º do Decreto-Lei nº 77/94 de 9 de Março) auxiliar de acção médica daquele Hospital que, entretanto cessara aquele regime de instalação.

A mesma interessada apresentou-se a um concurso interno geral para provimento de várias vagas da categoria de técnica auxiliar de 2ª classe da carreira de secretária recepcionista, aberto por aviso publicado no Diário da República de 19.12.94, tendo sido, nessa sequência, nomeada para uma das vagas.

A citada interessada era à data do encerramento desse concurso possuidora do Curso Complementar Liceal (doc. de fls. 8).

3.

De acordo com o disposto no artº 6º nº 3 alínea a) do Decreto-Lei nº 498/88 de 30 de Dezembro, aos concursos internos gerais podem candidatar-se todo e qualquer funcionário "independentemente do serviço..." .

Por força do disposto nos artºs 84º nº 2 do Decreto-Lei nº 413/71 de 27 de Setembro permite-se que, o pessoal admitido na época de instalação dum serviço público, possa ser nomeado e integrado nos respectivos quadros, quando cessar aquele regime.

O artº único do Decreto-Lei nº 2/93 de 8 de Janeiro permite que se recrute para a categoria de técnico profissional nível 3 (que é a categoria e nível atribuídos por exemplo aos técnicos auxiliares de 2ª classe do quadro de pessoal dos Hospitais) os candidatos detentores do 11º ano de escolaridade.

4.

Fazendo agora aplicação dessas regras ao caso em apreço constata-se.

Porque a interessada na data da altura do concurso, era funcionária (havia sido nomeada e integrada na categoria de auxiliar de acção médica, na sequência da integração realizada após a cessação do regime de instalação atribuído ao Hospital de Garcia de Orta) e possuía o 11º ano de escolaridade numa só conclusão é possível:

Reunia ela todos os requisitos para a nomeação cujo visto se pretende.

5.

Por todo o exposto dá-se provimento à reclamação concedendo-se o visto à nomeação de Ana Paula Primo Roque Duarte como técnica auxiliar de 2ª classe da carreira técnica profissional nível 3 do quadro de pessoal do Hospital de Garcia de Orta.

Emolumentos devidos.

Comunique-se.

Lisboa,22 de Outubro de 1996

José Manuel Peixe Pelica (Relator)

Alfredo Jaime Menéres Barbosa

Manuel Marques Ferreira

Adelino Ribeiro Gonçalves

Adélio Pereira André

Fui Presente
Amável Dias Raposo

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 144/96

CONCURSOS DE PESSOAL - HABILITAÇÕES LITERÁRIAS - REQUISITOS LEGAIS.

SUMÁRIO

Em sede de reclamação da recusa do visto pode ser feita a prova dos factos relevante para a concessão do visto

Conselheiro Relator
José Peixe Pelica

Processo nº 41278/96
Sessão de 1996.10.22

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 144/96
(Reapreciação do processo nº 41278/96)

A C Ó R D Ã O

1.
Acordam na 1ª Secção deste Tribunal.

Por decisão tomada em sessão diária de 26 de Junho de 1996, foi recusado o visto à nomeação de Luís Miguel Barreira do Ó como fogueiro da Câmara Municipal de Sines.

A razão da recusa assentou no facto de não se ter feito prova do interessado possuir a escolaridade obrigatória (2º ciclo do ensino básico).

Dessa decisão reclama a Câmara Municipal de Sines invocando que o interessado possui as habilitações legais (2º ciclo) que só por lapso não foram oportunamente comprovadas.

Juntou documentos.

O processo seguiu com vista ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal que, através de parecer - aqui dado por reproduzido - sustenta o deferimento da reclamação.

A tramitação seguiu os seus termos legais encontrando-se apta a ser decidida.

2.

Dos elementos de prova reunidos nos autos verifica-se que os Serviços agora fazem prova do interessado possuir o 2º ciclo do ensino básico.

E como tal circunstância, permite concluir pela legalidade da nomeação (artºs 12º e 10º do Decreto-Lei nº 538/79 de 31 de Dezembro, e 2º nº 3 do Decreto-Lei nº 301/93 de 31 de Agosto) uma só conclusão é possível.

A reclamação merece provimento.

3.

Nestes termos concede-se o pretendido visto.

Emolumentos devidos.

Comunique-se.

Lisboa,22 de Outubro de 1996

José Manuel Peixe Pelica (Relator)

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

Manuel Marques Ferreira

Adelino Ribeiro Gonçalves

Adélio Pereira André

Amável Dias Raposo

ACÓRDÃOS DE VISTO

DECISÃO 3926/96

CONCURSO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS - FASES DO CONCURSO - FASE DA HABILITAÇÃO DOS CONCORRENTES - FASE DA VERIFICAÇÃO DA APTIDÃO DOS CONCORRENTES - FASE DA ADJUDICAÇÃO - APLICAÇÃO DIRECTA DE DIRECTIVA COMUNITÁRIA - PRIMADO DO DIREITO COMUNITÁRIO.

SUMÁRIO

Tendo em conta o Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, interpretado de harmonia com a Directiva 93/37/CEE, o procedimento do concurso público das empreitadas de obras públicas deve observar três fases distintas, a saber:

1ª Fase - Habilitação dos concorrentes, de harmonia com os artigos 87º e 90º do Decreto-Lei 405/93;

2ª Fase - Verificação da aptidão dos concorrentes admitidos na 1ª fase tendo em conta os critérios fixados nos artigos 24º, 26º, 27º, 28º e 29º da Directiva 93/37/CEE;

3ª Fase - Apreciação das propostas de adjudicação - artigo 30º da Directiva 93/37/CEE e 97º do Decreto-Lei nº 405/93.

Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira

Processo nº 56829/96
Sessão de 1996.08.07

DECISÃO Nº 3926/96

Tribunal de Contas, em sessão diária de visto de 7 de Agosto de 1996, examinou o contrato de empreitada de construção da Extensão de Saúde da Guia-Pombal, celebrado entre a Sub-Região de Saúde de Leiria e a **"A Encosta - Sociedade de Construções, Ldª."**; decidindo recusar o visto.

O contrato em análise foi precedido de concurso público aberto por anúncio publicado no Diário da República, II Série, de 7 de Novembro de 1995, em que se estipulava que a adjudicação será feita à proposta mais vantajosa, nos termos do Despacho do MOPTC nº 63/94-XII, de 17 de Janeiro de 1995, de acordo com a especificação do ponto nº 19 do programa do concurso.

O ponto 19 do programa do concurso dispõe:

"19 - **Critérios de apreciação das propostas para adjudicação**
Nos termos do despacho MOPTC 63/94-XII, de 17 de Janeiro de 1995 e da Directiva Comunitária 93/37/CEE, de 14 de Junho, a apreciação das propostas será feita em duas fases:

1ª Fase
(Verificação das capacidades mínimas de ordem financeira, económica e técnica dos concorrentes para execução da obra).
Só serão consideradas as propostas que preencham os seguintes requisitos mínimos:

1 - Apresentarem um Volume de Negócios, em pelo menos, dois dos três últimos anos superior ou igual a 150.000 contos.

2 - Apresentarem um "ratio" Encargos Financeiros/Volume de Negócios em, pelo menos, dois dos três últimos anos inferior ou igual a 6%.

3 - Apresentarem um "ratio" Solvabilidade em, pelo menos, dois dos três últimos anos superior ou igual a 0.8.

4 - Apresentarem um "ratio" Liquidez Reduzida em, pelo menos, dois dos três últimos anos superior ou igual a 0.8.

5 - Apresentarem declaração abonatória bancária.

6 - Apresentar técnico responsável pela obra, com currículo na direcção de obras semelhantes à agora posta em concurso.

2ª Fase
(Classificação das propostas que preenchem os requisitos referidos na 1ª Fase).

Os critérios a aplicar, na classificação das propostas, são os seguintes:
Preço (peso 100)

Na situação em análise procedeu-se conforme o disposto no ponto 19, anteriormente transcrito, para seleccionar o candidato/proposta a quem foi efectuada a adjudicação.

Que dizer da legalidade deste procedimento?

No mínimo, que não respeita nem o despacho MOPTC 63/94-XII, nem o Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, que disciplina o regime das empreitadas de obras públicas, nem, muito menos, a Directiva 93/37/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, em que aquele despacho se terá inspirado.

O procedimento de apreciação das propostas não está de acordo com as referidas normas porquanto da interpretação conjugada dos três textos normativos mas fazendo uma leitura conforme às normas de valor hierárquico superior - a Directiva - e que o Despacho, afinal, propugna, podemos fixar o seguinte regime dos processos de empreitada de obras públicas em que tenha havido concurso público:

1º MOMENTO - HABILITAÇÃO DOS CONCORRENTES - prevista expressamente nos artigos 87º e 90º do Decreto-Lei nº 405/93 e em que poderão ser excluídos os candidatos em contravenção às exigências formais previstas nestes preceitos.

2º MOMENTO - VERIFICAÇÃO DA APTIDÃO DOS CANDIDATOS - não expressamente prevista no Decreto-Lei nº 405/93, de 29 de Março, mas susceptível de ser utilizada a partir da aplicação directa da Directiva anteriormente citada (cfr. Mota Campos, Direito Comunitário, vol II, 1983, 254 e 33, edição da Calouste Gulbenkian e parecer 25/95, do Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas) ou através da interpretação do Decreto-Lei nº 405/93 conforme aquela Directiva.

Neste momento aprecia-se exclusivamente a aptidão dos candidatos sob o ponto de vista técnico e financeiro e nos estritos limites e finalidades estabelecidos nos artigos 24, 26, 27, 28 e 29 da Directiva 93/37/CEE, de 14 de Junho de 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

3º MOMENTO - APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS DE CADA CANDIDATO SELECCIONADO - ADJUDICAÇÃO

A apreciação efectuada neste terceiro momento é já das propostas e não dos candidatos, ao contrário dos momentos anteriores e, exclusivamente, feita com base nos critérios de adjudicação previstos no artigo 30º da Directiva e 97º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

Salienta-se que nenhum dos critérios utilizados nos primeiro e segundo momento podem vir a ser reponderados no momento da ADJUDICAÇÃO, atentas as diferentes finalidades destes três momentos, nos primeiros seleccionar candidatos e no último apreciar propostas, viciando, desta forma, princípios-fundamentais deste tipo de procedimento.

No caso em apreço extrai-se da leitura do ponto 19 do programa que os serviços baralharam os referidos momentos utilizando os critérios relativos à apreciação de candidatos para graduarem as propostas.

Da inadequação deste comportamento resulta, afinal, que a adjudicação é efectuada não "à proposta mais vantajosa economicamente" (artigo 97º, nº 1, Decreto-Lei nº 405/93, artigo 30º da Directiva e ponto nº 16 do Anúncio) mas utilizando um procedimento em que se misturam critérios específicos do 2º e 3º momento. Por outras palavras, os critérios próprios para a verificação da aptidão dos candidatos foram usados para a apreciação das propostas e de forma a que apenas sejam classificados afinal segundo o item "preço" e não com factores diversos susceptíveis de garantirem neste último momento a selecção da "proposta mais vantajosa" como consta do anúncio.

Consequentemente, porque tal alteração viola as normas já citadas da Directiva 93/37/CEE do Conselho de 14 de Junho, e do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, nomeadamente no que concerne aos princípios da transparência, imparcialidade e igualdade que devem presidir à actividade pública, recusou-se o visto.

O Juiz Conselheiro
Manuel Marques Ferreira

ACÓRDÃO 46/96

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - RECRUTAMENTO DE PESSOAL - CONCURSOS DE PESSOAL - AVISO DE ABERTURA - PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO - VAGAS

SUMÀRIO

Tendo em conta o disposto, entre outros, nos art^{os} 5º, 11º, nº 1, 16º, alínea b) e 20º, n°s 1 e 2, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, para que um concurso seja válido não só para as vagas anunciadas mas também para as que ocorrerem durante determinado período, é necessário que isso resulte do aviso de abertura, de forma a não suscitar dúvidas entre os potenciais interessados.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 55458 a 55462 e 59131/96
Sessão de 1996.09.24

ACÓRDÃO Nº 46/96

Acordam em Subsecção da 1ª Secção:

I. OS FACTOS

1. Por deliberação do Conselho de Administração, dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Almada, de 16 de Janeiro de 1995, foi autorizado o processo de recrutamento de seis Operadores de Estações Elevatórias.
2. No seguimento da deliberação referida no nº anterior procedeu-se a concurso externo de ingresso, cujo aviso de abertura foi publicado no Diário da República, III Série, de 19 de Abril de 1995.
3. No ponto nº 1 do aviso referido no nº anterior estabelecia-se, para além do mais, que o concurso se destinava ao *"provimento de seis vagas de operador de estações elevatórias."*

4. Por seu turno o ponto nº 4 do mesmo aviso é do seguinte teor: *"O concurso é válido pelo período de um ano."*
5. Dando cumprimento ao estabelecido no art.º 24º, nº 2, alínea b), do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro (cfr. também art.º 10º do Decreto-Lei Lei nº 52/91, de 25 de Janeiro), foi publicado no Diário da República, III Série, de 3 de Novembro de 1995, um aviso, tornado público que a lista de classificação final do concurso em causa foi homologado por deliberação do conselho de administração de 18 de Outubro de 1995, encontrando-se a mesma afixada, para consulta, na Divisão de Recursos Humanos dos Serviços.
6. Os primeiros 6 classificados já forma nomeados.
7. Por deliberação de 29/5/96 os serviços procederam à nomeação dos classificados 7º a 10º, 12º e 13º, considerando o referido no nº anterior e o facto do concurso ser válido pelo período de um ano.
8. As nomeações referidas no nº anterior, que dizem respeito aos interessados:
   - Paulo César Pereira Serrão (7º classificado);
   - José Manuel Pinto de Almeida (8º classificado);
   - Joaquim Luís Almeida Machado (9º classificado);
   - António Leopoldo Condeça Carvalho (12º classificado);
   - Luís António Pires Saraiva (13º classificado);

   são os actos ora submetidos a fiscalização prévia.

II. O DIREITO

A questão que se põe é a de saber se no caso de abertura de concurso com indicação do número preciso de vagas a prover mas também com menção expressa do seu prazo de validade por tempo determinado, tal concurso caduca com o preenchimento de todas, mas apenas, das vagas certas anunciadas, ou, pelo contrário, somente com o decurso do respectivo prazo de validade, mesmo que, por esta via, venha a abarcar também vagas futuras.

As disposições legais fundamentais a ter em consideração são os artºs 11º, nº 1, 16º, alínea b) e 20º, nº 1 e 2, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, aplicáveis às autarquias por força do

disposto no art.º 2º, nº 2, do mesmo diploma legal e Decreto-Lei nº 52/91, de 25 de Janeiro.

E, da interpretação conjugada das referidas disposições, chegamos à conclusão que, no que diz respeito às vagas a preencher, os concursos podem revestir três modalidades, a saber:

A) Visar unicamente o preenchimento de determinado número de vagas que deve ser mencionado;
B) Visar o preenchimento das vagas existentes e das que, eventualmente, vierem a ocorrer durante o seu prazo de validade, prazo este que deve ser fixado de 6 meses a 2 anos;
C) Visar constituir reservas de recrutamento, mesmo que não exista nenhuma vaga no momento da sua abertura, sendo válido para as vagas que ocorrerem durante o seu prazo de validade.

Não sendo o concurso em análise, manifestamente, do tipo referido em C), resta apurar se é do tipo referido em A) ou B).

E a resposta tem de ser que é do tipo referido em A).

É que para ser do tipo referido em B) tinha de se dizer, de forma a não suscitar dúvidas nos interessados, que o mesmo se destinava ao preenchimento das seis vagas existentes e das que, eventualmente, viessem a ocorrer durante o seu prazo de validade. E isto não foi feito. O facto de se Ter fixado um prazo de validade do concurso não favorece o entendimento contrário. Pode até dizer-se que, no caso, o ter-se fixado um prazo de validade para o concurso foi acto perfeitamente inócuo e por isso inútil.

O prazo de validade só tem de ser fixado quando o concurso se destina também ou exclusivamente ao preenchimento de vagas futuras o que não foi o caso.

Este entendimento é o que melhor se adequa à letra e ao espírito da lei e o que tem sido seguido por este Tribunal. Cfr., a título de exemplo, acórdão de 30 de Março de 1993, proferido no A.R. nº 43/93.

Sendo que só este entendimento salvaguarda alguns dos princípios gerais da razão de ser dos concursos, devidamente enumerados no art.º 5º, do mencionado Decreto-Lei nº 498/88.

Basta pensar que alguns dos eventuais e potenciais concorrentes poderão não ter concorrido, por considerarem que, atento o número de vagas anunciadas, a probabilidade da sua nomeação ser muito remota. Outra podendo Ter sido a sua atitude se do aviso resultasse, de forma clara, que o concurso se destinava não só ao preenchimento das vagas existentes mas também das que viessem a ocorrer durante determinado período.

III. DECISÃO

Tendo em conta tudo o que fica dito o Tribunal acorda em recusar o visto às nomeações em apreço.

Lisboa, 24 de Setembro de 1996.

Os Juízes Conselheiros,

Adelino Ribeiro Gonçalves

Manuel Marques Ferreira

José Manuel Peixe Pelica

Fui Presente
Amável Dias Raposo

ACÓRDÃO 48/96

QUÓRUM - ÓRGÃO COLEGIAL

SUMÀRIO

Nos órgãos colegiais compostos por três membros basta a presença de dois para a formação de "quórum", nos termos do artigo 22º do Código de Procedimento Administrativo.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processos nºs 63395/96 e outros
Sessão de 1996.10.08

ACÓRDÃO Nº 48/96

Processos nºs 63395/96, 63752 e 63753/96, 64569/96, 65302/96 e 71920 a 71928/96

Acordam em Subsecção da 1ª Secção:

I. OS FACTOS

Os actos sujeitos a fiscalização prévia são os seguintes:

1. Processo nº 63395/96.
   Nomeação definitiva de Paula Alexandra Sepúlveda Ferreira Fernandes, como assistente de oftalmologia do quadro de pessoal do Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia.
   O despacho autorizador foi proferido apenas por duas pessoas do Conselho de Administração (presidente e administradora-delegada).

2. Processos nºs 63752 e 63753/96.
   Nomeação provisória de Alexandre Carlos Silva Valada Marques Pires e de Etelvina Maria Madeira Candeias Máximo, para o lugar

de operador de reprografia e de cozinheiro, respectivamente, do Hospital de Santa Luzia de Elvas.
Os despachos autorizadores foram proferidos pelo director do hospital que acumula também as funções de director clínico e pela administradora-delegada.

3. Processo nº 64569/96.
Nomeação definitiva de Fernando Gabriel Rodrigues da Costa Madureira, como assistente de obstetrícia, para a Maternidade de Júlio Dinis.
O despacho autorizador foi proferido por duas pessoas do Conselho de Administração (composto por 3).

4. Processo nº 65302/96.
Contrato de trabalho a termo certo celebrado entre o Hospital Distrital de Viseu e Célia Cristina Melo Ferreira Barbosa Lopes da Silva, como auxiliar de acção médica.
O contrato foi precedido de despacho autorizador proferido por dois membros do Conselho de Administração (composto por 3). O director clínico encontrava-se ausente em gozo de férias.

5. Processos nºs 71920 a 71928/96.
Nomeações provisórias de:
- Cecília Carvalho Leite Lemos;
- Isabel Cristina Pinto Leite Morais;
- Cristina Maria Almeida Neves;
- Manuel Ricardo Brito Santos Oliveira;
- Marta Tavares Camarinha Nunes;
- Susana Maria Marques Fernandes;
- Paula Cristina Pelicano Alves Rodrigues da Silva;
- Paula Alexandra Durana Valente; e
- Armando Jorge Mucha Carvalho;

como enfermeiros - nível 1, do Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia.

O despacho autorizador foi proferido apenas por duas pessoas do Conselho de Administração (presidente e administradora-delegada).

II. O DIREITO

1. A única questão que se põe tem a ver com a interpretação do artº 22º, do Código de Procedimento Administrativo, designadamente do seu nº 2.

   Estabelece esta disposição:

   "2 - Sempre que se não disponha de forma diferente, não se verificando na primeira convocação o quórum previsto no número anterior, será convocada nova reunião, com o intervalo de, pelo menos, vinte e quatro horas, prevendo-se nessa convocação que o órgão delibere desde que esteja presente um terço dos seus membros com direito a veto, em número não inferior a três."

   A dúvida que nos casos em análise surge e urge resolver é a de saber se foi violada a parte final da referida disposição ao estipular *"em número não inferior a três."*

   E que, como vimos, as nomeações em causa foram autorizadas apenas por dois membros, embora em dois casos (processos 63752 e 63753) o director do hospital acumulasse também as funções de director clínico.

   Por outras palavras a questão é a de saber se nos órgãos colegiais compostos por três membros, todos eles têm de estar presentes para formarem o "Quórum" ou se basta a presença de 2.

   Em anotação à referida disposição legal (na redacção anterior ao Decreto-Lei nº 6/96, de 3 de Janeiro, mas a alteração introduzida não é relevante para o caso em apreço), escreveram Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim no seu "Código de Procedimento Administrativo Comentado", Livraria Almedina, Coimbra, 1993:

   "O nº 2 parece consagrar a ideia de que os órgãos colegiais de três membros não podem deliberar sem a presença de todos - pois a verdade é que, ao exigir em 2ª reunião a presença dum número mínimo de três membros, não se fez nele distinção alguma, corroborando assim de algum modo a tese de que com dois membros já não haveria colegialidade - como propõe parte da doutrina nos termos da anotação ao artº 13º.

   Mas não é menos verdade que isso pode pôr frequentemente em causa o princípio da continuidade do órgão, bem como valores mais concretos, como as simples férias dos seus membros - e a si-

tuação de recurso sucessivo a suplentes ou substitutos quebra a lógica, a unidade e a pretendida eficiência da gestão colegial.
Certo é que, em casos de órgãos colegiais de 3, 4 e 5 membros o preceito do nº 2 nunca poderá funcionar: estando presentes três membros, já está presente o quórum normal."
Daqui se concluindo que o legislador não foi feliz na redacção dada à disposição legal em causa.
Para nós temos como certo, é esse o caso que agora nos interessa, que ao estipular "em número não inferior a três", o legislador não estava a Ter em conta os órgãos colegiais com apenas três membros.
Sem pretendermos ser exaustivos apontamos as seguintes razões:

a) Uma de ordem operacional. Bastaria um dos membros não poder estar presente, por melhor que estivesse justificada a falta, para paralisar o órgão;
b) Outra de ordem prática, tendo em conta o objecto a atingir. Sendo três os membros e estando dois de acordo não se vê como o terceiro pudesse ter influência decisiva na deliberação (cfr. Artº 25º, do mesmo diploma);
c) Finalmente uma terceira de ordem literal. Se a lei estipula *"em número não inferior a três"* é porque se quer referir a órgão cuja composição é superior a 3.

Do exposto concluímos que nos casos em apreciação não foi violado o exposto no artº 22º, nº 2, do Código de Procedimento Administrativo, tendo as deliberações sido tomadas pelo número de membros necessários.

III. DECISÃO

Tendo em conta tudo o que fica dito o Tribunal acorda em conceder o visto às nomeações e contrato em apreço.

Diligências Necessárias.

Lisboa, 8 de Outubro de 1996.

Os Juízes Conselheiros,

Adelino Ribeiro Gonçalves - Relator

José Manuel Peixe Pelica

Manuel Marques Ferreira - *"Vencido, por entender que do artº 22º, nº 2 do C.P.A., se retira um argumento teleológico no sentido de que o legislador pretendeu - sem distinções - proibir que qualquer órgão colegial possa deliberar com um número inferior a três elementos).*

Fui presente
Amável Dias Raposo

OBRIGAÇÕES GERAIS

ACÓRDÃO Nº 38/96

ABERTURA DE CRÉDITO - AMORTIZAÇÃO - CERTIFICADO DE AFORRO - CONTRATO DE EMPRÉSTIMO A CURTO PRAZO - DIVIDA PÚBLICA - ENDIVIDAMENTO - LINHA DE CRÉDITO - MAPA CONTABILISTICO - OBRIGAÇÃO GERAL - OBRIGAÇÕES DO TESOURO

SUMÁRIO

1. Os mapas de posição da dívida pública elaborados pelo Tesouro devem reflectir as utilizações dos empréstimos autorizados em anos anteriores.

2. Os empréstimos de curto prazo contam para os limites globais fixados para o endividamento público. Se o empréstimo for contratado, na modalidade de linha de crédito há que considerar a sua utilização como total a menos que o Governo expressamente preveja a sua amortização parcial ou total.

Conselheiro Relator
Alfredo José de Sousa

Processos n°s 57 646 e 57 647/96
Sessão de 1996.07.22

ACÓRDÃO Nº 38/96

- **Portaria equiparada a Obrigação Geral - Certificados de Aforro**
  - aumento do limite máximo em 100 milhões de contos.
- **Obrigação Geral - Obrigação do Tesouro (OT) - aumento do limite autorizado em 162,196 980 milhões de contos.**

1. Para efeitos de exame e visto, nos termos do artº 13º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, a Direcção-Geral da Junta de Crédito Público enviou ao Tribunal de Contas a Obrigação Geral e a Portaria equiparada a Obrigação Geral modificativas dos empréstimos internos acima referidos.

As presentes alterações consistem no aumento dos limites máximos autorizados de emissão dos empréstimos. No que respeita aos certificados de aforro, o limite anteriormente fixado era de 200 milhões de contos, ficando agora alterado para 300 milhões de contos. Quanto às obrigações do Tesouro (OT), inicialmente foi autorizada a sua emissão até ao valor de 400 milhões de contos, tendo sido posteriormente alterado esse montante para 437,803 020 milhões de contos, pretendendo-se com a presente Obrigação Geral aumentar novamente o limite máximo autorizado para o montante de 600 milhões de contos.

A Obrigação Geral e Portaria equiparada a Obrigação Geral que inicialmente representaram a emissão dos empréstimos ora em análise foram visadas pelo Tribunal de Contas através do Acórdão nº8/96, tendo, também, merecido o "visto" a modificação posteriormente efectuada ao limite das obrigações do Tesouro (OT) conforme Acórdão nº 36/96.

A emissão das Obrigações em exame foram precedidas autorização constante de Resolução do Conselho de Ministros cuja fotocópia autenticada se encontra junta aos processos, aguardando publicação em Diário da República, segundo informação prestada pelos Serviços.

A Obrigação Geral e a Portaria encontram-se subscritas pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e foram sujeitas ao voto de conformidade da Junta do Crédito Público.

2. Importa analisar o respeito pelos limites de endividamento público fixados no art. 68º e 69º da Lei nº 10-B/96, de 23/3, seguindo de perto o muito bem elaborado relatório da contadoria.

Para o efeito, foram remetidos mapas da posição da dívida pública elaborados pelo Tesouro; de acordo com os dados neles constantes, pode concluir-se que os aumentos da emissão dos empréstimos em causa respeitam os limites de endividamento público fixados na Lei orçamental. Não obstante, tais informações merecem os seguintes reparos:

a) Os mapas da Direcção-Geral do Tesouro nada referem quanto às utilizações dos empréstimos autorizados em anos anteriores, cujos valores relevam para os limites estabelecidos nos nºs 1 e 2 do art. 69º, conforme estipula o nº 6 do mesmo artigo, sendo certo que tais

utilizações ocorreram, tendo em atenção os contratos visados pelo Tribunal de Contas em anos passados.

b) O Tesouro também nada menciona relativamente à emissão de empréstimos de curto prazo, os quais deverão contar para os limites globais fixados, na medida do montante de amortizações que ocorram após o final do exercício orçamental. Ao abrigo da possibilidade conferida pelo art. 69º, nº 8, encontra-se contratado um empréstimo interno de curto prazo até ao montante máximo de 200 milhões de contos, na modalidade de linha de crédito, cuja minuta foi visada pelo Tribunal de Contas no passado dia 17 deste mês, informando a D.G.T.,nesse processo, que não é razoável indicar valores de amortizações a efectuar no próximo ano económico, avançando, no entanto, que se prevê serem nulos. Porém, não parece que tal afirmação se possa considerar um comprometimento do Governo nesse sentido.

Em consequência, o valor de 200 milhões de contos foi considerado para efeitos da verificação do respeito pelo limite global de endividamento público, em conformidade com o estabelecido no nº 4 do artº 69º da Lei nº 10-B/96, de 23 de Março.

Em virtude da inclusão do referido montante de 200 milhões de contos na rubrica relativa à utilizações, verifica-se um saldo negativo no valor de 2,516 980 milhões de contos.

Não obstante, nos empréstimos concedidos pelo Banco Europeu de Investimentos é usual contabilizar, se necessário, apenas os valores a utilizar no decurso do ano económico em que foram autorizados; assim, no empréstimo relativo ao projecto "Travessia Ferroviária do Tejo", no montante de 20 milhões de contos, parece que o mesmo irá ser utilizado na totalidade durante o corrente ano, uma vez que a D.G.T. não indica utilizações parciais; já no que toca ao empréstimo financiador da construção de diversos lanços de estrada, projecto "JAE - Estradas XI", dos 13 milhões de contos, apenas serão utilizados 2 milhões de contos (cfr. Processos nºs 992 e 48 324/96).

Nesta medida, apura-se um saldo positivo de 8,483 020 milhões de contos. Tal conclusão terá como limites as observações constante do ponto 2 a) deste Acórdão.

Pelos fundamentos expostos acorda-se em Subsecção, da 1ª Secção do Tribunal de Contas em conceder o visto à Portaria equiparada a Obrigação Geral e a Obrigação Geral em apreço, podendo o Conselheiro Presidente proceder à respectiva assinatura para remessa ao Ministério das Finanças nos termos e para os efeitos previstos na lei, uma vez que se encontra verificado o respectivo contingente geral bem como as condições gerais e específicas estabelecidas na lei autorizadora.

Comunique-se a Sua Excelência o Ministro das Finanças, devendo o presente acórdão ser publicado juntamente com as Obrigações Gerais visadas.

Comunique-se à 2ª Secção para efeitos de fiscalização sucessiva no âmbito do respectivo Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Tribunal de Contas, em 22 de Julho de 1996

O CONSELHEIRO RELATOR

Alfredo José de Sousa

O CONSELHEIRO

João Manuel Fernandes Neto

O CONSELHEIRO

Adelino Ribeiro Gonçalves

Fui presente:

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO
Amável Dias Raposo

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

(2ª SECÇÃO)

RECURSOS

ACÓRDÃO Nº 216/96

CONTRATO DE FORNECIMENTO - HOSPITAL DE SANTA MARIA - PAGAMENTOS INDEVIDOS - RECUSA DE VISTO - RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA POR MULTA - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA - CONDENAÇÃO.

SUMÁRIO

1. Os pagamentos efectuados posteriormente à recusa de visto no contrato de fornecimento, nomeadamente após notificação da recusa, são indevidos e reveladores de culpa grave, em princípio insusceptível de relevação nos termos conjugados dos artigos 4º, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, 13º, nº 1, alínea b), 48º e 50º, estes da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

2. Não obstante, atento o facto de os bens adquiridos se destinarem a efectivar necessidades dos serviços e se não indiciar lesão ou fraude aos interesses patrimoniais públicos, a responsabilidade financeira reintegratória inerente é passível de relevação, que não já a responsabilidade financeira sancionatória ou por multa.

Conselheiro Relator
Carlos Manuel Botelheiro Moreno

Processo nº 2798/93
Sessão de 1996.10.31

RECURSO nº 6/96

Acórdão nº/96

A
Exposição

1. Pelo acórdão nº 58/96, de 14 de Março de 1996, votado em Subsecção da 2ª Secção deste Tribunal, foram os responsáveis pela conta de gerência

do Hospital de Santa Maria, relativa ao ano de 1993, condenados em multa nos termos seguintes:

- Miguel António Paiva Carneiro de Moura, na quantia de 200 000$00.
- José do Rosário Catarino, na quantia de 250 000$00.
- António Apolinário Bugalho de Almeida, na quantia de 150 000$00.
- Aida Fernanda Dias Moura Capela, na quantia de 150 000$00

2. A condenação dos responsáveis ficou, muito resumidamente, a dever-se à circunstância de terem sido dadas como provadas situações de **pagamento, pelo fornecimento de bens, posteriores a recusas de "Visto" deste Tribunal e após tais decisões terem sido notificadas aos responsáveis do Hospital.**

3. Não se tendo conformado com a decisão do Tribunal proferida em 1ª instância, os responsáveis Miguel António Paiva Carneiro de Moura, José do Rosário Catarino e Aida Fernanda Dias Moura Capela, impugnaram a respectiva condenação tendo alegado, em minuta comum, constante de fls. 3 a 7 dos autos e que aqui se dá por inteiramente reproduzida.

4. A posição assumida pelos recorrentes nas suas alegações é, em síntese, a seguinte:

4.1. Restringem o objecto do recurso à decisão que os condenou no pagamento de multas, não impugnando a matéria de facto em causa (aliás perfeitamente comprovada nos autos, mediante prova documental);

4.2. Consideram que os fornecimentos em questão se tornavam indispensáveis aos cuidados de saúde que lhes competia assegurar, sendo, por isso, a sua actuação resultado da satisfação dos deveres estabelecidos pelos artigos 64º, nº 1, 115º nº 2 e 266º, nº 1, todos da Constituição da República Portuguesa (CRP) e pela Lei nº 48/90, de 24 de Agosto; o seu comportamento inscreveu-se, segundo alegam, num verdadeiro conflito de interesses que tornava lícitos os factos "sub-judice", com fundamento no artigo 36º do Código Penal;

4.3. Invocam que as situações que se verificaram foram de carácter excepcional e que os deixaram sem outra opção que não fosse a que tornaram;

4.4. Na respectiva actuação, segundo os recorrentes, não se verificou qualquer culpa, seja a que título fôr.

4.5. Concluem os recorrentes que deve ser proferida decisão de quitação das respectivas responsabilidades e revogada a decisão que os condenou em multas.

5. O ilustre Magistrado do Ministério Público no seu mui douto e bem elaborado parecer de fls. 49 a 61 dos autos, concluiu que o presente recurso devia ser julgado improcedente, por não provado, e manter-se, por conseguinte, a decisão condenatória proferida em 1ª instância. E isto porque, em conclusão:

5.1.Os autos evidenciam que os responsáveis conduziram uma anómala contratação de bens para o Hospital, assumindo e realizando despesas de montante avultado, com desrespeito pelos princípios fundamentais da transparência, concorrência e igualdade entre os concorrentes e sem controlo prévio do Tribunal de Contas;

5.2.Os responsáveis concretizaram tais procedimentos indevidos, mesmo após notificados das recusas de "Visto" do Tribunal de Contas, consolidando as aquisições e os pagamentos judicialmente declarados como ilegais;

5.3.Não se evidenciou qualquer conflito inexorável de deveres que impossibilitasse aos responsáveis o cumprimento dos deveres de assegurar os cuidados de saúde pública e de cumprimento da Lei na aquisição de bens;

5.4.Os responsáveis agiram sabendo que os fornecimentos e pagamentos resultantes das suas condutas eram indevidos porque violavam a legalidade financeira;

5.5.O comportamento dos responsáveis merece ser especialmente censurado e sancionado, porque revela que agiram com a consciência de que tais pagamentos seriam indevidos e ilegais como consequência necessária das suas condutas;

5.6.Não se justifica, assim, que seja accionado o mecanismo legal da relevação das responsabilidades, previsto no artº50º da Lei nº86/89;

6. No seu já citado parecer, o digno magistrado do Ministério Público fundamenta as conclusões a que chegou pela forma seguinte, a fls. 51 e seguintes dos autos:

"Análise da Questão"

"I - DOS PRESSUPOSTOS DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES

Assente a matéria factual em causa, resta apreciar da bondade da decisão em recurso, que sancionou os responsáveis, nos termos do disposto no artº48º-nº1.b) da Lei nº86/89, de 8 de Setembro.

É indiscutível que os fornecimentos efectuados antes da obtenção do "Visto" deste Tribunal consubstanciam uma ilicitude financeira clara, por violação do disposto no artigo 4º do Dec-Lei nº146-C/80, de 22 de Maio, uma vez que os respectivos contratos estavam sujeitos à fiscalização prévia deste Tribunal-artº13º-nº1-b) da Lei nº86/89, com consequências, quer a nível reintegratório, quer a nível sancionatório -artº4ºnº1 do Dec.Lei nº146-C/80 e artº48º-nº1-b) da Lei nº86/89.

Também se comprovou factualmente que, para além de terem concretizado os fornecimentos antes do "Visto" deste Tribunal, os responsáveis vieram a autorizar pagamentos mesmo após terem tido conhecimento formal de que o Tribunal de Contas recusara o "Visto" prévio, porque os contratos em causa haviam sido precedidos de concursos em que se havia preterido as regras imperativas e fundamentais da publicidade, concorrência e igualdade entre todos os concorrentes.

É, assim, cristalino, que os responsáveis pela gerência tinham perfeita consciência de que os procedimentos referidos consubstanciavam um incumprimento das normas legais, como, aliás, reconhecem.

É, ainda, inequívoco que, pelo menos, após terem tomado conhecimento das decisões de recusa dos " Vistos" proferidas por este Tribunal, os responsáveis tinham consciência de que, mantendo os pagamentos, estavam a desobedecer a uma decisão do órgão máximo de fiscalização da legalidade financeira e se mantinha uma

situação de pagamentos ilegais e indevidos, agora judicialmente reconhecidos como tal pelo Tribunal de Contas.

Nos termos do disposto no artº48º da Lei nº86/89, a punição, com multa, dos responsáveis financeiros que efectuem pagamentos indevidos, exige que o comportamento daqueles seja, pelo menos, qualificado, como negligente.

Das premissas apontadas, que se afiguram indiscutíveis face à matéria carreada aos autos, parece-nos irrecusável a constatação de que se mostram verificados todos os requisitos legais que se exigem para a aplicação de medida sancionatória aos responsáveis.

Na verdade, o comportamento dos responsáveis foi mais que negligente, antes evidencia uma intenção de incumprimento dos preceitos legais atinentes à assunção de despesas públicas.

De facto, ao desrespeitarem os princípios fundamentais que devem presidir na contratação pública, ao não enviarem previamente os respectivos contratos para o Tribunal de Contas emitir o juízo de legalidade, ao efectivarem pagamentos após serem notificados da inevitável decisão de recusa dos " Vistos" por parte do Tribunal de Contas, os responsáveis sabiam que o seu procedimento, para além de indevido, fora considerado ilegal.

Tais comportamentos evidenciam uma actuação continuada e persistente dos responsáveis na violação das normas legais em causa, em vários momentos e por diversas formas, pelo que tem de se considerar verificado, não um comportamento negligente, antes uma intenção de incumprimento da lei. **Na verdade, e face aos elementos carreados aos autos e já referidos, terá que concluir-se que os responsáveis representaram como consequência necessária das suas condutas, a violação das disposições legais e o consequente pagamento indevido e ilegal.**

II - DA RELEVAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES

Equacionada e, a nosso ver, resolvida a questão prévia sobre a verificação dos pressupostos para a aplicação de sanções aos responsáveis, analisaremos, de seguida, se verificam circunstâncias que

justifiquem a relevação das responsabilidades, ao abrigo do disposto no artº50º da Lei nº86/89, de 8 de Setembro.

A referida disposição legal permite que o Tribunal de Contas, ponderado o grau de culpa, a gravidade da falta e o grau hierárquico, releve a responsabilidade dos responsáveis financeiros.

A relevação pressupõe que, perante a verificação de uma infracção financeira, o Tribunal considere que o comportamento dos responsáveis tenha sido considerado como de diminuta gravidade.
Não está em causa a responsabilidade reintegratória que poderia resultar para os responsáveis, uma vez que se relevou a mesma, atento o facto de os bens adquiridos se destinarem a efectivas necessidades do Hospital e não se indiciar lesão ou fraude aos interesses patrimoniais públicos.

Assim, não se discute a repetida alegação dos responsáveis de que os fornecimentos eram necessários ao Organismo, pois isso é dado adquirido e justificou a relevação da responsabilidade reintegratória.

Pelas mesmas razões, não se põe em crise que os fornecimentos deveriam ter sido pagos, porque eram a contraprestação da aquisição dos bens - o não pagamento corresponderia a um enriquecimento sem causa do Estado.

A questão em análise reconduz-se ao sancionamento dos responsáveis que, na sua actuação, não observaram os procedimentos legais na aquisição de bens e na assunção e pagamento de despesas públicas! E que, com as suas condutas colocaram o Hospital na posição de aceitar os bens antes dos contratos serem objecto de recusa de "Visto", na posição de ter de proceder a pagamentos irregulares para satisfazer obrigações contratuais irregularmente assumidas pelos gerentes.

Os recorrentes começam por afirmar que o Acórdão "sub judice" manifesta compreensão pelo modo como se processa a gestão de um Hospital diferenciado e com a dimensão do de Santa Maria-artº1º; e que o recurso tem como único fito explicar as razões que levaram a que os pagamentos em causa fossem feitos após a recusa do "Visto", decerto porque as explicações anteriores terão sido

manifestamente insuficientes e insatisfatórias por culpa própria - artigos 3º e 4º das doutas alegações.

Ora, relendo uma vez mais a peça alegatória, não se vislumbra que elementos novos ou explicações adicionais permitam infirmar o juízo condenatório formulado à actuação dos responsáveis!

Na verdade, aqueles limitam-se, na prática, a repetir o que afirmaram nos autos, quando foram citados, nos termos dos artigos 30º e 51º da Lei nº 86/89. É elucidativa, por exemplo, a argumentação desenvolvida nos artigos 14º/15º/16º/17º/18º das doutas alegações, em que se reproduzem quase textualmente as anteriores respostas - veja-se, para confronto, a transcrição constante do ponto nº 9.5.6 da douta decisão...

Os recorrentes vêm alegar, como argumento fundamental para a inexistência de culpa nos procedimentos referidos, que se encontravam face à necessidade de assegurar a aquisição imediata de bens indispensáveis para a prestação dos cuidados de saúde à população que é servida pelo Hospital, pelo que optaram pela efectivação desse seu dever, em detrimento do cumprimento da legislação. Invocam, como base legal, o artigo 36º do Código Penal.

Salvo o devido respeito, não têm qualquer razão.
Justifique-mo-nos:

No que concerne à licitude do facto praticado por se ter dado cumprimento a um dever conflituante com outro de igual ou menor valor - artº 36º do C.Penal - não se vislumbra fundamento para se enquadrar em tal estatuição os procedimentos adoptados pelos responsáveis. Na verdade, **não basta enunciar que o dever de prestação dos cuidados de saúde ficava prejudicado se tivessem sido observados os procedimentos legais na contratação do pessoal. Há que demonstrar tal asserção e a existência efectiva e actual de tal conflitualidade, o que não foi minimamente evidenciado.**

Na realidade, a melhor doutrina clarifica que, para se estar perante a estatuição do artº 36º do C.Penal é necessário que se verifique

uma "colisão inextricável de deveres iguais". Assim, e citando o Professor Figueiredo Dias:

" Rege aqui...a ideia de que o direito não pode exigir dos seus destinatários nada que seja de cumprimento impossível... verdadeiro conflito de deveres, nos termos e para os efeitos do artº 36º, só se dá quando inexoravelmente colidam dois deveres de acção e, quando, por conseguinte, a problemática do facto a justificar ocorra no domínio da omissão penalmente relevante".

(Jornadas de Direito Criminal, pagª 63; sublinhados nossos).

Delimitada correctamente a questão suscitada, **parece claro que estamos longe da figura do verdadeiro conflito de deveres. Nada nos autos demonstra, ou sequer indicia com suficiência, que os responsáveis estavam perante uma colisão inextricável de deveres iguais, que ambos os deveres não podiam ser cumpridos, que a colisão era inexorável.**

Pelo contrário, o que resulta dos autos é que os responsáveis nem sequer formularam um pedido de urgência ao Tribunal para que os contratos fossem objecto de uma decisão urgente, quando o poderiam ter feito-artº18º-nº 3 do Dec-Lei nº146-C/80, de 22 de Maio! Não reclamaram da recusa dos "Vistos", nada fizeram senão desrespeitar a Lei, desde o início.

Note-se que, no que concerne à Situação nº 5, os responsáveis, após a recusa do contrato, vieram, posteriormente, após a consolidação dos fornecimentos e dos pagamentos, apresentar um "novo" contrato, em que o objecto eram, exactamente, bens já fornecidos e pagos pelo 1º contrato, reduzindo tão somente o número de camas previstas no anterior contrato, omitindo que os fornecimentos e os pagamentos estavam efectuados e afirmando, despudoradamente, que " o presente contrato só produz efeitos após o "Visto" do Tribunal de Contas! Só assim, foi possível obter o "Visto", pois que o Tribunal foi induzido em erro por omissão de informação dos responsáveis -v.fls.22 da douta decisão.

Acresce que, das alegações dos responsáveis resulta que os fornecimentos em causa foram consequência final de processos iniciados há bastantes tempo, que se desenrolaram com alguma

morosidade, incompatível com a alegada natureza urgente de bens que, a não serem de imediato adquiridos, punham em causa, de forma decisiva, a prestação de cuidados de Saúde.

Na verdade, basta relembrar que as aquisições inseridas nas Situação 4 se iniciaram após uma requisição do serviço de anestesia em 1991-vidé artº 5º das alegações de recurso - tendo o equipamento sido entregue em 30 da Abril de 1993-artº 9º das referidas alegações! E, quanto aos fornecimentos inseridos na Situação nº 5, os concursos públicos para a aquisição das camas articuladas haviam começado há dois anos (artº14º das alegações).

Ou seja: não transparece nos autos que os fornecimentos tinham que ser de imediato entregues sob pena de não se assegurar o direito à prestação dos cuidados de Saúde. Não se detectam factos que justificassem a excepcionalidade de não se observar a legalidade na assunção de despesas públicas, que impusessem aos gestores o sacrifício de um dever, para assegurar um outro, que ficaria, de outro modo, irremediavelmente comprometido. Ora, só aí se poderia visualizar um conflito inultrapassável de cumprimento de dois deveres e poderia configurar-se a estatuição do artº 36º do Código Penal. Aliás, e como já se referiu, os responsáveis nem sequer pediram urgência na apreciação deste Tribunal!

Não podem confundir-se dois conceitos: o de que os bens eram necessários ao Hospital e o de que os bens eram vitais para o funcionamento do Hospital. Esta última asserção é, por natureza, incompatível com a morosidade do processos de aquisição e com a não alegação, em sede deste Tribunal, de urgência na apreciação.

A actuação dos responsáveis não pode, assim, ser considerada lícita. Antes, e como se decidiu na douta decisão ora em apreciação, deve ser avalizada em termos de culpa grave.

Na verdade, e à luz dos dados da experiência comum, outra não pode ser a conclusão a retirar dos comportamentos dos responsáveis:

preteriram, nos concursos prévios, as regras básicas da transparência, concorrência e igualdade entre os concorrentes:

adquiriram bens antes de submeterem os processos ao crivo obrigatório e prévio da legalidade da competência do Tribunal de Contas;
consolidaram os fornecimentos e efectuaram pagamentos, cientes da ilegalidade dos procedimentos, quando notificados pelo Tribunal de Contas de que eram o ilegais os processos de aquisição e que, por isso, havia sido recusado o "Visto" deste Tribunal;
vieram, posteriormente, num caso, a remeter para o Tribunal um "novo" contrato, em que o grosso dos bens a adquirir já o havia sido, em que os pagamentos se haviam efectuado, omitindo ao Tribunal tal realidade e levando-o a emitir um juízo de conformidade.

Tal actuação foi intencional, desviante, desprezando continuamente e de diversos modos a legalidade financeira e com clara consciência da ilegalidade das suas condutas."

B
Apreciação

7. Cumpre agora apreciar e decidir do Recurso interposto pelos três responsáveis acima identificados, expressamente admitido por despacho do Relator e no qual, também e além do mais, se decidiu pela sua tempestividade.

8. A exaustiva, clara e bem fundamentada análise levada a cabo pelo mui ilustre magistrado do Ministério Público, relativamente às alegações dos recorrentes, porque recolhe a nossa integral adesão e, por isso, se perfilha e confirma na íntegra., tal como atrás foi inteiramente reproduzida, dispensa-nos, por manifesta inutilidade, de acrescentar quaisquer outras considerações para podermos bem decidir do recurso.

C
Decisão

9. Nestes termos, o Tribunal de Contas, reunido em plenário da sua 2ª Secção, decide:

9.1. Julgar **improcedente** o recurso interposto por António Paiva Carneiro de Moura, José do Rosário Catarino e Aida Fernanda Dias Moura Capela

do Acórdão nº 58/96, de 14 de Março de 1996, tirado em Subsecção da 2ª Secção, Processo nº 2798/93, por não provado;

9.2. **Manter a decisão de condenação em multas** que havia sido proferida em 1ª instância;

9.3. Fixar os emolumentos, por cada um dos recorrentes, em 600$00 - Seiscentos escudos.

Notifiquem-se os recorrentes

Tribunal de Contas, em 31 de Outubro de 1996

O Conselheiro Relator,

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

Os Conselheiros Adjuntos,

Alipio Duarte Calheiros

João Manuel Fernandes Neto

Manuel Raminhos Alves de Melo

José Alves Cardoso

Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

João Pinto Ribeiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

António José Avérous Mira Crespo

José Oliveira Moita

Fui Presente
Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

JULGAMENTO DE CONTAS E AUDITORIAS

ACÓRDÃO 187/96

CULPA - DOLO - FUNCIONÁRIO PÚBLICO - INFORMAÇÕES OBRIGATÓRIAS - NEGLIGÊNCIA - OMISSÃO - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA - CONDENAÇÃO.

SUMÀRIO

Solicitação de esclarecimentos a Autarca pelo T.C. e falta de prestação das informações pedidas. Actuação sem dolo, mas com negligência diminuta (culpa leve). Conduta omissiva de funcionário geradora de culpa lata. Condenação do funcionário. Responsabilidade financeira sancionatória.

Conselheiro Relator
João Fernandes Neto

Processo nº 6/95
Sessão de 1996.07.11

ACÓRDÃO Nº 216/96

PROCESSO DE MULTA Nº 6/95

Acordam os Juízes em Subsecção da 2ª Secção deste Tribunal:

I - 1 - O presente processo de multa foi inicialmente instaurado contra **ARMANDO FRANÇA RODRIGUES ALVES**, Presidente da **Câmara Municipal de Ovar**, com base nos seguintes factos:

1.1 - Em 9 de Março de 1994 foi-lhe dirigido o ofício deste Tribunal nº 3155 a solicitar o esclarecimento de diversas questões suscitadas no relatório inicial do processo da conta nº 1645/90;

1.2 - Em 21 de Setembro do mesmo ano foi-lhe remetido novo ofício, com o nº 9548, para o esmo efeito, dado que ao anteriormente referido não fora dada qualquer resposta;

1.3 - Em 6 de Abril de 1995, perante o continuado silêncio do destinatário dos ofícios anteriores, foi-lhe enviado o ofício nº 4195 onde se solicitava novamente que fossem prestados os esclarecimentos já pedidos e se informava que, a manter-se a omissão de resposta, seria instaurado o processo de multa;

1.4 - À data da instauração do presente processo - 24 de Outubro de 1995 - ainda não tinham sido prestados os esclarecimentos pedidos, que só foram enviados a este Tribunal em 7 de Dezembro de 1995 pelo ofício da Autarquia nº 1645.

II - Citado o identificado Presidente da Câmara nos termos e para os efeitos consignados no § 2º do artº 7º do Decreto-Lei nº 29174, de 24 de Novembro de 1938 - aplicável "ex vi" do disposto no nº 3 do artº 62º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, aditado pelo artigo único da Lei nº 7/94, de 7 de Abril, então vigente - ele apresentou a sua defesa pelo ofício processado de fls. 14 a 16 alegando, em síntese, o seguinte:

- encontrava-se a exercer o seu primeiro mandato como autarca há, apenas, 22 meses e, não só não tinha consciência da situação em concreto, como não foi alertado pelos serviços da sua importância;
- confiou que o Serviço de Contabilidade da Câmara - para quem, de imediato, sempre despachou os ofícios deste Tribunal - produzisse atempadamente os esclarecimentos técnicos neles solicitados.

Enviou ainda, em anexo, a informação elaborada pela Chefe de Secção dos Serviços de Contabilidade da Autarquia, que se encontra processada a fls. 16.

III - Dada vista ao Exmº Procurador Geral Adjunto, este emitiu o douto parecer final de fls. 29 onde conclui pelo arquivamento dos autos.

IV - Atento o teor da defesa apresentada pelo presumível responsável e o disposto no § 5º do artº 7º do já aludido Decreto-Lei nº 29174, proce-

deu-se à citação da mencionada Chefe de Secção **Maria do Céu Ventura de Oliveira Sá e Cunha** enviando-se-lhe, para o efeito, fotocópia dos documentos pertinentes.

Esta funcionária apresentou as alegações juntas de fls. 34 a 38, que ora se dão por inteiramente reproduzidas, nas quais esclarece e procura demonstrar que só o excesso de serviço e a falta de recursos humanos e de meios para o desempenho cabal das suas funções esteve na origem do atraso na prestação dos esclarecimentos solicitados por este Tribunal, não tendo havido da sua parte qualquer desinteresse ou desrespeito, nem tendo a sua actuação sido dolosa ou intencional.

V - Na nova vista dada ao Digno Representante do Ministério Público este manteve a sua posição tomada no douto parecer referido na parte III deste aresto.

VI - Colhidos os vistos dos Exm^{os} Juízes Conselheiros Adjuntos cumpre, agora, apreciar e decidir:

Os factos descritos na parte expositiva deste aresto, como fundamentos da instauração do presente processo de multa, encontram-se documentalmente provados e foram expressamente confirmados pelo Presidente da Câmara Municipal de Ovar: vide o nº 1 da alínea A) das suas alegações (fls. 14).

Tal realidade fáctica, objectivamente valorada, integra - sem margem para dúvidas - o caso tipificado na alínea e) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89.

Da defesa apresentada pelo identificado Autarca, a quem foram dirigidos todos os ofícios deste Tribunal, decorre que todos eles foram por si despachados atempadamente no sentido do Serviço de Contabilidade prestar as informações solicitadas.

Porém, de todo o processado resulta com evidência que, no caso concreto - como, de resto, acontece por via de regra - não bastou ao dirigente despachar os ofícios para os Serviços competentes. É que, ainda que não ponha em causa a eficiência dos Serviços, sempre o dirigente - para além

do despacho tempestivo que lhe incumbe - terá de, posteriormente, certificar-se se e quando o seu despacho foi cumprido.

Na medida em que, aquando dos factos, o Presidente da Câmara ainda não tinha atingido um ano de exercício de funções no seu primeiro mandato pode concluir-se - com a margem de segurança possível na valoração do elemento subjectivo - que agiu sem dolo e que a negligência da sua conduta, por diminuta, justifica a relevação da sua responsabilidade nos termos do artº 50º da Lei nº 86/89: o que se decide.

Já a mesma conclusão não se pode formular relativamente à defesa apresentada pela Chefe de Secção Maria do Céu Ventura de Oliveira Sá e Cunha, nomeada, por deliberação camarária de 31/5/1988, substituta da Directora dos Serviços Administrativos e Financeiros (vide certidão a fls. 240 do processo nº 1645/90).

Com efeito, uma análise objectiva dos factos revela que os esclarecimentos pedidos no primeiro ofício enviado por este Tribunal à Autarquia - não obstante as insistências feitas para o mesmo efeito - só foram prestados um ano e nove meses depois.

Ainda que se aceite o alegado excesso de serviço e a falta de recursos humanos e de meios, há que reconhecer ser atraso em demasia; ainda que se admita não haver intenção de desrespeitar este Tribunal, haverá que convir que um tão prolongado silêncio revela, no mínimo, indiferença.

A diligência exigível ao cidadão comum sempre impunha o envio de um fax, o fazer o simples telefonema aos Serviços deste Tribunal a dar conhecimento da impossibilidade, ou mais realisticamente, da dificuldade em prestar os esclarecimentos pedidos. E a diligência legalmente obrigatória para uma Chefe de Secção substituta da Directora de Serviços, determinava que desse conhecimento ao Presidente da Câmara onde exerce funções que não estava a cumprir os seus despachos, além do mais, por ser a ele que cumpria tomar as providências necessárias para suprir as alegadas carências do serviço.

A contínua e prolongada conduta omissiva desta funcionária denota negligência grave e é punível nos termos dos nºs 2 e 3 do artº 48º da Lei nº 86/89, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 7/94 porquanto esta - embora já revogada pela Lei nº 13/96 de 20 de Abril - era a vigente aquando da

situação em análise e a que fixava o regime concretamente mais favorável à arguida: vide o nº 4 do artº 2º do novo Código Penal, que reproduziu o mesmo preceito do Código anterior.

Em face do que explanado fica, acordam os Juízes em Subsecção da 2ª Secção em:

a) **Absolver** o Dr. Armando França Rodrigues Alves como Presidente da Câmara Municipal de Ovar;

b) **Condenar** Maria do Céu Ventura de Oliveira Sá e Cunha, como Chefe de Secção do Serviço de Contabilidade e substituta da Directora de Serviços da mesma Autarquia - pela prática da infracção descrita na alínea e) do artº 48º da Lei nº 86/89 - na multa de **20 000$00** (vinte mil escudos).

Emolumentos: **1 500$00**

Notifique.

Tribunal de Contas em sessão de 11 de Julho de 1996

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

João Manuel Fernandes Neto

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

Manuel Raminhos Alves de Melo

José Alves Cardoso
(Vencido quanto à deliberação condenatória, por virtude de a Senhora Chefe de Secção não Ter sido a destinatária dos pedidos de esclarecimento por parte do Tribunal, nem lhe competir a sua transmissão a este)

Fui Presente
Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

ACÓRDÃO Nº 193/96

CONTA DE GERÊNCIA - INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL - JUNTA DE FREGUESIA - PROCESSO DE MULTA - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - CONDENAÇÃO.

SUMÁRIO

1. As contas de gerência das entidades a que se reporta o nº2 do artigo 17º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro e cujos montantes sejam iguais ou inferiores ao limiar aí estabelecido, depois de devidamente organizadas, de harmonia com as Instruções emanadas do Tribunal de Contas, devem ficar arquivadas nos respectivos serviços durante o prazo de cinco anos.

2. Porém deve ser enviada, anualmente ao Tribunal de Contas e dentro dos prazos de prestação de contas, certidão, cópia ou fotocópia da acta da sessão em que foi discutida e aprovada a conta de gerência, na parte em que constam os montantes anuais da receita e de despesa, bem como a relação dos responsáveis.

3. A omissão do envio da documentação pertinente ao Tribunal de Contas é imputável aos responsáveis que nesse ano exerciam funções quando sempre que não tenham posto à disposição dos responsáveis pela gerência seguinte os elementos necessários para a sua elaboração.

Conselheiro Relator
João Fernandes Neto

Processo nº 1/95
Sessão de 1996.09.19

ACÓRDÃO Nº 193/96

PROCESSO DE MULTA Nº 1/95

Acordam os Juizes em Subsecção da 2ª Secção deste Tribunal:

I . 1 - Como consequência da falta de apresentação tempestiva da documentação respeitante à gerência de 1993 da Junta de Freguesia de Évoramonte (Estremoz) foi instaurado o presente processo de multa contra:

1.1 - Os seguintes responsáveis pela gerência de 1993, a quem competia a elaboração da respectiva conta:

- Miguel Dias Alagoinha (Presidente),
- Pedro Manuel Castelo Branco Peixoto Bourbon (Secretário) e
- Hermenegildo José Mateus Conim (Tesoureiro);

1.2 - E os seguintes responsáveis pela gerência de 1994, sobre quem impendia o dever legal de apresentação atempada da respectiva documentação:

- Rafael Lopes Alagoinha (Presidente),
- Joaquim Bernardo Silva Lima (Secretário) e
- Gertrudes Maria Ganhão Tavares (Tesoureira).

2 - Este processo baseou-se nos seguintes fundamentos:

2.1 - Até 31 de Maio de 1994 a mencionada Junta de Freguesia era legalmente obrigada a enviar a este Tribunal a sua conta de gerência respeitante ao ano de 1993 ou - no caso do montante global da sua receita ou despesa ser inferior a 94 800 contos (2 000 vezes o salário mínimo mensal geral) - a documentação indicada no último parágrafo do nº 3 da Resolução nº 2/TC - I/90, publicada no Diário da República, I Série, de 25 de Janeiro de 1990.

2.2 - Não obstante oficio enviado, com aviso de recepção, solicitar o cumprimento desta obrigação - vide cópia a fls. 8 - a Junta de Freguesia continua em falta alegando:

- *o seu Presidente na gerência de 1994, Rafael Lopes Alagoinha, que o seu antecessor não lhe entregou os documentos necessários para cumprir a legalidade apesar de os ter solicitado várias vezes, quer telefonicamente, quer por conta registada;*
- *o Presidente na gerência de 1993, Miguel Dias Alagoinha, que o seu sucessor se recusa a entregar-lhes todo e qualquer documento, impedindo-o, simultaneamente, de ter acesso aos documentos solicitados.*

II. Nos termos e para os efeitos consignados no § 2º do artº 7º do Decreto-Lei nº 29174, de 24 de Novembro de 1938 - aplicável "ex vi" do disposto no nº 3 do artº 62º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, aditado pelo artº único da Lei nº 7/94, de 7 de Abril, então vigente - foram citados todos os identificados gerentes, como presumidos responsáveis pelo supra descrito procedimento omissivo, cujas alegações se encontram processadas a fls. 29, 31, 33 e 34 e 50 e 51 e ora se dão por inteiramente reproduzidas pata todos os efeitos legais.

III. O Exmº Procurador-Geral Adjunto, no seu douto parecer lavrado a fls. 81 e seu verso, conclui no sentido de que a cada um dos responsáveis da conta de 1993 seja aplicada uma multa nunca inferior a 25 000$00.

IV. Após a emissão deste parecer, os autos baixaram à Secretaria para esta informar quais os montantes globais da receita e da despesa da conta de gerência de 1993 da Junta de Freguesia de Evoramonte, com vista a apurar se era obrigatório o envio desta conta ou apenas a documentação mencionada na já referida Resolução nº 2/TC-I/90.

Da informação prestada a fls. 93 resulta que o total das receitas foi de 7 619 701$00 e o das despesas 9 923 074$00.

V. Colhidos os vistos legais dos Exmºs Juizes Conselheiros Adjuntos, cumpre apreciar e decidir:

Tendo em consideração que os montantes globais da receita e da despesa da gerência inteira da Junta de Freguesia de Evoramonte são inferiores a 2 000 vezes o salário mínimo mensal geral - fixado, para o referido ano, em 47 400$00 pelo artº 1º do Decreto-Lei nº 124/93, de 16 de Abril, com referência ao nº 1 do artº 1º do Decreto-Lei nº 69 - A/87, de 9 de Fevereiro - a respectiva conta não estava sujeita ao julgamento deste Tribunal atento o nº 2 do artº 17º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Com efeito, os valores indicados na parte IV deste aresto são significativamente inferiores ao montante de 94 800 contos em que se cifrou, em 1993, o limite mínimo para o julgamento por este Tribunal das contas das Freguesias.

Tal facto, embora obviamente não dispensasse a Junta de Freguesia de Evoramonte da elaboração da conta de gerência de 1993 em forma legal e da sua manutenção em arquivo durante o prazo de 5 anos - dado o estipulado no nº 3 do já citado artº 17º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro - implicava o envio a este Tribunal, dentro do prazo da prestação da conta (até 31 de Maio de 1994 "ex vi" do artº 15º do Decreto nº 26341, de 7 de Fevereiro de 1936) apenas de certidão, cópia ou fotocópia da acta da sessão em que foi discutida e aprovada a conta de gerência, na parte em que constam os montantes anuais de receita e de despesa e, bem assim, a relação nominal de responsáveis: vide o nº 3 da Resolução nº 2/TC-I/90, de 5 de Janeiro, publicada no Diário da República, I Série, nº 21, de 25 de Janeiro de 1990.

Daí que a realidade fáctica que determinou a instauração do presente processo de multa integre, não o caso tipificado na alínea d) do nº 1 artº 48º da Lei nº 86/89 - por isso que Entidade não era obrigada à apresentação da conta da gerência de 1993 - nem o descrito na alínea g) do mesmo artigo - porquanto a remessa tempestiva dos documentos supra referidos não resulta da lei, mas antes da citada Resolução deste Tribunal - mas sim os casos elencados nas alíneas e) e h) também do mencionado artigo.

Uma vez que, em relação à falta injustificada de elaboração prevista nesta última alínea, não foi fixado o limite máximo para a multa abstractamente aplicável - vide a redacção dada ao nº 2 do citado artº 48º pela Lei nº 7/94 que, embora já revogada, era a vigente aquando da situação em análise e a que fixava o regime punitivo concretamente mais favorável (nº 4 do artº 2º do Código Penal) - impõe-se concluir, como corolário do domínio do sancionatório, que o facto, embora tipificado, não é susceptível de punição com multa.

Resulta, assim, do exposto que a descrita conduta omissiva dos responsáveis tenha de ser objectivamente valorada, para efeitos sancionatórios, como subsumindo-se apenas à "falta de remessa de documentos solicitados" tipificada na já referida alínea e) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro: "hoc sensu" o acórdão nº 218/95 - 2ª Secção, de 9 de Novembro.

É dentro destes parâmetros que importa agora aquilatar da eventual culpabilidade dos arguidos.

E é evidente que aos responsáveis pela gerência de 1994 da Junta de Freguesia de Evoramonte não pode ser assacada qualquer culpa pelo não envio da documentação respeitante à conta de gerência do ano anterior.

Com efeito, era-lhes de todo inviável remeter a este Tribunal fotocópia da acta da sessão em que foi aprovada a conta de 1993 na medida em que esta nem foi atempadamente elaborada pelos anteriores membros da referida Junta, nem a respectiva documentação foi por estes posta à disposição dos responsáveis pela gerência de 1994 para a sua elaboração, não obstante os esforços envidados e as diligências efectuadas para o efeito pelos gerentes de 1994: vide o oficio de 03.03.94 enviado ao ex-Tesoureiro da Junta (fls.) e a queixa crime apresentada ao Digno Representante do Ministério Público da Comarca de Estremoz (fotocopiada de fls. 35 a 37 dos presentes autos).

Como é óbvio, sem a prévia elaboração da conta de 1993 era inviável proceder à sua discussão e aprovação.

Pode, assim, concluir-se - sem margem para erros - que a culpa pela omissão do envio da documentação pertinente à conta de gerência de 1993 deve ser imputada aos membros da Junta que, nesse ano, exerciam funções.

Porém, na medida em que não estamos no domínio da efectivação da responsabilidade financeira - que, por princípio, é solidária - mas antes perante responsabilidade por multa, importa para efeitos sancionatórios, aquilatar da culpa de cada um dos responsáveis pela referida gerência de 1993 equiponderada com as suas competências legalmente definidas.

Da análise destas competências verifica-se que as funções do Secretário da Junta são alheias à elaboração da conta de gerência e à escrituração do livro onde se espelha o movimento financeiro da Junta, bem como à documentação que lhe serve de suporte: vide o nº 1 do artº 29º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, mantido inalterado pela Lei nº 18/91, de 12 de Junho.

Assim e uma vez que dos autos não resulta que lhe tenham sido confiadas quaisquer funções inerentes à matéria em análise pela Junta é possível concluir que - também ao Secretário do órgão executivo da freguesia em 1993 - não pode ser atribuída qualquer culpa relevante pela factualidade "sub judice".

Já outro tanto não se pode inferir quanto ao então Presidente **Miguel Dias Alagoinha** e ao então Tesoureiro **Hermenegildo José Mateus Conim.**

Na verdade, era àquele que competia submeter a conta à apreciação da assembleia de freguesia ou do plenário e a julgamento deste Tribunal - vide alínea f) do nº 1 do artº 28º do citado Decreto-Lei nº 100/84 - e era ao então Tesoureiro que cabia promover a arrecadação das receitas, efectuar o pagamento das autorizações de despesa e proceder à escrituração do Livro de Receita e de Despesa, visando os respectivos documentos de receita e de realização de despesa: vide o nº 2 do artº 29º do mesmo diploma legal.

É esta específidade de funções do Tesoureiro que justifica o teor das alegações apresentadas pelos restantes membros do executivo da Junta de 1993 processadas a fls. 29 (as do então Secretário) e a fls. 31 (as do então Presidente), bem como o facto de toda a correspondência sobre a matéria enviada pelo executivo de 1994 ter sido dirigida ao ex-Tesoureiro da Junta.

Aliás, no inquérito que correu os seus trâmites na Delegação da Procuradoria da República do Tribunal Judicial da Comarca de Estremoz - que veio a ser arquivado com base na inexistência de indícios da prática do crime de peculato pelos membros do executivo da Junta em 1993 - averiguou-se que os documentos da conta da gerência desse ano se encontravam na posse do então Tesoureiro **Hermenegildo Conim**.

E dos autos resulta que este - se não agiu dolosamente na não elaboração tempestiva da conta de gerência e na não apresentação atempada da documentação necessária para ser enviada a este Tribunal - pelo menos, actuou de forma negligente, assumindo a sua conduta omitiva em grau de negligência tal que inviabiliza a relevação da correlativa responsabilidade sancionatória.

Por outro lado, não deve olvidar-se que também o então Presidente da Junta, a quem cumpria coordenar a actividade desta - vide a alínea d) do nº 1 do artº 28º do citado Decreto-lei nº 100/84 - actuou de forma negligente, uma vez que não diligenciou, como era seu dever, para que a conta de gerência fosse elaborada a tempo e horas tanto mais que, como era de prever, o fim do ano económico de 1993 coincidiria com o fim do seu mandato.

E, posteriormente, também dos autos não resulta que tenha feito qualquer diligência concreta e relevante para que a documentação em falta tenha sido enviada tempestivamente a este Tribunal.

Em face do que explanado fica, acordam os Juizes em Subsecção da 2ª Secção em:

a) Absolver todos os membros que constituíram o Executivo da Junta de Freguesia de Evoramonte em 1994 e o ex-Secretário da mesma Junta em 1993 **Pedro Manuel Castelo Branco Peixoto Bourbon**;

b) Condenar cada um dos arguidos **Miguel Dias Alagoinha** e **Hermenegildo José Mateus Conim** - aquele como ex-Presidente e este como ex Tesoureiro, ambos da referida Junta em 1993 - pela prática da infracção prevista pela alínea e) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89,na multa de 30 000$00 (trinta mil escudos).

Emolumentos: 1 500$00

Notifique.

Tribunal de Contas, em sessão de 19 Setembro de 1996.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR:

João Manuel Fernandes Neto

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS:

Manuel Raminhos Alves de Melo

José Alves Cardoso

ACÓRDÃO Nº 228/96

AUTARQUIA LOCAL - CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES - CAUÇÃO - CONTRATO ADICIONAL - CONTRATO DE EMPREITADA - DEPÓSITO DE GARANTIA - DESCONTO OBRIGATÓRIO - DESPORTO - EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS - INTERESSE PÚBLICO - OPERAÇÕES DE TESOURARIA - SUBSIDIOS - TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO

1 O Dec. Lei nº 45362, de 21 de Novembro de 1963 - que regulava determinadas funções dos corpos administrativos - embora não tenha sido expressamente revogado pela Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, foi objecto de uma revogação global (vide nº2, "in fine", do artº 7º do Código Civil) por esta lei, na medida em que ela definiu toda a matéria respeitante às atribuições das autarquias e às competências dos respectivos órgãos;

2 A alínea i) do nº1 do artº 51º do Dec. Lei nº 100/84, de 29 de Março - na redacção hoje vigente, dada pelo artigo único da Lei nº 18/91, de 12 de Junho (que reproduziu integralmente a alínea q) da versão inicial) - fixa dois requisitos, ambos como "conditio sine qua non", para que as entidades e os organismos possam beneficiar de apoios autárquicos: é necessário que sejam legalmente existentes e que prossigam fins de interesse público;

3 A noção de interesse público há-de traduzir sempre a exigência de satisfação das necessidades colectivas: ele será sempre o interesse global de uma determinada comunidade;

4 Ainda que na doutrina se possa defender que os subsídios são realidades diferentes das comparticipações financeiras eles estão, ainda assim, sujeitos ao regime destas no âmbito do apoio ao associativismo desportivo consagrado na Lei nº 1/90, de 13 de Janeiro e regulamentado pelo Dec. Lei nº 423/91, de 6 de Novembro;

5 Daí que a Câmara Municipal deva proceder à celebração de contratos programas sempre que as comparticipações/subsídios a atribuir aos clubes desportivos ultrapassem, no respectivo ano eco-

nómico, o limite fixado no nº2 do artº 2º do citado Dec. Lei nº 423/91;

6 O movimento dos fundos respeitante a cauções e depósitos de garantia de empreitadas e ao desconto de 0,5% nestas efectuado para a Caixa Geral de Aposentações tem de ser sempre realizado na "conta de operações de tesouraria" "ex vi" do disposto, respectivamente, nas alíneas d) e c) do nº1 do artº 36º do Dec. Lei nº 341/83, de 21 de Julho;

7 Quer nas empreitadas por série de preços, quer nas por preço global, os trabalhos a mais, ou os não previstos, deverão ser objecto de um contrato escrito adicional e da sua sujeição ao "visto" deste Tribunal sempre que, pelo seu valor, não seja legalmente dispensada tal exigência de forma.

Conselheiro Relator
João Fernandes Neto

Processo nº 1544/93
Sessão de 1996.11.14

ACÓRDÃO Nº 228/96

Acordam os Juizes em Subsecção da 2ª Secção deste Tribunal:

I. 1. Procede-se a julgamento do processo da conta da responsabilidade inerente à gerência inteira de 1993 dos seguintes membros da Câmara Municipal de Leiria:

- **Afonso Lemos Proença,**
- **Zeferino do Sacramento Pereira,**
- **Augusto Rodrigues Oliveira,**
- **Alfredo Azevedo Maia,**
- **Vitor Manuel Domingues Lourenço,**
- **José Manuel Carraça da Silva,**
- **Ambrósio Nunes Ferreira,**
- **Guy Américo Stoffel Fernandes Costa,** apenas no período de 1 de Janeiro a 30 de Abril,
- **Maria Dulce Pedrosa Bernardes Augusto,** também no período do anterior Vereador,

- **Manuel Martins Mendes**, desde 7 de Maio até 31 de Dezembro,
- **Cândido Manuel Pereira Monteiro Ferreira,** de 1 de Setembro a 31 de Dezembro, e
- **António José de Almeida Sequeira,** de 7 de Maio até 31 de Agosto,

todos devidamente identificados na relação nominal de responsáveis processada a fls. 719.

2. O processo está instruído com os documentos necessários ao julgamento e o seu exame permitiu à Contadoria elaborar o ajustamento constante a fls. 1 130, que engloba as quantias inerentes à receita, à despesa e aos correspondentes saldos dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento - por isso que, não tendo estes nem personalidade jurídica, nem autonomia administrativa e financeira, o respectivo movimento financeiro faz parte integrante de responsabilidade total do Executivo Camarário - e que, em síntese, expressa o seguinte resultado da gerência:

DÉBITO	
Saldo da gerência anterior	108 106 878$40
Recebido na gerência	5 579 915 588$00
TOTAL	**5 688 022 466$40**
CRÉDITO	
Saído na gerência	5 452 853 384$20
Despesa duvidada	**177 599 222$00**
Saldo p/ a gerência seguinte	57 569 860$20
TOTAL:	**5 688 022 466$40**

3. A débito da conta de gerência deverão incluir-se as seguintes importâncias, que não foram escrituradas na conta ora com apreciação por terem sido recebidas posteriormente a 31 de Dezembro de 1993:

3.1. Respeitantes à Câmara Municipal:

100 622$00	*Caixa Geral de Depósitos*	*Conta nº 83 790/330*
26 018$00	*Caixa Geral de Depósitos*	*Conta nº 9 032/732*
932 491$00	*Caixa Geral de Depósitos*	*Conta nº 2 333/632*
13 750$00	*Caixa Geral de Depósitos*	*Conta nº 58 551/530*
3 226$00	*Banco Nacional Ultramarino*	*Conta nº 213/0000118*
5 123$10	*Banco Exterior de España, S.A.*	*Conta nº 0009.191403.001*
26 246$00	*Banco de Comércio e Indústria*	*Conta nº 001 202286033*
14 750 400$00	*Dir. Reg. De Agricultura da Beira Litoral*	
1 176 340$00	*Serviço Nacional de Bombeiros*	

3.2. Respeitantes aos Serviços Municipalizados:

77 710$00	*Caixa Geral de Depósitos*	*Conta nº 6962.932*
122 234$00	*Caixa Geral de Depósitos*	*Conta nº 4995.532*
63 287$50	*Banco Totta & Açores*	*Conta nº 22140712*
150$00	*Banco Comércio e Indústria*	*Conta nº 30003289561*
8 948$00	*Banco Nacional Ultramarino*	*Conta nº 213/0000125*
17 107$60	*Montepio Geral*	*Conta nº 16480-8*
14 088$00	*Banco Pinto & Sotto Mayor*	*Conta nº 68430.3*
18 647$00	*Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria*	*Conta 49063*
513$00	*União de Bancos Portugueses*	*Conta nº 5640018*
637$20	*Banco Comercial Português*	*Conta nº 4282551*
24 420$00	*Crédito Predial Português*	*Conta nº 6218811*

4. A conferência e a liquidação da conta de gerência ora "sub judice" foi complementada **com uma auditoria**, realizada à Câmara Municipal de Leiria e aos seus Serviços Municipalizados de Água e Saneamento, que teve como objectivos:

- definir responsabilidades;

- determinar as competências reais de cada área funcional, bem como as tarefas de cada funcionário através da solicitação do preenchimento de fichas concebidas para o efeito;

- detectar a eventual existência de segregação de funções;

- verificar a organização contabilística implementada no que se refere aos documentos obrigatórios e auxiliares utilizados e aos procedimentos contabilísticos, bem como à realização de despesas;

- determinar a regularidade dos balancetes efectuados às Tesourarias (realização de contagens físicas e reconciliações bancárias mensais).

Das diligências efectuadas extraíram-se as seguintes **CONCLUSÕES:**

4.1. Respeitantes à Câmara Municipal:

4.1.1. A estrutura organizativa aprovada e publicada, referida no Capº V - A, de fls. 13 a fls. 14, não corresponde à implementada, uma vez que:

a) Os Núcleos de Apoio à Divisão de Acção Social e Cultural, aos Departamentos de Obras, de Planeamento e de Urbanismo e Ambiente não foram activados;

b) O Serviço de Apoio Jurídico, face às competências que lhe estão adstritas, deveria ser órgão de "staff" de apoio ao executivo.

c) Na elaboração da Estrutura Organizativa (Organograma) a Câmara Municipal não teve em atenção a cadeia de níveis hierárquicos, como por exemplo a Divisão de Acção Social e Cultural estar ao mesmo nível dos restantes Departamentos e algumas

Secções daquela Divisão estarem ao mesmo nível das Divisões daqueles Departamentos.

4.1.2. No levantamento dos circuitos contabilístico-financeiros (capº V - C, a fls. 17), há a salientar os factos de:

a) Na escrituração da Conta Corrente com Instituições de Crédito (Mod. R-D), a inclusão a crédito das importâncias relativas aos cheques emitidos e remetidos para assinatura do Presidente da Câmara, faz com que os valores dos saldos existentes nas Instituições de Crédito e no Resumo Diário de Tesouraria (Mod. T-2) não correspondam aos da respectiva Conta-Corrente.

b) Alguns funcionários suportarem pequenas despesas inadiáveis da autarquia, as quais eram reembolsadas posteriormente, contra a entrega dos documentos justificativos das mesmas. Para obviar esta situação, deveriam ser constituídos Fundos Permanentes, de acordo com o previsto no artº 30º do Dec. Lei nº 341/83, de 21 de Julho.

4.1.3. No dia 28.03.95, efectuou a equipa um balanço à Tesouraria da Câmara Municipal de Leiria, no momento do seu encerramento, conforme se encontra relatado no Cap. VII, de fls. 18 a fls. 20, tendo elaborado o respectivo Termo de Balanço, inserto a fls. 98, dos presentes autos.

- O referido Termo evidencia uma diferença para mais, de 63 342 544$00, tendo esta divergência ficado a dever-se a créditos, a débitos e a juros não contabilizados, bem como, à aquisição de um livro de cheques e encargos com empréstimos.

- As importâncias que deram origem a esta divergência foram regularizadas nos dias subsequentes, conforme mapas insertos de fls. 19 a fls. 20 e documentação de suporte de fls. 104 a fls. 178, dos presentes autos.

4.1.4. Da apreciação da gestão orçamental e financeira (Cap. IX, de fls. 21 a fls. 28), constatou-se que:

a) Os valores executados referentes às receitas e às despesas de capital ficaram muito aquém dos valores orçamentados, pelo que a taxa de execução foi bastante baixa, oscilando entre 42% e 50% e entre 49% e 52%, respectivamente (ponto 2.1 a fls. 23);

b) Quanto à estrutura da receita e da despesa, as receitas correntes são as que apresentam maiores índices percentuais, seguindo-se as despesas correntes, tendo havido um acréscimo das mesmas em 1992, por contrapartida das receitas e despesas de capital.
No ano de 1993 manteve-se a mesma situação, sendo os índices semelhantes aos de 1992 (ponto 2.2 a fls. 24);

c) No período de 1992-1993 a evolução das receitas e das despesas correntes é inferior à verificada no período de 1991-1992, enquanto que nas receitas e nas despesas de capital e no total das receitas e das despesas, aquela evolução de um período para outro é superior (ponto 3 de fls. 25 a fls. 26);

d) Da comparação entre o valor da receita prevista (6 347 930 000$00), de dotações orçamentais, e o valor da receita efectivamente cobrada na gerência de 1993 (3 936 932 237$20), verifica-se um desvio de 2 410 997 762$80, isto é 38%, em relação à previsão orçamental (ponto 4.1 a fls. 7);

e) O equilíbrio orçamental é apenas aparente, porquanto a autarquia assumiu encargos durante a gerência no montante de 4 155 870 816$50 (3 989 779 972$50 de pagamentos na gerência mais 166 090 844$00 de encargos assumidos e não pagos) e a receita orçamental cobrada foi apenas de 3 936 932 237$20 (ponto 4.1 a fls. 27);

f) A gerência encerrou com um saldo real negativo de dotações orçamentais no montante de 156 051 728$90 (ponto 4.1 a fls. 27);

g) O limite dos encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazo não foi excedido (ponto 4.2.1 a fls. 27);

h) Os empréstimos de curto prazo contraídos pela CML junto das instituições bancárias, não ultrapassou o limite previsto por lei (ponto 4.2.2, a fls. 28);

4.1.5. Na liquidação da conta de gerência (Cap. X, de fls. 28 a fls. 32) constataram-se as seguintes anomalias:

a) A actividade do Parque Municipal de Campismo da Praia do Pedrógão, até 30.06.93, era da responsabilidade de uma "Comissão" designada pelo executivo, na sua primeira reunião de 1993 (04.01.93), tendo as receitas e despesas do mesmo um tratamento autónomo, face à conta de gerência da Câmara Municipal. Este procedimento foi alterado no decorrer da gerência, a partir daquela data, tendo a actividade do Parque sido integrada na conta de gerência da Câmara (ponto 1 de fls. 28 a fls. 29);

b) Até à gerência de 1994, a Feira Anual de Leiria foi organizada autónomamente, através de uma conta própria onde eram inscritas as respectivas receitas e despesas, não havendo qualquer inscrição ou previsão das mesmas no orçamento municipal. Este procedimento só veio a ser alterado a partir daquela gerência, tendo a respectiva "conta" sido integrada no orçamento e na conta de gerência de 1994 da Câmara Municipal (ponto 2 de fls. 29 a fls. 30);

c) Também o resultado da actividade do Teatro José Lúcio da Silva é apresentado anualmente à Câmara Municipal, acompanhado de um relatório detalhado das actividades desenvolvidas, bem como dos resultados da sua gestão, não havendo lugar a uma previsão orçamental das suas receitas e despesas e consequentemente à inscrição dos resultados da sua exploração na conta de gerência (ponto 3 de fls. 30 a 32).

4.1.6. Pela conferência dos documentos de despesa referentes às rubricas seleccionadas (Cap. XI de fls. 32 a fls. 55), verificaram-se as seguintes situações irregulares:

a) A Câmara Municipal não tem competência para atribuir subsídios às OSPCML, no montante de **30 224 733$00**, nos termos da alínea q) do nº 1 do artº 51º do Dec. Lei nº 100/84, de 29 de Março, com a nova redacção dada pelo artigo único da Lei nº 18/91, de 12 de Junho, já que a mesma não está constituída nos termos da lei e prossegue no município fins de interesse privado, o dos seus associados, e não fins de interesse público (ponto 1.3.1 de fls. 37 a fls. 41);

No ajustamento a fls. 1130, encontra-se duvidada a despesa no montante de 30 224 733$00;

b) A atribuição de subsídios à União Desportiva de Leiria (UDL) e Sport Clube Leiria e Marrazes (SCLM), nos montantes de **27 400 000$00** e **9 700 000$00**, respectivamente, é ilegal, por violação da Lei de Bases do Sistema Desportivo (Lei nº 1/90, de 13 de Janeiro) e do regime aplicável aos contratos-programa, com vista à atribuição de comparticipações financeiras pelo Dec. Lei nº 432/91, de 6 de Novembro (ponto 1.3.2 de fls. 42 a fls. 45);

Os montantes de 27 400 000$00 e 9 700 000$00 encontram-se duvidados no ajustamento a fls. 1130;

c) A atribuição de subsídios através de transferências efectuadas pela Câmara Municipal para as Juntas de Freguesia, no montante de **380 000$00**, destinados a subsidiar particulares, carece de base legal, uma vez que a Câmara Municipal não pode atribuir subsídios a particulares por si ou por interposta, neste caso a Junta de Freguesia, por falta de competência, que se duvida no ajustamento a fls. (ponto 1.3.3.de fls. 45 fls. 46);

d) A atribuição de subsídios a várias Associações de Melhoramentos, no montante de **10 872 248$00**, é ilegal, por contrariar normas e preceitos a que deve obedecer o dispêndio e o controlo dos dinheiros públicos, bem como não se enquadrar tal procedimento no âmbito das atribuições e competências das autarquias (ponto 1.3.4 de fls. 46 a fls. 48);

Duvida-se no ajustamento a fls. 1130 o montante de 10 872 248$00;

e) A atribuição de subsídios a outras entidades, nomeadamente "Comissões de Finalistas" e "Associações de Estudantes", no montante de **150 000$00**, também é ilegal, dado que estas entidades prosseguem interesses privados, não podendo beneficiar da atribuição destes subsídios (ponto 1.3.5 de fls. 48 a fls. 49);

Encontra-se duvidada no ajustamento a fls. 1130, a importância de 150 000$00;

f) Em algumas ordens de pagamento, a data do pagamento da despesa é posterior à data do recibo do beneficiário, pelo que a Câmara Municipal não teve em atenção a sequência do processo de realização das despesas, previsto no artº 12º do Decreto Regulamentar nº 92-C/84, de 28 de Dezembro (ponto 2 de fls. 49 a fls. 51);

g) Não contabilização na Conta de Operações de Tesouraria (Mod. 6/TC) de qualquer valor relativo a "Cauções e Depósitos de Garantia, de Empreitadas", apesar de terem sido efectuados reforços de cauções, através de depósitos em dinheiro, nos termos do nº 1 do artº 188º do Dec. Lei nº 235/86, de 18 de Agosto, no montante de **12 844 021$00**, cujo montante se duvida no ajustamento a fls. 1130, (ponto 3 de fls. 51 a fls. 53).

Com este procedimento, a CML violou o disposto no artº 36º do Dec. Lei nº 341/83, de 21 de Julho;

h) Também o desconto de 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações, efectuado nas empreitadas, no montante de **2 804 139$00**, não foi escriturado na "Conta de Operações de Tesouraria", pelo que se duvida no ajustamento a fls. 11130, (ponto 4 a fls. 54).

4.2. Respeitantes aos Serviços Municipalizados:

4.2.1. A estrutura implementada dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento correspondente à estrutura real, merecendo reparos o facto de a tesouraria estar directamente dependente da Direcção de serviços Administrativos, quando deveria estar na dependência da Divisão de Contabilidade e Finanças (Cap. V-B, de fls. 15 a fls. 16).

4.2.2. A equipa constatou que estava implementado um plano de contas, em conformidade com o constante do anexo 1 ao Dec. Lei nº 226/93, de 22 de Junho, que estabelece o novo regime de contabilidade dos Serviços Municipalizados.

4.2.3. No dia 15.03.95, a tesoureira dos SMAS, ao entrar nas instalações dos serviços, verificou que tinham as mesmas sido objecto de um assalto (Cap. VIII de fls. 20 a fls. 21):

- Efectuado o Auto de Conferência à Tesouraria, pelo Director dos Serviços Administrativos, verificou-se o furto de 20 000$00 pertencente aos Serviços e 5 000$00 pertença dos funcionários;
- O referido furto foi participado à PSP, tendo o respectivo auto de notícia, sido remetido ao Tribunal Judicial da Comarca de Leiria.

4.2.4. No que concerne aos subsídios concedidos pelos SMAS ás OSPCML. No montante de **8 115 490$00**, constata-se que estes serviços devido à sua natureza jurídica, não podem atribuí-los, encontrando-se duvidada aquela despesa no ajustamento a fls. 1130 (Cap. XI, ponto 1.3.1 de fls. 37 a fls. 41).

Estes Serviços integram a administração municipal, são desprovidos de personalidade jurídica e não gozam de autonomia administrativa e financeira, são em suma um serviço municipal.

4.2.5. Não contabilização em "Contas de Ordem" de qualquer valor relativo a "Cauções e depósitos de garantia, de empreitadas" apesar de terem sido efectuados reforços de cauções, através de depósitos em dinheiros, nos termos do nº 1 do artº 188º do Dec. Lei nº 235/86, de 18 de Agosto, no montante de **38 155 212$00**, que se duvida no ajustamento a fls. 1130, (Capº XI, ponto 3 de fls. 51 a fls. 53).

4.2.6. Também o desconto de 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações, efectuado nas empreitadas, no montante de **1 654 960$00**, não foi escriturado em "Contas de Ordem", pelo que se duvida no ajustamento a fls. 1130, (Capº XI, ponto 4 a fls. 54).

4.2.7. Realização de trabalhos a mais e de trabalhos não previstos no montante de **35 298 419$00** em obras executadas por empreitada, cujos contratos não foram reduzidos a escrito e, consequentemente, não foram sujeitos ao "visto " deste Tribunal, com violação do artº 16º do Dec. Lei nº 390/82, de 17 de Setembro e da alínea d) do nº 1 do artº 1º do Dec. Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, duvidando-se no ajustamento de fls. 1130 aquele montante (Cap. XI, ponto 5, fls. 54 e 55).

5. Em concomitância que a referida auditoria, a Contadoria efectuou também uma outra auditoria ao projecto cofinanciado pelo FEDER através do PRODEP, designado por "Escola C+S de Santa Catarina da Serra", cuja entidade executora foi a Câmara Municipal de Leiria.

Esta auditoria foi objecto de um relatório autónomo, já julgado pelo acórdão nº 90/96, da 2ª Secção deste Tribunal de 11 de Abril onde se remeteu para o julgamento da conta ora "sub judice" a apreciação das irregularidades financeiras detectadas nesse relatório.

Porém, das conclusões nele formuladas, verifica-se que a única irregularidade financeira detectada - não contabilização na conta de "operações de tesouraria" da Câmara Municipal do montante correspondente ao desconto de 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações - já se mostra incluído na conclusão descrita na alínea h) do anterior item 4.1.6.

Assim, todas as restantes conclusões do relatório da auditoria referente ao projecto da "Escola C+S de Santa Catarina da Serra" descritas a fls. 65, bem como a análise pormenorizada que foi feita à execução do projecto de fls. 55 a 60 dos presentes autos, são supérfluas para o apuramento de eventual responsabilidade financeira dos gerentes.

II . Em consonância com o princípio do contraditório consagrado no artº 51 da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, procedeu-se à audição dos responsáveis, cujas alegações se encontram processadas:
- a fls. 1179, as do Vereador Cândido Manuel Pereira M. Ferreira ;
- de fls. 1181 a 1183, as de António José de Almeida Sequeira;
- de fls. 1185 a 1221, as de Manuel Martins Mendes;
- de fls. 1222 a 1407, as dos restantes responsáveis apresentadas conjuntamente.

Todas elas ora se dão por inteiramente reproduzidas para todos os efeitos legais.

III .O Digno Procurador-Geral Adjunto, no seu douto parecer lavrado de fls. 1452 a 1454, conclui que:

"1. Não se vêem razões suficientes para excluir um juizo de quitação dos responsáveis.

2. As situações que a liquidação da conta evidenciou como irregulares e que não foram, entretanto, sanadas requerem a atenção por parte dos responsáveis tendo em vista optimizar os níveis de conformidade com a lei.

3. No que toca às despesas que se reconheça ter sido efectuadas mediante utilização indevida de dotações orçamentais, justifica-se, mesmo que se entenda de relevar a responsabilidade, especial chamada de atenção para a necessidade de no futuro dar estrito cumprimento à lei."

IV .Colhidos os vistos legais dos Exmºs Juizes Conselheiros Adjuntos, cumpre agora apreciar e decidir.

Por pertinente, convém desde já referir que a acção inspectiva realizada aquando da fase administrativa deste processo, atentos os seus objectivos (vide nº 4 da parte I deste aresto) - aliás cabalmente atingidos e com mérito dos auditores - não foi uma auditoria direccionada à detecção de eventuais irregularidades jurídico - financeiramente sancionáveis.

Daí que o respectivo relatório, que serve de base ao presente processo ordinário de julgamento da conta, postule uma apreciação global das conclusões nele formuladas - com a delimitação já explanada no nº 5 da anterior parte II - sem embargo de, como é óbvio, serem as situações nele descritas como susceptíveis de envolverem responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória que irão merecer uma análise mais detalhada.

Balisado que se encontra o tema "decidendum", abordemos, primeiramente, as anomalias encontradas na estrutura organizativa da Câmara Municipal - vide item 4.1.1 - e dos seus Serviços Municipalizados - vide item 4.2.1:

A assinalada quanto a estes já foi sanada na nova estrutura orgânica dos serviços aprovada pela Assembleia Municipal em 24 de Fevereiro de 1995 e publicada no D.R. II Série de 5 de Setembro do mesmo ano;

Quanto às referentes à Câmara municipal, colhe-se das alegações dos responsáveis que está em preparação uma nova reformulação da estrutura existente. É, pois, o "timing" exacto para recomendar à Autarquia, particularmente aos seus responsáveis, que a nova estrutura se adapte à realidade dos serviços e que, por sua vez, estes sejam compatíveis com o grau de desenvolvimento e com a responsabilidade crescente do Município na promoção económica e social, ainda que, para este efeito, necessário seja proceder a alterações significativas do organograma inicial.

Analisemos agora as deficiências apuradas no levantamento dos circuitos contabilísticos-financeiros; vide o item 4.1.2 também da parte expositiva deste acórdão.

Neste domínio é-nos grato reconhecer que a Autarquia já supriu completamente tais deficiências: com efeito, organizou uma conta corrente com instituições de crédito, constituiu "fundos permanente" e regularizou, de imediato, a divergência encontrada no balanço efectuado pela equipe de auditores em 28.03.95 à Tesouraria da Câmara Municipal de Leiria.

Prosseguindo na equi-ponderação das anomalias detectadas com observância da ordem numérica das conclusões em que se consubstanciam, dir-se-á:

No que concerne à gestão orçamental e financeira - vide item 4.1.4 - o desvio de 2 410 997 762$80 existente entre o montante da receita efectivamente cobrada na gerência em apreciação (3 936 932 237$20) e o valor da receita prevista de dotações orçamentais (6 347 930 000$00) foi justificado pelo responsáveis por não se ter efectivado a cobrança da taxa de lixo,

não se ter concretizado a venda de terrenos, não se ter esgotado a autorização para a contracção de empréstimos e não se ter executado atempadamente o FEDER como estava previsto.

As justificações aduzidas permitem concluir pelas inexistência de dolo dos gerentes na previsão orçamental e pelo involuntário empolamento das receitas orçamentais o que, se não dirime a sua responsabilidade financeira, justifica a sua revelação em conformidade com o disposto no artº 50º da Lei nº 86/89: o que se decide.

Porém, apesar do decidido, não deixa de se chamar a atenção dos responsáveis para o facto do equilíbrio orçamental nesta gerência ser apenas aparente - haja vista o montante de encargos assumidos e não pagos (166 090 844$00) - e para a realidade de que, em termos de balanço, a situação patrimonial da Autarquia no final da gerência foi deficitária em 156 051 728$90 o que constitui um pesado encargo para a gerência seguinte.

Relativamente às situações descritas no item 4.1.5 também já se encontram regularizadas as anomalias verificadas nos procedimentos contabilísticos respeitantes ao Parque Municipal de Campismo da Praia do Pedrógão e da Feira Anual de Leiria.

Já quanto ao resultado da exploração anual do Teatro José Lúcio da Silva - que não tem sido inscrito na conta de gerência da Câmara Municipal, nem objecto de previsão no orçamento autárquico ao nível das respectivas receitas e despesas - os gerentes que alegaram conjuntamente aguardam o entendimento que vier a ser fixado por este Tribunal.

De forma sintética, a factualidade relevante para o conveniente esclarecimento da dúvida suscitada é a seguinte:

O referido Teatro foi doado à Câmara Municipal de Leiria por escritura efectivando-se a doação a partir de 2 de Janeiro de 1967: vide escritura junta por fotocópia de fls. 735 a 743 dos presentes autos;

Nesta escritura, além de outras, o doador estabeleceu as seguintes cláusulas:

- a exploração do Teatro ficará afecta exclusivamente a fins de beneficência;
- a administração do Teatro constituirá um serviço gerido directamente pela Câmara;
- as receitas da sua exploração anual serão distribuídas à Santa Casa da Misericórdia de Leiria (30%), a instituições de beneficência diversas (40%) e à constru-

ção de casas de renda económica (30%), destinando-se 10% a um fundo de reserva para ocorrer à conservação e melhoramentos do Teatro;

Desde então o Teatro tem vindo a ser administrado por um gerente, sendo s sua administração acompanhada e fiscalizada por um vereador - delegado da Câmara junto do mesmo;

As receitas têm sido sempre distribuídas nos termos clausulados na escritura de doação;

O resultado da actividade do Teatro é apresentado anualmente à Câmara, acompanhado de um relatório detalhado das actividades desenvolvidas, bem como dos resultados da gestão e das respectivas contas que são aprovadas pela Câmara;

O Teatro está inscrito no Registo Nacional de Pessoas Colectivas como entidade equiparada a pessoa colectiva com a natureza jurídica de Organismo da administração Pública: vide fotocópia do cartão de identificação processada a fls. 743.

A equipa dos auditores, bem como os técnicos da D.G. deste Tribunal entendem que os resultados do exercício anual do Teatro deveriam ser levados à conta de gerência e as suas receitas e despesas deveriam constar do orçamento municipal em obediência aos princípios da unidade e da universalidade do orçamento consignados no artº 8º do Dec. Lei nº 341/83, de 21 de Julho.

Sem embargo de se reconhecer que este entendimento tem fundamentação válida - desde logo, porque o Teatro faz parte integrante do património imobiliário da Autarquia - ele não é, a nosso ver, o mais correcto dadas as características específicas da doação do Teatro à Câmara Municipal.

Com efeito, este - para além de constituir um bem do domínio privado da Câmara, cujo regime jurídico é, em princípio, o direito civil (vide o artº 1304 do Cód. Civil) - deve classificar-se como um património especial de afectação atento o regime próprio que, pela escritura de doação, foi fixado para a consignação das suas receitas: hoc sensu Sousa Franco in "Direito Financeiro e Finanças Públicas", vol. I, pág. 155.

Esta cláusula modal da doação (vide o artº 963º do citado Código) inibe a Câmara de aplicar tais receitas para outros fins que não os taxativa e concretamente individualizados na referida escritura.

Acresce que, segundo informação que nos foi prestada pela Contadoria, o pagamento das despesas inerentes à clausulada distribuição das receitas do Teatro não é previamente autorizado pelos gerentes autárquicos, a

Câmara não é a titular da conta bancária pela qual se movimentam os créditos e os débitos do Teatro, os trabalhadores deste não são funcionários da Administração Local e a sua administração é feita por gerente com o acompanhamento e a fiscalização por um Vereador - delegado da Câmara, o Vereador do Pelouro da Cultura, pelo que pode concluir-se não haver uma gestão directa do Teatro pela Câmara Municipal.

Assim sendo, suscitam-se duas questões fundamentais que determinam a improcedência do entendimento dos auditores e dos técnicos da D.G. deste Tribunal sobre o assunto em análise:

- como inscrever na conta de gerência da Autarquia as receitas e as despesas do Teatro se os responsáveis pela conta não têm qualquer intervenção directa ou indirecta na respectiva cobrança e realização e, consequentemente, não podem ser financeiramente responsabilizados por eventuais irregularidades?
- como incluir no orçamento autárquico a previsão das receitas e das despesas do Teatro sem violação do princípio da não consignação consagrado no artº 11º doo Dec. Lei nº 341/83, uma vez que a afectação de tais receitas e despesas bem determinadas não é estabelecida por lei e antes deriva do contrato de doação.

E, se é certo que a primeira questão pode deixar de ser equacionada mediante uma completa reorganização da administração e do regime financeiro do Teatro, já a segunda questão é insanável dado o teor das cláusulas exaradas na escritura de doação.

Face ao que explanado fica, conclui-se que é correcto o procedimento que tem vindo a ser adoptado pela Câmara - aliás há 29 anos sem qualquer reparo quer da tutela administrativa, quer deste Tribunal - em relação à actividade do Teatro José Lúcio da Silva.

Agora, é chegada a altura de nos debruçarmos sobre as irregularidades na conferência dos documentos de despesa - vide item 4.1.6 - que, quase na sua totalidade, foram evidenciadas no ajustamento inicial como "despesas duvidadas".

Com efeito, o montante global evidenciado como "despesa duvidada" nesse ajustamento - 177 599 222$00 - resulta da soma dos seguintes montantes:

1) respeitantes a pagamentos considerados como indevidos a título de subsídios atribuídos:

a) pela Câmara Municipal (CML)

a1) às Obras Sociais do Pessoal da CML (OSPCML) - 30 224 733$00;

a2) à União Desportiva de Leiria (UDL) - 27 400 000$00;

a3) ao Sport Clube Leiria e Marrazes (SCLM) - 9 700 000$00;

a4) às Juntas de Freguesia para subsidiar particulares - 380 000$00;

a5) às Associações de Melhoramento - 10 872 248$00;

a6) às "Comissões de Finalistas" e "Associações de Estudantes - *150 000$00;*

b) pelos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Leiria (SMAS) à OSPCML - 8 115 490$00;

2) Atinentes à não contabilização na "conta de operações de tesouraria" e nas "contas de ordem" de qualquer valor relativo a "cauções e depósitos de garantia de empreitadas:

a) *pela CML - 12 844 021$00;*
b) *pelos SMAS - 38 155 212$00.*

3) Relativos à não escrituração nas referidas contas do desconto 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações efectuado nas empreitadas:

a) *pela CML - 2 804 139$00;*
b) *pelos SMAS - 1 654 960$00.*

4) Referentes à realização de trabalhos a mais ou não previstos em empreitadas do SMAS, cujos contratos não foram reduzidos a escrito, nem sujeitos ao "visto" deste Tribunal - 35 298 419$00.

Comecemos por apreciar a legalidade dos subsídios atribuídos pela Autarquia.

Importa desde já acentuar que, quer quanto à Administração Central, quer quanto à Administração Local vigora o princípio da legalidade da competência, isto é, a respectiva competência não se presume e só existe "quanto a lei inequivocamente a confere a um dado órgão": hoc sensu

Freitas do Amaral in "Curso de Direito Administrativo", vol. I, pág. 610 (edição Almedina, 1986).

Por outro lado, no que concerne às autarquias locais, os seus órgãos "só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições das respectivas autarquias": é o chamado princípio da especialidade consignado no artº 76º do Dec. Lei nº 100/84, de 29 de Março.

As atribuições das autarquias locais e as competências dos respectivos órgãos encontra-se hoje fixada nesse Decreto-Lei com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei nº 18/91.

Já anteriormente a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, havia regulamentado todo este instituto jurídico procedendo a uma revogação global da anterior legislação reguladora desta matéria: vide o nº 2, in fine, do artº 7º do Código civil.

Em casos desta natureza, não é necessário analisar disposição por disposição e verificar a incompatibilidade entre elas. Antes se deve presumir que o legislador quis revogar inteiramente a legislação anterior sobre a mesma matéria: hoc sensu Pires de Lima e Antunes Varela in Cód. Civil Anotado, Vol. I, pág. 56 (edição de 1982).

Mas ainda que se defenda um entendimento contrário - a nosso ver, ressalvado o devido respeito, incorrecto - a matéria específica das formas de apoio autárquico que era regulada pelo artº 8º do Dec. Lei nº 45362, de 21 de Setembro de 1963, passou a ser tratada pelos artºs 17, nº 1 alínea p) (quanto à freguesia) e no 62º, nº 3 alínea g) (quanto à Câmara Municipal), ambos da citada Lei nº 79/77.

De harmonia com esta lei os poderes anteriormente confiados pelo Dec. Lei nº 45362 aos corpos administrativos em geral passaram a caber, especificamente, ao município e à freguesia e o critério de selecção das entidades susceptíveis de beneficiarem de apoios autárquicos passou a ser distinto passando a abranger as legalizadas que prosseguissem quaisquer fins de interesse público no município.

Definiu-se legalmente um critério, não apenas diferente mas incompatível com o do artº 8º do Dec. Lei nº 45362.

Aliás em consonância com o espírito da época em que foi decretada pela Assembleia da República a Lei nº 79/77: maiores e mais vastas regalias para os munícipes em geral, fim a privilégios de trabalhadores ditos de elite, fim à desigualdade de benefícios em relação a trabalhadores que exerciam idênticas funções (os subsídios concedidos aos trabalhadores autárquicos, pela via das Obras Sociais, eram necessária e significativamente inferiores nas autarquias de parcos recursos e inexistentes nas autarquias onde não existiam associações de tal natureza).

Daí que, mesmo aderindo à tese que se repudia, o artº 62º nº 3 alínea g) da Lei nº 79/77, no que se refere ao município, revogaria tacitamente o artº 8º do Dec. Lei nº 45362: hoc sensu o parecer do Gabinete de Estudos deste Tribunal nº 17-94/GE, de 21 de Novembro.

Analisando agora a legislação actualmente e já ao tempo da gerência em apreciação vigente, a alínea i) do nº 1 do artº 51º do Dec. Lei nº 100/84 - na versão que lhe foi dada pela Lei nº 18/91 (que reproduziu integralmente a alínea q) da versão inicial) - atribui à Câmara Municipal competência para "deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, que prossigam no município fins de interesse público".

Assim, esta norma fixa dois requisitos, ambos como "conditio sine que non", para que as entidades e os organismos possam beneficiar de apoios autárquicos: é necessário que sejam legalmente existentes e que prossigam fins de interesse público.

No que concerne às OSPCML, na medida em que têm a natureza jurídica de associação - por isso que assentam num grupo de pessoas, os seus sócios, e têm um fim simultaneamente ideal e interessado mas, este, não económico - deveriam ter sido constituídas por escritura pública (vide o nº 1 do artº 168º do Cód. Civil e o artº 89º alínea g) do Cód. do Notariado) para terem personalidade jurídica (vide nº 1 do artº 158º do Cód. Civil).

Além disso, essa escritura pública só produziria efeitos em relação a terceiros após a sua publicitação em Diário da República (vide o nº 3 do citado artº 168º).

Não obstante o exposto, o facto das OSPCML estarem inscritas no Registo Nacional de Pessoas Colectivas permite - seguindo em critério mais de equidade que de estrita legalidade - dirimir a responsabilidade dos gerentes pela concessão de subsídios às Obras Sociais sem que estas, rigoro-

samente, preencham o primeiro dos referidos pressupostos legais para poderem beneficiar de apoios autárquicos.

Não assim no que concerne ao segundo requisito, isto é a prossecução pelas mesmas de fins de interesse público.

Com efeito, embora não seja possível definir o interesse público de uma forma rígida e inflexível, "me varietur", a sua noção há-de traduzir sempre a exigência de satisfação das necessidades colectivas: ele será sempre o interesse geral de uma determinada comunidade : hoc sensu Freitas do Amaral in obra citada Vol. II, pág. 36.

E, assim sendo, os interesses prosseguidos pelas OSPCML não tipificam interesses públicos pois abrangem um conjunto delimitado de pessoas, os seus associados, que são os trabalhadores da CML e dos SMAS: tal associação prossegue apenas os interesses próprios dos seus membros, os quais constituem um grupo perfeitamente individualizavel.

Pelo que explanado fica, facilmente se conclui que os subsídios atribuídos pela Câmara Municipal de Leiria às OSPCML consubstanciam pagamentos indevidos, geradores de responsabilidade financeira nos termos do artº 41º, com referência ao artº 26º, ambos do Dec. Lei nº 341/83, de 21 de Julho.

O mesmo se diga em relação aos subsídios concedidos pelo SMAS à mesma entidade - vide o item 4.2.4 da parte expositiva deste aresto - uma vez que tais Serviços, apesar da sua organização autónoma adentro da administração municipal, devem prosseguir as atribuições municipais (cfr. o artº 2º do Dec. Lei nº 116/84, de 6 de Março) e já se demonstrou que, nestas, não se enquadra a concessão de tais subsídios.

Está, assim, justificada a evidenciação no ajustamento inicial do total dos subsídios a que nos estamos a referir como fazendo parte integrante da "despesa duvidada". Aliás, tem sido jurisprudência uniforme da 2ª Secção deste Tribunal considerar ilegal a atribuição de subsídios desta natureza pelas autarquias: vejam-se os acórdãos nº 61/96, de 21 de Março, n 191/96, de 19 de Setembro e nº 219/96 de 31 de Outubro.

Ponderando, no entanto que os agentes agiram com mera culpa e que os fins a que tais subsídios se destinaram - ainda que ilegais, o que se reafirma - eram eticamente meritórios, nos termos do artº 50º da Lei nº 86/89,

de 8 de Setembro, releva-se a correlativa responsabilidade financeira em que os gerentes incorreram, com a expressa advertência de que, doravante, a repetição do descrito procedimento não poderá ficar impune.

Consequentemente, na reforma do ajustamento a que adiante se procederá, a quantia global respeitante a tais subsídios será abonada e incluída como "saída na gerência".

Detenhamo-nos agora sobre os subsídios atribuídos pela CML à UDL e ao SCLM (vide a alínea b) do item 4.1.6 da parte I deste aresto).

Dir-se-á antes de mais que, contrariamente ao alegado pelos responsáveis (vide fls. 1239) as comparticipações financeiras - devido à imprecisão terminológica de qualificação das prestações pecuniárias por pessoas colectivas de direito público, no âmbito da actividade de fomento administrativo, em diversos diplomas legais - não diferem nem se contrapõem aos subsídios, já que tanto aquelas como estes não implicam que seus beneficiários fiquem constituídos na obrigação de reembolso, e ambos podem determinar-lhes um conjunto de obrigações de "facere" ou de non facere": veja-se neste sentido, Augusto de Ataíde in Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. II, pág. 522.

Porém, mesmo que se entenda que os subsídios são realidades diferentes das comparticipações financeiras, eles estão, ainda assim, sujeitos ao regime destas no âmbito ao apoio ao associativismo desportivo consagrado na Lei nº 1/90, de 13 de Janeiro e regulamentado pelo Dec. Lei nº 432/91, de 6 de Novembro: vide o Parecer do Núcleo Técnico de Contas deste Tribunal nº 18-B/NTC/95, de 14 de Julho.

Se assim não fosse, ao nível autárquico em que nos situamos, o apoio das Câmaras Municipais ao associativismo desportivo ficaria à completa discricionaridade das autarquias já que, mediante a concessão de subsídios ao abrigo da já citada alínea i) do nº 1 do artº 51º do DL nº 100/84 (na versão dada pela Lei nº 18/91), auto dispensar-se-iam da celebração de contratos-programa, não obstante a obrigatoriedade destes fixada no artº 5º do citado Dec. Lei nº 423/91.

Acresce que os apoios concedidos pela CML à UDL e ao SCLM na gerência ora em apreciação têm uma expressão financeira que justificava plenamente o cumprimento do formalismo legal prescrito no referido diploma. O montante global dos subsídios concedidos a cada um dos mencionados clubes desportivos durante o ano económico de 1993 - e só legalidade das despesas realizadas pela Câmara nesse ano está em apreciação neste acórdão - ultrapassa, de forma clara e inequívoca, o limite de 8 000 contos fixado no nº 2 do artº 2º do mesmo Dec. Lei, com referência à alínea d) do

nº 1 do Dec. Lei nº 211/79, de 12 de Junho, e à sua actualização operada pelo Dec. Lei nº 227/85, de 4 de Julho, então vigente.

Daí que os subsídios concedidos nesta gerência a cada um dos referidos clubes desportivos para além do mencionado limite consubstanciam despesas ilegais determinantes de utilização indevida de dotações orçamentais e, como tal, puníveis nos termos do artº 41º, com referência ao nº 1 do artº 26º, ambos do Dec. Lei nº 341/83.

Não resultando, no entanto, dos autos, indiciáriamente sequer, a existência de dolo por parte dos responsáveis pela gerência na atribuição ilegal dos mencionados subsídios, nos termos do anteriormente citado no artº 50º da Lei nº 86/89, releva-se-lhes a correlativa responsabilidade financeira e abonam-se-lhes as quantias duvidadas que serão, também, consideradas como "saídas na gerência" na reforma do ajustamento que, oportunamente, se efectuará.

Já no que concerne aos subsídios atribuídos pela CML às Juntas de Freguesia para subsidiar particulares, atentas as razões aduzidas pelos gerentes nas suas alegações (vide fls. 1240) devem considerar-se legais por se integrarem na competência da Câmara Municipal descrita na alínea b) do nº 3 do artº 51º do DL nº 100/84 (na versão da Lei nº 18/91).

Outrossim se consideram legais os subsídios concedidos às Associações de Melhoramentos de Bem Estar da Memória e da Cidade de Leiria, bem como à Associação para o Desenvolvimento Social da Lourosa (vide a alínea d) do item 4.1.6 da parte I deste aresto), por isso que - atentos os esclarecimentos prestados nas alegações de fls. 1241 a 1243 - todas elas se encontram legalmente constituídas por escritura pública publicitada em Diário da República e prosseguem fins de interesse público e, assim, reúnem os requisitos legalmente exigidos para beneficiarem do apoio camarário: valem para esta conclusão as considerações anteriormente tecidas aquando da apreciação da situação descrita na alínea a) do mesmo item.

Destarte, inexiste qualquer responsabilidade financeira dos gerentes inerente à atribuição dos subsídios concedidos à Junta de Freguesia e ás mencionadas Associações carecendo de fundamento a inclusão dos seus montantes como despesa duvidada no ajustamento inicial.

Ainda com base na argumentação anteriormente expendida para definir o rigoroso conteúdo jurídico da competência atribuída às Câmaras Municipais na alínea i) do nº 1 do artº 51º do DL nº 100/84 (na versão da lei nº 18/91) facilmente se conclui pela ilegalidade dos subsídios concedidos às

associações de Estudantes da Escola secundária Afonso Lopes Vieira e da escola de Enfermagem de Leiria - vide d) do item 4.1.6 da parte expositiva deste aresto - porquanto, embora sejam organismos legalmente existentes, apenas prosseguem fins específicos dos seus associados - os jovens que frequentam aquelas Escolas - e não visam a satisfação dos interesses da generalidade dos munícipes.

Já no que respeita aos subsídios concedidos à Comissão de Finalistas do 1º Curso Superior de Enfermagem - atenta a justificação apresentada nas alegações (vide fls. 1243 e 1244 dos presentes autos) no sentido de que o referido subsídios foi atribuído, não à Comissão de Finalistas, mas antes à Escola Superior de Enfermagem podendo esta aplicá-lo como entendesse, nomeadamente para colaborar com a referida Comissão - não se torna necessário um grande esforço de tolerância para considerar como legais tais subsídios aliás de reduzida expressão financeira.

De todo o modo, em relação aos subsídios ilegalmente concedidos às associações de Estudantes justifica-se, pela inexistência de dolo dos gerentes na sua atribuição a relevação da correlativa responsabilidade financeira - ao abrigo do disposto no artº 50º da Lei nº 86/89 - e a consequente abonação dos seus montantes a ter em devida conta na altura da reforma do ajustamento inicial.

Ponderemos, seguidamente, as anomalias detectadas na "conta de operações de tesouraria" da CML - vide as alíneas g) e h) do item 4.1.6 - e nas "contas de ordem" do SMAS - vide os itens 4.2.5 e 4.2.6 também da parte I deste aresto.

Desde já se adianta que improcedem as justificações apresentadas pelos responsáveis nas suas alegações de fls. 1246 a 1249 para o procedimento que têm adoptado em relação aos valores recebidos pela CML e pelos SMAS respeitantes a cauções e depósitos de garantias de empreitadas e ao desconto de 0,5% nestas efectuado para a Caixa Geral de Aposentações.

Com efeito, o movimento deste fundos terá de ser sempre efectuado na conta de operações de tesouraria "ex vi" do disposto, respectivamente, nas alíneas d) e c) do nº 1 do artº 36º do Dec. Lei nº 341/83.

As operações de tesouraria caracterizam-se, principalmente, por serem movimentos de fundos, realizados à margem do orçamento, cujas entradas e saídas não constituem necessariamente receitas, e nunca constituem despesas próprias da autarquia.

Elas constituem operações com grande flexibilidade no processo de movimentação de fundos por contraposição à maior rigidez das operações orçamentais.

Não estão sujeitas à regra da anualidade - o encerramento da conta de tesouraria feito no final de cada ano destina-se a determinar o saldo que transita para o ano económico imediato - e as contas correntes em que se desenvolvem (vide nº 3 do citado artº 36º) mantêm-se em aberto enquanto não se saldarem.

Face a tais características não se antolham razões justificativas para que fundos entrados nesta conta não possam ser de imediato depositados em instituição de crédito tal como o estipulavam o nº 2 do artº 106º e nº 3 do artº 188º, ambos do Dec. Lei nº 235/86, de 18 de Agosto, então vigente.

Não contabilizar pura e simplesmente as entradas e as saídas de tais fundos - como tem sido o procedimento da CML e dos SMAS - determina, necessariamente, a impossibilidade de um controlo eficiente, quer a nível interno, quer pela via externa, da sua movimentação sendo certo que o valor global das quantias movimentadas tem avultada expressão financeira.

Considerando, no entanto, que dos autos não se indicia que o procedimento adoptado pela CML e pelos SMAS tenha determinado prejuízos, quer para a Autarquia, quer para os empreiteiros, quer para terceiros a favor de quem foram efectuadas cobranças, nem se revela por parte dos gerentes qualquer propósito de encobrimento de fundos, nos termos do artº 50º da lei nº 86/89 releva-se-lhes a correspondente responsabilidade financeira e abonam-se as quantias que, como consequência da irregularidade ora em apreciação, foram incluídas no total da despesa duvidada evidenciada no ajustamento inicialmente.

E, uma vez, que o assalto às instalações da Tesouraria dos SMAS se verificou em Março de 1995 - vide item 4.2.3 da parte I deste aresto - essa ocorrência não tem repercussões na gerência ora "sub judice", cumpre, finalmente, apreciar a situação descrita no item 4.2.7: a não redução a escrito e, consequentemente, a não sujeição ao "visto" deste Tribunal de contratos relativos a trabalhos a mais e a trabalhos não previstos em obras executadas por empreitada.

O facto de todas as empreitadas terem sido contratadas e executadas na modalidade de "Série de Preços" não impede que os trabalhos cuja espécie ou quantidade não tenham sido incluídos na previsão que serviu de base aos contratos iniciais sejam executados pelo empreiteiro como trabalhos a mais: vide o artº 19º do Dec. Lei nº 235/86, de 18 de Agosto.

O regime de execução dos trabalhos a mais definido no artº 27º do citado Dec. Lei, dada a sua inserção na Secção IV do diploma., é comum às empreitadas por série de preços e por preço global.

Em qualquer destes tipos de empreitada os trabalhos a mais, ou os não previstos, são uma sequência da relação contratual originária mas esse facto apenas determina a desnecessidade de celebrar novo contrato de empreitada para a sua execução: para o efeito, bastará um contrato adicional.

Na situação em análise - atento o valor global dos referidos trabalhos (35 298 419$00) - os mesmos deviam ter sido objecto da celebração por escrito de contrato adicional e do subsequente "visto" deste Tribunal.

O procedimento em contrário dos SMAS violou o disposto no nº 4 do artº 107º da Dec. Lei nº 235/86, de 18 de Agosto "ex vi" do nº 2 do artº 1 do mesmo diploma e a alínea b) do nº 1 do artº 13º da lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Porém, tendo em consideração que dos autos não resulta, indiciariamente sequer, que os responsáveis tenham agido dolosamente ou que o valor dos pagamentos efectuados pelos trabalhos realizados a mais tenha sido superior aos preços inicialmente contratados para os trabalhos da mesma espécie ou tenha determinado prejuízos para os cofres autárquicos, nos termos do artº 50º da Lei nº 86/89, releva-se a responsabilidade financeira dos gerentes abonando-se a mencionada quantia também integrada como despesa duvidada no ajustamento inicial.

Em consonância com o já decidido reforma-se tal ajustamento passando a ter a seguinte expressão, que ora se confirma:

DÉBITO	
Saldo de abertura	108 106 878$40
Recebido na gerência	5 579 915 588$00
TOTAL:	**5 688 022 466$40**

CRÉDITO	
Saído na gerência	5 630 452 606$20
Saldo de encerramento	57 569 860$20
TOTAL:	**5 688 022 466$40**

Nestes termos - com o parecer concordante do Exmº Procurador-Geral Adjunto - acordam os Juizes na Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas em:

1) Julgar os responsáveis pela gerência inteira de 1993 da Câmara Municipal de Leiria quites pela aludida responsabilidade devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte;

2) Recomendar aos Serviços Autárquicos e particularmente aos seus gerentes que, futuramente:

a) tenham em atenção o rigoroso âmbito da competência fixada à Câmara Municipal na alínea i) do nº 1 do artº 51º do Dec. Lei nº 100/84, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 18/91, especialmente no que concerne à atribuição de subsídios camários;

b) procedam à celebração de contratos programas sempre que às comparticipações / subsídios a atribuir aos clubes desportivos ultrapassem no respectivo ano económico o limite fixado no nº 2 do artº 2º do Dec. Lei nº 423/91;

c) cumpram o disposto no artº 36º do Dec. Lei nº 341/83 e nos artºs 5 e 13º do Dec. Regulamentar nº 92-C/84, relativamente aos valores das cauções e depósitos de garantia das empreitadas e dos descontos de 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações nelas efectuados;

d) respeitem o estabelecido na alínea b) do nº 1 do artº 13º da Lei nº 86/89, aquando da realização de trabalhos a mais ou não previstos em empreitadas.

Emolumentos a pagar pela Autarquia: 600 000$00 (vide a respectiva conta a fls. 1129).

Notifique.

Tribunal de Contas, em sessão de 14de Novembro de 1996.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR:

João Manuel Fernandes Neto

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS:

Manuel Raminhos Alves de Melo

José Alves Cardoso

ACÓRDÃO 189/96

AMNISTIA - CONTRATO DE EMPREITADA - CONTRATOS DE PESSOAL - CUSTAS DE EXECUÇÕES FISCAIS - EMOLUMENTOS - EXCESSO DE VERBAS - HORAS EXTRAORDINÁRIAS - IRREGULARIDADE CONTABILÍSTICA - RELEVAÇÃO DA INFRACÇÃO - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - SUBSÍDIOS

SUMÀRIO

Excesso de abonos em horas extraordinárias susceptíveis de gerarem responsabilidade financeira, a qual veio a ser relevada. Atribuição de subsídios ao CCD sem base legal, tendo sido relevada a responsabilidade financeira emergente desses factos. Produção de efeitos financeiros de contratos de pessoal antes do visto do TC, o que constitui infracção financeira, a qual se encontra amnistiada. Irregularidades contabilísticas detectadas na análise de processos de empreitadas.

Conselheiro Relator
António José Mira Crespo

Processos n°s 3705/91 e 14/93
Sessão de 1996.07.11

ACÓRDÃO Nº189/96

CÂMARA MUNICIPAL DA MAIA
Gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1991

1. Encontra-se em condições de ser julgada a conta de gerência da responsabilidade dos gerentes da **Câmara Municipal da Maia**, relativamente ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1991, devidamente identificados nos autos, a saber:

- **José Vieira de Carvalho,**
- **Antero Ferreira Torres,**
- **António Gonçalves Bragança Fernandes,**

- **António Domingos da Silva Tiago.**
- **António Joaquim Sousa e Silva,**
- **José Gomes Dias Leitão,**
- **Aridio dos Anjos Teixeira,**
- **Joaquim Soares da Silva e**
- **Jorge Luís da Costa Catarino.**

2. O processo encontra-se instruído com os documentos necessários ao seu julgamento e, pelo seu exame, conclui-se que o resultado da gerência - de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1991 - foi o que consta do seguinte ajustamento:

DÉBITO	
Saldo de abertura	120 048 589$00
Recebido na gerência	5 351 343 169$80
TOTAL:	**5 471 391 758$80**
CRÉDITO	
Saído na gerência	5 102 089 403$00
Saldo de encerramento	369 302 355$80
TOTAL:	**5 471 391 758$80**

3. O saldo de abertura foi apurado administrativamente nos termos do artº 16º do Decreto nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, em virtude da conta de gerência do ano anterior ter sido devolvida ao abrigo do artº 66º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

   As contas de gerência de 1986, 1987, 1988 e 1989 forma também devolvidas ao abrigo do artº 66º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

4. A débito da conta de gerência seguinte deverá verificar-se a inclusão das importâncias abaixo indicadas - respeitantes a juros capitalizados em instituições bancárias - que não foram escrituradas na presente conta em virtude de terem sido recebidas posteriormente a 31 de Dezembro de 1991.

• União de Bancos Portugueses	58 112$00
• Banco Comercial Português	60 603$00
• Caixa Geral de Depósitos	939 465$00
• Banco Pinto e Sotto Mayor.	635$00

• Banco Fonsecas e Burnay	65 176$40
• Caixa de Crédito Agrícola Mútuo	618 301$40
• Banco Totta e Açores	2 025 205$20
• Crédito Predial Português	354 418$60
• Banco Nacional Ultramarino	335 421$10

5. Durante a gerência, a Câmara manteve serviços municipalizados autónomos.

6. Os responsáveis foram citados nos termos dos art^{os} 30º e 51º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, tendo apresentado alegações em comum que vão processadas de fls. 867 a 870 e que aqui se dão por inteiramente reproduzidas.

7. O Exmº Senhor Procurador-Geral Adjunto propõe, no seu douto parecer, a quitação dos gerentes, cfr. fls. 890 e segs.

Foram colhidos os vistos legais dos Exm^{os} Senhores Conselheiros Adjuntos.

8. Incluída no Plano de Fiscalização da 7ª CC para 1993, a presente conta foi objecto de liquidação "in loco", mediante a análise e conferência de documentos de despesa, quer da Câmara Municipal, quer dos Serviços Municipalizados. Foi também efectuada uma auditoria ao sector de empreitadas, através do estudo e análise do respectivo sistema de controlo interno. Procedeu-se também à verificação de 2 projectos (Zona Industrial da Maia e a ETAR da Parada) co-financiados pelo FEDER, os quais constituem o objecto do Processo nº 14/93.

9. As dúvidas e lacunas apuradas na fase administrativa foram transmitidas à autarquia, a qual prestou os diversos esclarecimentos solicitados pela Contadoria e remeteu também alguma documentação que lhe tinha sido solicitada.

   Já na fase jurisdicional, ficou sanada a questão referente ao excesso de percepção de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais por parte de alguns funcionários, dado que as quantias em causa foram voluntariamente repostas, cfr. fls. 805 a 809 do processo principal. Igualmente sanada ficou a questão que se prendia com a legalidade do pagamento integral da remuneração mensal ao Presidente da Câmara por eventual acumulação de funções com actividade privada, dado que - cfr.

fls. 831 e segs - o autarca não obteve quaisquer outros rendimentos para além dos auferidos nas funções autárquicas.

10. De acordo com a matéria dos autos, subsistem ainda as seguintes questões:

10.1. Excesso de abonos em horas extraordinárias

De acordo com o relatório da Contadoria - a fls. 26 e segs - verificou-se que foram excedidos por vários funcionários os limites de 120 horas anuais e/ou de um terço do vencimento fixado na tabela salarial para a respectiva categoria, em contravenção ao disposto, respectivamente, no nº 1 do artº 22º e nº 1 do artº 25º do Decreto-Lei nº 187/88, de 27 de Maio.

Verificaram ainda os auditores que foram utilizados coeficientes de majoração no cálculo das remunerações.

Em relação ao limite de 120 horas anuais previsto no nº 1 do artº 22º do Decreto-Lei nº 187/88, de 27/5, cumprirá referir que, na administração local, ele poderá ser ultrapassado quando se trate de pessoal administrativo ou auxiliar que preste apoio às reuniões ou sessões dos órgãos autárquicos, bem como motoristas, telefonistas e outro pessoal auxiliar ou operário cuja manutenção em serviço seja expressamente reconhecida como indispensável, de acordo com o nº 4 do artº 22º do supracitado diploma. Ora, pela leitura dos autos, verifica-se que o estipulado no nº 4 do artº 22º do Decreto-Lei. nº 187/88 foi respeitado no que concerne às categorias de pessoal. Por outro lado, todos os meses, o executivo municipal deliberava sobre a autorização ou não do respectivo pagamento, pelo que, nesta matéria, o procedimento usado não nos suscita reservas.

A infracção financeira inerente à situação "sub judice" prende-se com o limite remuneratório fixado no nº 1 do artº 25º do Decreto-Lei nº 187/88, cuja ultrapassagem resultou da consideração de coeficientes de majoração no cálculo das remunerações. Este facto originou um excesso de percepção de 3 783 299$00, a título de remuneração de trabalho extraordinário.

Ocorreram, assim, pagamentos indevidos susceptíveis de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória para os gerentes, nos termos dos artºs 48º e 49º, respectivamente, da Lei nº 86/89, de 8/9.

Acerca da matéria em causa, a autarquia **alegou** o seguinte:

"Na realidade, constata-se agora que a prática seguida não se conforma com o entendimento do Tribunal de Contas (vd. o referenciado Parecer nº 7-GE/92). Note-se, porém, que a prática da Câmara foi corrigida de imediato, provando-se assim mais uma vez a boa-fé com que se estava a proceder.

(...)

Em todo o caso, sempre se dirá que a existir lapso da Câmara, não é - salvo melhor opinião - grosseiro, porquanto o próprio DL 353-A/89, de 16/10, não revogou, pelo menos expressamente, o despacho conjunto publicado no Diário da República nº 301 de 1988 e, pasme-se, nem mesmo o DL nº 487/88, de 30/12.
E foi por isso, só por isso, que a Câmara continuou a aplicar, nas remunerações acessórias, os coeficientes previstos no referido Despacho".

Da análise dos autos, inexistem quaisquer indícios de fraude ou de lesão intencional do património público, dado que a actuação dos gerentes resultou de erradas interpretações legais. Também não se questiona nos autos a efectiva prestação de trabalho extraordinário e a sua indispensabilidade aos serviços camarários. Acresce ainda que a Câmara, ao tomar conhecimento do Parecer nº 7-GE/92, alterou o seu procedimento.

Assim, em face do exposto e das alegações dos responsáveis, entende-se que deve ser relevada a responsabilidade financeira inerente à situação "sub judice", ao abrigo do artº 50º da Lei nº 86/89, o que se decide.

10.2. Atribuição de subsídios

Foram efectuadas diversas transferências, a título de subsídios, quer pela Câmara, quer pelos Serviços Municipalizados, para o Centro Cultural e Desportivo dos Trabalhadores da Câmara e Serviços Municipalizados da Maia, em contravenção ao disposto na alínea q) do nº 1 do artº

51º do Decreto-lei nº 100/84, de 29 de Março, na redacção que foi dada pela Lei nº 18/91, de 12 de Junho.

Na realidade, o Centro Cultural e Desportivo não visa primordialmente fins de interesse público, exigência do normativo atrás citado, mas sim os interesses dos seus associados. Por outro lado, o CCD abrange apenas um conjunto delimitado de pessoas o que ainda mais reforça a inexistência de fins de interesse público.

Assim, a atribuição de subsídios ao CCD consubstanciam pagamentos indevidos susceptíveis de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos dos artºs 48º e 49º, respectivamente, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro

- Sobre a matéria em causa, **o Presidente da autarquia** - cfr. ofício a fls. 810 e segs - refere, em síntese, o seguinte:

  a) os subsídios concedidos pela Câmara ao CCD foram fundamentados no artº 8º do Decreto-Lei nº 45 362, de 21/11/63, disposição que a autarquia não considera revogada;

  b) o CCD é uma instituição de carácter social e cultural que beneficia os seus associados;

  c) os subsídios concedidos pelos Serviços Municipalizados ao CCD encontram o seu fundamento no facto de eventualmente aqueles Serviços poderem ser considerados um corpo administrativo, nos termos do artº 8º do Decreto-Lei nº 45 362, de 21/11/63, dado que possuem grande autonomia a nível financeiro/administrativo e de gestão, embora não disponham de personalidade jurídica própria.

Ora, sobre estas matérias, convirá esclarecer os seguintes pontos:

a) tem constituído entendimento do Tribunal de Contas que o preceito contido no artº 8º do Decreto-Lei nº 45 362, de 21/11/63, foi revogado pela Lei nº 79/77, de 25/10. Esta Lei veio regular toda a matéria referente às atribuições e competências dos órgãos autárquicos, pelo que a revogação do Decreto-Lei nº 45 362 se entende como global;

b) as formas de apoio municipal a entidades cujos fins se consideram relevantes constavam em 1991, data da gerência em análise, da alínea q) do nº 1 do artº 51º do Decreto-lei nº 100/84, na versão da Lei nº 18/91;

c) o CCD não prossegue, primariamente, fins de interesse público, pelo que não se inclui entre as entidades previstas no nº 1 do artº 51º do Decreto-Lei nº 100/84;

d) quanto aos Serviços Municipalizados, visto que devem prosseguir as atribuições municipais - cfr. artº 2º do Decreto-Lei nº 116/84 - nas quais não se enquadra a concessão dos supracitados subsídios, as transferências efectuadas para o CCD carecem também de suporte legal.

Atendendo ao exposto, verifica-se que a atribuição de subsídios foi ilegal dado que a entidade beneficiária -CCD - não prossegue fins de interesse público mas sim os interesses particulares dos seus associados.

No entanto e em face das alegações dos responsáveis, verifica-se que a atribuição de subsídios - embora ilegal - não resultou de uma conduta dolosa ou fraudulenta por parte dos gerentes, os quais terão tido um comportamento meramente culposo. Atendendo, por outro lado, ao fim social subjacente ao CCD - que não pode nem deve confundir-se com fim de interesse público - entende-se que deve ser relevada a responsabilidade financeira inerente à situação "sub judice" ao abrigo do artº 50º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, o que se decide.

10.3. Recusas de "visto" em contratos de pessoal

Os auditores detectaram que quatro contratos de pessoal produziram todos os seus efeitos financeiros antes da remessa ao "visto" deste Tribunal, em violação do disposto no nº 1 do artº 3º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio.

Findo o prazo de 6 meses a Câmara celebrou outros quatro novos contratos que remeteu a "visto" do Tribunal de Contas passados 4 meses sobre a sua deliberação. Estes contratos foram também objecto de decisão de recusa dado que produziram efeitos financeiros antes do "visto". Tal violou o disposto no nº 1 do artº 15º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de

22/5, atendendo a que os contratos foram efectuados por urgente conveniência de serviço.

Incorreram, assim, os gerentes em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos dos artºs 48º e 49º, respectivamente, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

- Acerca da matéria em causa, a autarquia alega, em síntese:

  a) as quantias não foram "indevidamente" pagas porquanto os contratados prestaram efectivamente serviços ao município;

  b) no processo-crime nº 859/92 instaurado contra o Presidente da Câmara sobre estes factos "não se apurou que o arguido tivesse agido conscientemente, ou seja, que tivesse autorizado pagamentos com conhecimento de que violava as normas referentes ao "visto" do Tribunal de Contas". A acusação foi julgada improcedente por não provada e o arguido foi absolvido (cfr. cópia da sentença a fls. 877 e segs. enviada pelos alegantes);

  c) os alegantes agiram sempre de boa-fé, confiando como deviam nos serviços camarários que procediam à respectiva tramitação.

Em face das alegações dos responsáveis e atendendo a que os pagamentos efectuados corresponderam a serviços realmente prestados, o princípio do não locupletamento à custa alheia desaconselha a efectivação de responsabilidade financeira reintegratória.

Atendendo, por outro lado, a que os referidos contratos foram celebrados em 1990, a responsabilidade financeira sancionatória encontra-se amnistiada pela alínea cc) do artº 1º da Lei nº 23/91, de 4 de Julho.

10.4. Empreitadas

Da análise genérica ao sector de empreitadas, o Relatório dos auditores retrata de forma positiva a actuação da autarquia neste domínio.

Todavia, cumprirá referir que - cfr. fls. 95 do processo principal - a cabimentação em conta corrente orçamental só é feita aquando da liquidação dos autos de medição e não em momento anterior à celebração do

contrato. Neste sentido, recomenda-se à autarquia que observe o disposto no Decreto-Lei nº 341/83, de 21/7 e no Decreto - Regulamentar nº 92-C/84, de 28/12.

Quanto à verificação dos 2 projectos co-financiados pelo FEDER, nada de relevante há a assinalar.

11. Nestes termos e com o parecer favorável do Exmº Senhor Procurador-Geral Adjunto, acordam os Juízes na Subsecção da 2ª Secção do Tibunal de Contas em :

a) julgar amnistiada a infracção descrita no ponto **10.3** deste aresto e, consequentemente, declarar extinto o correlativo procedimento sancionatório;

b) julgar os responsáveis pela gerência de 1991 da Câmara Municipal da Maia **quites pela aludida responsabilidade devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.**

Emolumentos devidos pela Autarquia: 600 000$00 (cfr. fls.779)

Notificações e comunicações necessárias

Tribunal de Contas, em 11 de Julho de 1996

O Juíz Conselheiro Relator,

António José Avérous Mira Crespo

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

José de Oliveira Moita

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA(*)

(*)A *Crónica da Jurisprudência,* elaborada no Gabinete de Estudos, inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos do Tribunal de Contas proferidos no período compreendido entre Julho a Dezembro de 1996, os quais são agrupados de acordo com a natureza das funções de fiscalização exercidas pelo Tribunal e sumariados, classificados e ordenados dentro de cada grupo, consoante a instância decisória, sendo acompanhados de um número que identifica o documento na Base de Dados do Tribunal. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

INDICE DE TEMAS

A

ABERTURA DE CONCURSO
DOC 301670 605
ABONO FINANCEIRO
DOC 301728 616
ACORDO DE COLABORAÇÃO
DOC 301627 613
ACORDO DE COOPERAÇÃO
DOC 301673 602
ACORDO EXTRAJUDICIAL
DOC 301662 612
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DOC 301627 613
ADMINISTRAÇÃO LOCAL
DOC 301627 613
DOC 301724 617
AGENTE ADMINISTRATIVO
DOC 301605 608
AJUSTE DIRECTO
DOC 301669 607
ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS
DOC 301605 608
AMPLITUDE DO PRAZO
DOC 301671 604
ANULAÇÃO DE ACÓRDÃO
DOC 301710 622
DOC 301735 623
AUTOS DE RECLAMAÇÃO
DOC 301556 606
DOC 301626 614
DOC 301648 611
DOC 301660 614
DOC 301667 610
DOC 301724 617
AUXÍLIO FINANCEIRO
DOC 301673 602
AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO
DOC 301648 611

DOC 301660 614
DOC 301661 613
DOC 301663 612
DOC 301668 611
DOC 301670 605

C

CABIMENTO ORÇAMENTAL
DOC 301612 603
DOC 301675 621
CANDIDATURA
DOC 301661 613
CELEBRAÇÃO DE CONTRATO
DOC 301726 616
COMPETÊNCIA INDELEGÁVEL
DOC 301600 603
CÔMPUTO DO PRAZO
DOC 301597 609
DOC 301612 603
DOC 301725 617
CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 301625 615
CONCURSO EXTERNO
DOC 301614 606
DOC 301670 605
CONCURSO INTERNACIONAL
DOC 301650 609
CONCURSO INTERNO CONDICIONADO
DOC 301670 605
CONCURSO POR NEGOCIAÇÃO
DOC 301669 607
CONCURSO PÚBLICO
DOC 301625 615
DOC 301626 614
DOC 301648 611
DOC 301650 609
DOC 301660 614
DOC 301661 613
DOC 301669 607
DOC 301673 602

DOC 301695 602
CONCURSOS DE PESSOAL
DOC 301380 606
CONSELHO ADMINISTRATIVO
DOC 301710 622
DOC 301735 623
CONSIGNAÇÃO DA OBRA
DOC 301662 612
CONTA DE DEPÓSITO
DOC 301709 622
CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO
DOC 301660 614
CONTRATO DE EMPREITADA
DOC 301597 609
DOC 301658 610
DOC 301725 617
CONTRATO DE FORNECIMENTO
DOC 301612 603
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 301650 609
DOC 301669 607
CONTRATO DE TAREFA
DOC 301600 603
CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO
DOC 301605 608
DOC 301657 607
DOC 301726 616
CONTRATOS DE PESSOAL
DOC 301669 607
CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO
DOC 301557 609
DOC 301658 610
DOC 301663 612
DOC 301668 611
DOC 301695 602
CULPA
DOC 301675 621
CURSO DE FORMAÇÃO
DOC 301645 614

D

DECLARAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO
DOC 301709 622
DEFICIENTE CONTROLO ORÇAMENTAL
DOC 301675 621
DOC 301709 622
DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA
DOC 301600 603
DESCONGELAMENTO DE ADMISSÕES DE PESSOAL
DOC 301555 604
DOC 301614 606
DOC 301670 605
DESVIO DE PODER
DOC 301557 609
DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DA BEIRA INTERIOR (DRABI)
DOC 301605 608
DOTAÇÃO ORÇAMENTAL
DOC 301675 621

E

EFEITO SUSPENSIVO
DOC 301728 616
EFEITOS DA RECTIFICAÇÃO DO AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO
DOC 301661 613
EFEITOS DA RECUSA DO VISTO
DOC 301662 612
EFEITOS DO VISTO
DOC 301662 612
EMOLUMENTOS DO TC
DOC 301674 602
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 301597 609
DOC 301662 612
ERRO
DOC 301648 611
ESTÁGIO
DOC 301648 611
EXECUÇÃO DA OBRA

DOC 301662 612
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
DOC 301555 604
EXERCÍCIO DE FUNÇÕES
DOC 301558 608
DOC 301724 617

F

FUNCIONÁRIO PÚBLICO
DOC 301649 615

H

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS
DOC 301645 614
DOC 301648 611

I

IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO
DOC 301709 622
INCONSTITUCIONALIDADE ORGÂNICA
DOC 301710 622
DOC 301735 623
INFRACÇÃO FINANCEIRA
DOC 301675 621
DOC 301728 616
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO
DOC 301725 617
DOC 301728 616
INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGAÇÃO DAS PESCAS (INIP)
DOC 301710 622
DOC 301735 623
INTERRUPÇÃO DO PRAZO
DOC 301725 617
IRREGULAR AJUSTAMENTO DA CONTA
DOC 301709 622
IRREGULARIDADE CONTABILÍSTICA
DOC 301709 622
ISENÇÃO DE VISTO
DOC 301627 613
DOC 301673 602

J

JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS (JAE)
DOC 301673 602

M

MÉTODOS DE SELECÇÃO
DOC 301661 613
MUSEU NACIONAL DO TEATRO
DOC 301614 606

N

NOMEAÇÃO
DOC 301661 613
NOMEAÇÃO PROVISÓRIA
DOC 301670 605
NOTIFICAÇÃO
DOC 301662 612
NULIDADE DA PROVA
DOC 301710 622
DOC 301735 623
NULIDADE DO ACTO
DOC 301557 609
DOC 301735 623

O

OBJECTO DO RECURSO
DOC 301556 606
OFERTA DE EMPREGO
DOC 301671 604
OPERAÇÕES DE TESOURARIA
DOC 301734 621
ORÇAMENTO DO ESTADO
DOC 301555 604

P

PAGAMENTO
DOC 301662 612
PESSOAL ADMINISTRATIVO
DOC 301380 606
PESSOAL TÉCNICO-PROFISSIONAL

DOC 301645 614
PRAZO
DOC 301661 613
DOC 301725 617
PRAZO DA RECLAMAÇÃO DA RECUSA DE VISTO
DOC 301612 603
PRAZO DE APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA
DOC 301597 609
DOC 301625 615
PRAZO DE APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURA
DOC 301671 604
DOC 301726 616
PRAZO DE VALIDADE
DOC 301726 616
PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO
DOC 301614 606
PRAZO PARA REMESSA DE DOCUMENTOS
DOC 301728 616
PRAZO PROCEDIMENTAL
DOC 301597 609
PREÇO MAIS BAIXO
DOC 301695 602
PRESSUPOSTOS DA RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL
DOC 301558 608
DOC 301649 615
DOC 301677 605
DOC 301724 617
PRINCÍPIO DA BOA-FÉ
DOC 301661 613
PRINCÍPIO DA IGUALDADE
DOC 301558 608
DOC 301661 613
DOC 301734 621
PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE
DOC 301557 609
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE
DOC 301663 612
DOC 301668 611
PRINCÍPIO DA OBJECTIVIDADE
DOC 301668 611

PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA
DOC 301661 613
DOC 301663 612
DOC 301668 611
DOC 301671 604
PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL
DOC 301734 621
PROCESSO DE RECURSO
DOC 301556 606
PROCESSO DE VISTO
DOC 301556 606
PRODUÇÃO DE EFEITOS DO CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 301662 612
PROGRAMA DE CONCURSO
DOC 301663 612
PROPOSTAS
DOC 301625 615
DOC 301626 614
PROVA
DOC 301648 611
DOC 301660 614
DOC 301724 617
PROVA DOCUMENTAL
DOC 301667 610
DOC 301710 622
DOC 301735 623
PROVIMENTO DE LUGARES
DOC 301614 606
DOC 301661 613
PUBLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO
DOC 301658 610
DOC 301668 611
PUBLICIDADE DA OFERTA DE EMPREGO
DOC 301671 604
PUBLICIDADE DE CONCURSO
DOC 301726 616
PUBLICIDADE DOS CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO
DOC 301663 612

Q

QUOTA DE DESCONGELAMENTO DE ADMISSÕES
DOC 301555 604
DOC 301670 605

R

RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL
DOC 301558 608
DOC 301649 615
DOC 301677 605
DOC 301724 617
RECOMENDAÇÕES
DOC 301734 621
RECRUTAMENTO DE PESSOAL
DOC 301726 616
RECTIFICAÇÃO DO AVISO DE ABERTURA
DOC 301648 611
DOC 301661 613
RECUSA DE VISTO
DOC 301612 603
DOC 301614 606
DOC 301660 614
DOC 301662 612
DOC 301663 612
DOC 301725 617
REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRAS
DOC 301724 617
REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 301558 608
DOC 301677 605
REFORMULAÇÃO DE CANDIDATURAS
DOC 301661 613
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
DOC 301675 621
DOC 301734 621
RENOVAÇÃO DO CONTRATO
DOC 301657 607
REORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 301677 605
REQUISITOS DE PROVIMENTO

DOC 301645 614
REQUISITOS LEGAIS
DOC 301380 606
RETROACTIVIDADE
DOC 301648 611

S

SALDO ADMINISTRATIVO
DOC 301734 621
SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL DO ENSINO SUPERIOR
DOC 301657 607
SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE LOURES
DOC 301650 609
SUBSÍDIO
DOC 301673 602
SUBSTITUIÇÃO TEMPORÁRIA
DOC 301605 608
SUSPENSÃO DE ABONOS
DOC 301728 616

T

TEMPESTIVIDADE DA PROVA
DOC 301626 614
TERCEIRO OFICIAL
DOC 301380 606
TRANSIÇÃO DE PESSOAL
DOC 301674 602

U

URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO
DOC 301669 607
DOC 301728 616

V

VÍCIO DE FORMA
DOC 301658 610
DOC 301668 611
VÍNCULO A FUNÇÃO PÚBLICA
DOC 301649 615

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

1ª SECÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

301673

Acórdão 42/96, de 24 Set
Processo N : 59463/96

Os acordos de cooperação celebrados entre a J.A.E. e as autarquias, em que aquela presta auxílio financeiro a estas para a realização de determinadas obras rodoviárias, sem qualquer contrapartida, não revestem natureza contratual, antes se caracterizam como autêntico subsídio.
Tais acordos estão isentos de fiscalização prévia por se não enquadrarem em nenhuma das situações previstas no artº 13º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, como o estariam sempre ao abrigo do que dispõe o artº 14º, alínea i) da mesma lei, com referência ao DL. Nº 384/88 e despacho conjunto de 9/5/91.

ACORDO DE COOPERAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / ISENÇÃO DE VISTO / JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS (JAE) / AUXÍLIO FINANCEIRO / SUBSÍDIO

301674

Acórdão 43/96, de 24 Set
Processo N : 60481, 65432 a 65521/96

A doutrina sustentada pelo Assento nº 8/94/TC, de 27 de Junho de 1995, não tem agora qualquer fundamento legal, face ao regime actualmente inserto no Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, pelo que são sempre devidos emolumentos pela concessão do visto aos actos de transição de pessoal, mesmo que mantenha a mesma categoria e situação jurídico-funcional ou não ocorra qualquer alteração de abonos.
Estão pois sujeitas à fiscalização prévia as transições de pessoal de que não resulte alteração da situação jurídico-funcional, nomeadamente de categoria e abonos.

EMOLUMENTOS DO TC / TRANSIÇÃO DE PESSOAL

301695

Acórdão 49/96, de 15 Out
Processo N : 71503/96

"O mais baixo preço", pode constituir critério único e autónomo de adjudicação nos concursos públicos conforme se extrai do que dispõem conjuga-

damente o artº 97º, nº 1, e artº 118º, nº 1 e 2, do DL nº 405/93, de 10/12 e artº 70º, nº 1, do DL nº 55/95, de 29/3.

CONCURSO PÚBLICO / CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO / PREÇO MAIS BAIXO

301612

Acórdão, de 24 Set 96
Processo N : 84017 a 84020/95
Autos de Reclamação 12/96

1. O prazo de trinta dias previsto para a dedução da reclamação da recusa de visto, nos termos dos artigos 1º e 2º, da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, suspende-se no período de férias judiciais e nos sábados e domingos, de acordo com o artigo 144º do C.P.C.
2. Nos termos do artigo 1º, nº 1, daquela Lei, a decisão de recusa de visto deve ser prioritariamente notificada ao membro do governo competente.
3. A ausência de cabimento orçamental constitui, nos termos do artigo 12º número 1, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, fundamento de recusa de visto.

CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATO DE FORNECIMENTO / RECUSA DE VISTO / CÔMPUTO DO PRAZO / PRAZO DA RECLAMAÇÃO DA RECUSA DE VISTO

301600

Acórdão, de 24 Set 96
Processo N : 6378/96
Autos de Reclamação 82/96

É ilegal a subdelegação de competências efectuada pelo Senhor Reitor da Universidade do Porto na parte em que permite ao Senhor Vice-Reitor autorizar a celebração de contratos de tarefa, por violação do que dispõe o artº 17º, nº 7, do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro.

CONTRATO DE TAREFA / DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA / COMPETÊNCIA INDELEGÁVEL

301671

Acórdão, 8 Jul 96
Processo N : 11296/96
Autos de Reclamação 84/96

1. A concessão de prazo, para apresentação das candidaturas, até ao dia seguinte ao da publicação em quotidiano de expansão nacional, não assegura os princípios da transparência, universalidade e igualdade, que devem ter-se por subjacentes ao nº 1 do artº 19º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro.
Tal prazo é excessivamente curto, para que os potenciais interessados tomem conhecimento do recrutamento pretendido e possam preparar os elementos necessários à apresentação da candidatura.
Com dever a oferta de emprego ser publicitada por meio adequado pretendeu-se garantir a observância dos referidos princípios, que devem informar a gestão pública num Estado de Direito Democrático, deixando embora ao órgão ou agente administrativo a possibilidade de escolher a forma e as condições que, no caso concreto, julgue apropriados para atingir aquele desiderato.

PRAZO DE APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / OFERTA DE EMPREGO / PUBLICIDADE DA OFERTA DE EMPREGO / AMPLITUDE DO PRAZO

301555

Acórdão, de 9 Jul 96
Processo N : 9127/96
Autos de Reclamação 85/96

Verificados os requisitos previstos no artº 20º, do Decreto-Lei nº 45/95, de 2 de Março (estabelece normas de execução do Orçamento para 1995), podem ser utilizadas quotas de descongelamento fixadas por despachos normativos proferidos em anos diferentes da abertura dos concursos, não sendo, por conseguinte, aplicável a tais situações o disposto no artº 13º, alínea b), do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / ORÇAMENTO DO ESTADO / DESCONGELAMENTO DE ADMISSÕES DE PESSOAL / QUOTA DE DESCONGELAMENTO DE ADMISSÕES

301670

Acórdão, de 9 Jul 96
Processo N : 9125/96
Autos de Reclamação 86/96

1. O artº 13º, alínea b) do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, estabelece restrições à abertura de concursos (internos condicionados e externos).
2. Tratando-se de concurso externo aberto por aviso público no Diário da República de 08/11/94 - destinado ao preenchimento dos lugares resultantes do descongelamento de admissão, previsto pelo Despacho Normativo nº 389/94, bem como dos que, eventualmente, viessem a ser objecto de redistribuição -, a Administração pode nomear a interessada F., com base na quota de descongelamento fixada pelos Despachos Normativos nºs 21, 28 e 56/95, desde que verificados os requisitos estabelecidos no artº 20º do Decreto-Lei nº 45/95, de 2 de Março.

CONCURSO EXTERNO / DESCONGELAMENTO DE ADMISSÕES DE PESSOAL / AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / NOMEAÇÃO PROVISÓRIA / ABERTURA DE CONCURSO / CONCURSO INTERNO CONDICIONADO / QUOTA DE DESCONGELAMENTO DE ADMISSÕES

301677

Acórdão, de 17 Set 96
Processo N : 13558 a 13561/96
Autos de Reclamação 88/96

1. As reclassificações de pessoal, ao abrigo do Decreto-Lei nº 247/87, de 16 de Junho, têm de ter como pressuposto indispensável a reestruturação ou reorganização dos serviços.
2. As simples alterações de categorias no âmbito dos quadros, desgarrada de qualquer alteração à estrutura orgânica dos serviços não consubstanciam uma reestruturação ou reorganização de serviços.

RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS / REORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS / PRESSUPOSTOS DA RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL

301556

Acórdão, de 9 Jul 96
Processos N : 6407 e 6409/96
Autos de Reclamação 89/96

A apresentação de novos e diferentes contratos daqueles a que foi recusado o visto, como fundamento do pedido reapreciatório, configura a utilização de um meio processual inadequado ao fim pretendido: a concessão de visto aos novos contratos.

AUTOS DE RECLAMAÇÃO / PROCESSO DE VISTO / PROCESSO DE RECURSO / OBJECTO DO RECURSO

301614

Acórdão, de 17 Set 96
Processo N : 10331/96
Autos de Reclamação 92/96

A regra de que os concursos que visam o provimento de vagas existentes à data da sua abertura (vide artigo 20º do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro) esgotam a sua validade com o preenchimento das mesmas apenas é afastada, excepcionalmente, nos termos previstos pelo artigo 20º do Decreto-Lei nº 457/95, de 2 de Março.

CONCURSO EXTERNO / DESCONGELAMENTO DE ADMISSÕES DE PESSOAL / PROVIMENTO DE LUGARES / RECUSA DE VISTO / MUSEU NACIONAL DO TEATRO / PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO

301380

Acórdão, de 2 Jul 96
Processos N : 3006 e 3007/96
Autos de Reclamação 93/96

O disposto no artº 22º, nº 1, alínea b), do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho, tem carácter imperativo, pelo que, nos concursos abertos para terceiros-oficiais, todas as pessoas aí referidas podem ser opositoras aos respectivos concursos.

PESSOAL ADMINISTRATIVO / CONCURSOS DE PESSOAL / REQUISITOS LEGAIS / TERCEIRO OFICIAL

301657

Acórdão, de 8 Out 96
Processo N : 9616/96
Autos de Reclamação 94/96

O artº 3º, nº 1, do DL 108/95, de 20/5, admitindo embora a continuação de contratos relativos ao pessoal que à data da entrada em vigor deste diploma já exercia funções de carácter permanente nos serviços de acção social do ensino superior, não consente a renovação daqueles contratos para categoria diversa da detida.

CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO / RENOVAÇÃO DO CONTRATO / SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL DO ENSINO SUPERIOR

301669

Acórdão, de 9 Jul 96
Processo N : 19933/96
Autos de Reclamação 96/96

Não é de admissão de pessoal - não podendo por isso, ser objecto de declaração de urgente conveniência de serviço - o contrato de prestação de serviços, celebrado, por quatro meses, no âmbito de um Projecto do PACTE, entre o Município da Póvoa de Lanhoso e João Lourenço Tadeu da Silva Almeida (cfr. Artºs 1154º CC e 3º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio).
Entre as situações de ajuste directo legalmente previstas, não se encontram os contratos de prestação de serviços ditados pela necessidade de dar resposta clara a oportunidades surgidas no âmbito da cooperação comunitária e pela impossibilidade de observância dos prazos previstos para os processos de concurso ou para a publicação do procedimento por negociação (cfr. Artºs 32º, 35º, 37º e 96º, alínea d) do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março).

URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATOS DE PESSOAL / AJUSTE DIRECTO / CONCURSO PÚBLICO / CONCURSO POR NEGOCIAÇÃO

301605

Acórdão, de 2 Jul 96
Processo N : 15535/96
Autos de Reclamação 98/96

1. Para além da situação-regra do nº 1 do artº 14º, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, o contrato de trabalho a termo certo pode ser celebrado nos casos de substituição temporária de funcionário ou agente .
2. Deverá ter-se como visando a substituição do Médico Veterinário de Fornos de Algodres, a contratação, a termo certo, da Dra. Dionísia Farrobilha, por 291 dias, contados de 01.05.95, após a rescisão da Dra. Conceição Clemêncio, que exerceu tais funções, em regime idêntico, entre 10 e 30.04.95.
3. Verificando-se, em sede de reapreciação, que a recusa assentou no pressuposto de que a Médica Veterinária Dra Dionísia Farrobilha substituiu o Veterinário Municipal Dr. Castelo Branco (e não a referida Dra Conceição Clemêncio), é de, concedendo provimento à reclamação, visar o contrato.

AGENTE ADMINISTRATIVO / ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS / CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO / DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DA BEIRA INTERIOR (DRABI) / SUBSTITUIÇÃO TEMPORÁRIA

301558

Acórdão, de 2 Jul 96
Processo N : 16893 e 16894/96
Autos de Reclamação 99/96

A referência expressa "às funções exercidas" (artº 2º do DL 247/87) conjugada com a exigência de "adequação entre o conteúdo funcional dos postos de trabalho e as capacidades e aptidões dos funcionários e agentes" a reclassificar nos termos do artº 51º do DL nº 247/87, fazem pressupor que o reclassificando, à data da reestruturação, já terá exercido as funções para que se pretende operar a reclassificação.
Esta interpretação é a única adequada aos fins que se pretendem com a reestruturação e afigura-se-nos conforme o princípio da igualdade constitucionalmente consagrado (artº 13º, artº 47º, nº 2 e 50º, nº 2 da CRP).

RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / EXERCÍCIO DE FUNÇÕES / REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRESSUPOSTOS DA RECLASSIFIÇÃO PROFISSIONAL

301557

Acórdão, de 9 Jul 96
Processo N : 21950/96
Autos de Reclamação 100/96

A motivação da decisão de adjudicação em circunstâncias alheias aos factores enumerados no Caderno de Encargos, como forma de garantir uma ponderação valorimétrica que assegure, "à posteriori" ou de "forma aparente", a adequação da escolha assim efectuada aqueloutros factores, quando a vontade do executivo fora antes determinada por critérios não previstos no caderno de encargos, configura o vício de "desvio de poder" gerador da invalidade do acto administrativo, por violar o princípio da imparcialidade, a que estão subordinados os órgãos e agentes administrativos no exercício das suas funções (artº 266º, nº 2, da CRP).

NULIDADE DO ACTO / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO / DESVIO DE PODER

301597

Acórdão, de 17 Set 96
Processo N : 22301/96
Autos de Reclamação 103/96

A contagem do prazo mínimo de 30 dias, a que alude o artigo 66º, nº 2, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, deve ser feita nos termos previstos no artigo 238º do mesmo diploma, pelo que se suspende nos sábados, domingos e feriados.

CONTRATO DE EMPREITADA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / CÔMPUTO DO PRAZO / PRAZO PROCEDIMENTAL / PRAZO DE APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA

301650

Acórdão, de 22 Out 96
Processo N : 13135/96
Autos de Reclamação 104/96

Atento o valor, está sujeito a concurso público internacional, com publicação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, o contrato de prestação de serviços, celebrado entre os Serviços Municipalizados de Água e Sane-

amento de Loures e a empresa MECI, para interrupção e restabelecimento do fornecimento de água aos seus consumidores, no montante de Esc. 57.978.000$00, acrescido de IVA.

SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE LOURES / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONCURSO PÚBLICO / CONCURSO INTERNACIONAL

301658

Acórdão, de 8 Out 96
Processo N : 37349/96
Autos de Reclamação 108/96

O anúncio de concurso omisso relativamente aos critérios básicos de apreciação das propostas de candidaturas aos concursos, ainda que aluda genericamente ao artigo 97º, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, enferma de vício de forma, que não pode ser afastado pelo conhecimento e aceitação dos candidatos, nem tampouco pela circunstância de no parecer predecessor da adjudicação se ter referido, expressamente e por ordem decrescente, os critérios de lei.

CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO / VICIO DE FORMA / PUBLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO

301667

Acórdão, de 8 Out 96
Processo N : 66653/96
Autos de Reclamação 109/96

Em sede de reclamação os serviços podem carrear para o processo todos os factos que julguem necessários a uma correcta reapreciação do mesmo.

AUTOS DE RECLAMAÇÃO / PROVA DOCUMENTAL

301668

Acórdão, de 22 Out 96
Processo N : 37348/96
Autos de Reclamação 110/96

1. Na lógica dos princípios da objectividade, transparência e igualdade e como resulta, de resto, do inciso "designadamente", quis-se no artº 97º, nºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, que fossem indicados, por ordem decrescente de importância, os factores cuja ponderação está implicada no critério-base da adjudicação.
2. A referência, no Programa do Concurso e no Aviso, tão só aos critérios do artº 97º, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, constitui vício de forma que não pode se afastado pelo conhecimento e aceitação dos candidatos, nem pela circunstância de, no parecer predecessor da adjudicação, se ter referenciado, em particular, por ordem decrescente, esses critérios.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRINCÍPIO DA OBJECTIVIDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO / AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / VÍCIO DE FORMA / PUBLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO

301648

Acórdão, de 12 Nov 96
Processo N : 13287/96
Autos de Reclamação 117/96

1. Constituindo o **Curso de Especialização em Ciências Documentais** - para além da Licenciatura em Sociologia e participação numa acção de formação - a habilitação prevista na alínea b) do nº 1, do artº 7º do Decreto-Lei nº 247/91, de 10 de Julho, tem-se por ultrapassada, com a sua comprovação nesta sede, o fundamento da recusa, nessa parte, de acordo com a orientação pacífica do Tribunal de Contas, que admite a correcção da instrução dos processos na fase reapreciatória.
2. Tem eficácia retroactiva e é admissível a rectificação de um aviso de abertura de concurso em que, por erro material - decorrente da sua publicação com 25 outros -, se exigia **estágio probatório "*contra legem*"**, não se tornando imperativa a publicitação da referida correcção.

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS / PROVA / AUTOS DE RECLAMAÇÃO / RECTIFICAÇÃO DO AVISO DE ABERTURA / RETROACTIVIDADE / AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / CONCURSO PÚBLICO / ESTÁGIO / ERRO

301663

Acórdão, de 5 Nov 96
Processo N : 32209/96
Autos de Reclamação 122/96

1. No Programa do Concurso, como no respectivo Aviso de abertura, deverão ser explicitados, por forma clara, todos os factores por ordem decrescente de prioridade.
2. É de manter a recusa fundada no recurso à indicação de seis factores, antecedidos da fórmula "entre outros", por ofensa dos princípios da legalidade da transparência, da boa fé e da objectividade.

PROGRAMA DE CONCURSO / AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO / RECUSA DE VISTO / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PUBLICIDADE DOS CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO

301662

Acórdão, de 22 Out 96
Processo N : 31188/96
Autos de Reclamação 130/96

Tendo em conta o disposto, entre outros, no artº 4º, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio e nos artºs 289º nº 1, 433º e 434º, estes do Código Civil, no caso de execução de trabalhos, numa empreitada de obras públicas, entre a data da consignação da obra e a data da notificação da decisão de recusa do visto, é possível o adjudicante e o adjudicatário celebrarem um acordo (contrato) extrajudicial, mediante o qual aquele se obriga a pagar a este o valor desses trabalhos.

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / EXECUÇÃO DA OBRA / CONSIGNAÇÃO DA OBRA / RECUSA DE VISTO / NOTIFICAÇÃO / ACORDO EXTRAJUDICIAL / PAGAMENTO / PRODUÇÃO DE EFEITOS DO CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / EFEITOS DO VISTO / EFEITOS DA RECUSA DO VISTO

301627

Acórdão, de 22 Out 96
Processo N : 39807/96
Autos de Reclamação 135/96

Os acordos de colaboração entre departamentos da administração central e municípios, previstos e tipificados no artº 17º do Decreto-Lei nº 384/87, de 24 de Dezembro, não carecem de visto deste Tribunal, conforme estipulado no artº 7º, nº 2, do mesmo diploma.

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / ADMINISTRAÇÃO LOCAL / ISENÇÃO DE VISTO / ACORDO DE COLABORAÇÃO

301661

Acórdão, de 5 Nov 96
Processo N : 47110/96
Autos de Reclamação 145/96

1. Têm carácter substancial, a introdução, no aviso de rectificação de um concurso, de duas fases, a primeira das quais passa a eliminatória.
2. Em caso de rectificação dos métodos de selecção, os serviços devem conceder novo prazo para a eventual reformulação ou formulação de candidaturas, sob pena de violação dos princípios da confiança, da boa-fé, da objectividade e da transparência.

RECTIFICAÇÃO DO AVISO DE ABERTURA / AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / CONCURSO PÚBLICO / MÉTODOS DE SELECÇÃO / PRAZO / CANDIDATURA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PROVIMENTO DE LUGARES / EFEITOS DA RECTIFICAÇÃO DO AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / NOMEAÇÃO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA BOA-FÉ / REFORMULAÇÃO DE CANDIDATURAS

301626

Acórdão, de 22 Out 96
Processo N : 38697/96
Autos de Reclamação 149/96

I. Em sede de reclamação os serviços podem carrear para o processo todos os factos que julguem necessários a uma correcta reapreciação do mesmo.
II. Tendo em conta o disposto, entre outros, nos artºs 72º e segs. do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, as propostas dos concorrentes não podem ser modificadas, pelo menos no que respeita aos seus elementos essenciais e, muito menos, depois de conhecidas as propostas dos outros concorrentes.

CONCURSO PÚBLICO / PROPOSTAS / AUTOS DE RECLAMAÇÃO / TEMPESTIVIDADE DA PROVA

301660

Acórdão, de 5 Nov 96
Processo N : 43916/96
Autos de Reclamação 151/96

1. Deve ser clara e explícita, no aviso de abertura do concurso, a indicação das pessoas que podem ser a ele opositoras, não bastando, por isso, a remissão para o artº 19º, nº 1, alínea a) da Lei nº 23/96, de 11 de Janeiro.
2. Recusado o visto com fundamento também na falta de contrato administrativo de provimento, é de aceitar a comprovação, com o pedido de reapreciação, da celebração daquele contrato, de acordo com a orientação uniforme do Tribunal de Contas.

AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / CONCURSO PÚBLICO / RECUSA DE VISTO / AUTOS DE RECLAMAÇÃO / PROVA / CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO

301645

Acórdão, de 12 Nov 96
Processo N : 28249/96
Autos de Reclamação 153/96

Para efeitos de provimento como técnico-adjunto de 2ª classe da carreira técnico-profissional de nível 4, exige-se curso de formação técnico-

profissional de duração não inferior a 3 anos, para além de nove anos de escolaridade.
No Despacho Normativo 45/90, do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 3 de Julho, distingue-se entre níveis de carreiras técnico-profissionais (4 e 3) e níveis de qualificação profissional (3 e 2).
Não pode, por isso, ser provido como técnico adjunto de 2ª classe o funcionário que comprovou ser possuidor do curso de Desenho Gráfico, ministrado pela ARCO, reconhecido apenas como adequado ao provimento em lugares de ingresse da carreira técnico-profissional, de nível 3, área funcional de artes gráficas e animação cultural.

PESSOAL TÉCNICO-PROFISSIONAL / REQUISITOS DE PROVIMENTO / CURSO DE FORMAÇÃO / HABILITAÇÕES LITERÁRIAS

301625

Acórdão, de 22 Out 96
Processo N : 39331/96
Autos de Reclamação 154/96

Nas empreitadas de obras públicas, a concessão de um prazo inferior a 30 dias para apresentação das propostas, em violação do disposto nos artºs 66º, nº 2 e 238º, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, constitui motivo de recusa do visto, dado que se trata de normas de carácter imperativo.

CONCURSO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PRAZO DE APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA / PROPOSTAS / RECUSA DE VISTO / CONCURSO PÚBLICO

301649

Acórdão, de 5 Nov 96
Processo N : 50320/96
Autos de Reclamação 156/96

A reclassificação pressupõe que o beneficiário detenha a qualidade de funcionário ou de algum modo vínculo atendível à função pública, nos termos do artigo 51º, do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO / RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / VÍNCULO A FUNÇÃO PÚBLICA / PRESSUPOSTOS DA RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL

301728

Acórdão, de 4 Dez 96
Processos N : 50171 a 50255/96
Autos de Reclamação 165/96

1. Nos termos do disposto no artº 15º, nº 1, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, nos casos de urgente conveniência de serviço, devem os processos ser remetidos ao Tribunal de Contas, para efeito de visto, no prazo de 30 dias a contar do despacho de autorização.
2. A consequência do não cumprimento de tal prazo é aquela e só aquela que vem referida no referido preceito legal, ou seja, implica a suspensão dos abonos a partir do dia imediato ao termo daquele prazo e, se tal não for feito, poderemos estar perante a ocorrência de uma infracção financeira.
3. A inobservância de tal prazo não constitui motivo suficiente para a não concessão do visto, pois esta tem de ter por fundamento ilegalidades ou vícios relevantes atinentes aos próprios actos ou contratos ou ao procedimento que os antecedeu.

URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO / PRAZO PARA REMESSA DE DOCUMENTOS / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / EFEITO SUSPENSIVO / ABONO FINANCEIRO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / SUSPENSÃO DE ABONOS

301726

Acórdão, de 26 Nov 96
Processo N : 68006/96
Autos de Reclamação 170/96

1. O prazo para a apresentação de candidaturas em processo de recrutamento em vista à celebração de um contrato de trabalho a termo certo, nos termos do disposto no artº 19º do Decreto-Lei nº 427/89 de 7 de Dezembro, constitui "aspecto relevante" pelo que deverá constar da publicitação efectuada para o efeito.
2. Na falta da sua indicação deverá entender-se que esse prazo é de 10 dias, nos termos do artº 71º nº 2 do Código de Procedimento Administrativo.

PRAZO DE APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURA / PRAZO DE VALIDADE / RECRUTAMENTO DE PESSOAL / CELEBRAÇÃO DE

CONTRATO / CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO / PUBLICIDADE DE CONCURSO

301725

Acórdão, de 26 Nov 96
Processo N : 69962/96
Autos de Reclamação 173/96

1. O prazo mínimo de 30 dias a que alude o artº 66º, nº 2, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro (contado nos termos previstos no artº 238º, do mesmo diploma legal) tem carácter imperativo, pelo que a sua inobservância constitui motivo de recusa do visto ao respectivo contrato de empreitada.
2. No caso de ser concedido prazo inferior e, após o mesmo ter expirado, se conceder novo prazo, o acto só é válido se, após a sua publicação, se conceder novo prazo mínimo de 30 dias - artºs 127º, 128º e 130º, do Código de Procedimento Administrativo.

PRAZO / RECUSA DE VISTO / CONTRATO DE EMPREITADA / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / INTERRUPÇÃO DO PRAZO / CÔMPUTO DO PRAZO

301724

Acórdão, de 4 Dez 96
Processo N : 53267/96
Autos de Reclamação 177/96

1. Tendo em conta o disposto, entre outros, nos artºs 2º e 51º, do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho, a reclassificação profissional dos interessados só é possível se os mesmos já exerciam as funções, para que se pretende reclassificá-los, à data da reestruturação invocada.
2. Em sede de reclamação os serviços podem carrear para o processo as provas e os esclarecimentos que julguem convenientes a uma correcta reapreciação das decisões.

RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / EXERCÍCIO DE FUNÇÕES / REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRAS / ADMINISTRAÇÃO LOCAL / PRESSUPOSTOS DA RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / AUTOS DE RECLAMAÇÃO / PROVA

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

2ª SECÇÃO

301675

Acórdão 208/96, de 17 Out
Processo N : 2901/93

1. A actuação negligente, consubstanciada num deficiente controlo da execução do orçamento constitui infracção financeira relevável nos termos dos artigos 48º, nº 1, alínea b), e 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.
2. Igualmente relevável é a não consulta a pelo menos três entidades, no entendimento errado de que a aquisição do serviço se enquadraria no nº 4 do artigo 5º, do Decreto-Lei nº 21/79, de 20 de Fevereiro (exclusivo para aquele serviço).

CABIMENTO ORÇAMENTAL / CULPA / DOTAÇÃO ORÇAMENTAL / INFRACÇÃO FINANCEIRA / DEFICIENTE CONTROLO ORÇAMENTAL / RELEVAÇÃO DA RESPONSBILIDADE FINANCEIRA

301734

Acórdão 213/96, de 17 Out
Processo N : 1356/93

1. A violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente consagrado no artigo 9º do D.L. nº 341/83, de 21/7, constitui infracção financeira de natureza sancionatória nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 48º da Lei nº 86/89, de 8/9.
   Dado não ter existido actuação dolosa por parte da autarquia é relevada a responsabilidade financeira sancionatória.
2. O financiamento de operações orçamentais por verbas provenientes de operações de tesouraria nos termos do nº 1 do artigo 36º do D.L. nº 341/83, de 21/7, constitui infracção financeira de natureza sancionatória nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 48º da Lei nº 86/89, de 8/9, a qual é relevada, porquanto não houve uma intenção dolosa ou fraudulenta por parte da autarquia.

OPERAÇÕES DE TESOURARIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / RECOMENDAÇÕES / SALDO ADMINISTRATIVO / PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

301710

Acórdão 227/96, de 14 Nov
Processo N : 215-A

1. O Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade orgânica da norma vertida na alínea e), do nº 1 do artº 57º do D.L. nº 513-Z/79, de 27 de Dezembro, a qual permitia à IGF o exame de quaisquer elementos em poder dos estabelecimentos bancários, referentes a clientes, contas de depósitos e sua movimentação, operações bancárias e outras, a fim de daí obter os dados respectivos, quando tal se mostre indispensável à realização das tarefas próprias da IGF.
   Na sequência desta decisão, o Tribunal da Relação de Lisboa declarou nulos e de nenhum efeito os indícios de prova recolhidos no processo crime e obtidos mediante a aplicação desta norma declarada inconstitucional.
2. Dado que o fundamento do pedido de anulação do acórdão que julgou quite o Conselho Administrativo do Instituto Nacional da Investigação das Pescas teve por base irregularidades cuja prova indiciária fora recolhida no processo crime atrás referido, a qual não pode ser usada porquanto os factos de onde emerge são nulos e de nenhum efeito, improcede o pedido de anulação do acórdão referido.

ANULAÇÃO DE ACÓRDÃO / CONSELHO ADMINISTRATIVO / INCONSTITUCIONALIDADE ORGÂNICA / NULIDADE DA PROVA / PROVA DOCUMENTAL / INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGAÇÃO DAS PESCAS (INIP)

301709

Acórdão 229/96, de 14 Nov
Processo N : 2/96

Da não obtenção de dados conclusivos e seguros quanto às divergências verificadas nas contas de depósito à ordem decorre a impossibilidade de certificar os valores do ajustamento.
As deficiências verificadas resultam de imprecisões contabilísticas e não de actuações intencionalmente desviantes dos responsáveis.
Neste quadro, a impossibilidade de emissão pelo Tribunal de Contas de um juízo seguro e fiável acerca da gestão financeira na execução do orçamento, impõe a declaração de impossibilidade do julgamento da conta.

IRREGULAR AJUSTAMENTO DA CONTA / CONTA DE DEPÓSITO / IRREGULARIDADE CONTABILÍSTICA / IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO / DEFICIENTE CONTROLO ORÇAMENTAL / DECLARAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DO JULGAMENTO

301735

Acórdão 230/96, de 28 Nov
Processo N : 216-A

1. Foi declarada a inconstitucionalidade orgânica da norma vertida na alínea e), do nº 1 do artigo 57º, do Decreto-Lei nº 513-Z/79, de 27 de Dezembro, a qual permitia à IGF o exame de quaisquer elementos em poder dos estabelecimentos bancários, referentes a clientes, contas de depósito e sua movimentação, operações bancárias e outras, a fim de daí extrair os dados respectivos, quanto tal se mostre indispensável à realização das tarefas próprias da IGF.
   Na sequência desta decisão, o Tribunal da Relação de Lisboa declarou nulos e de nenhum efeito os indícios de prova recolhidos no processo crime e obtidos mediante a aplicação da norma declarada inconstitucional.
2. Dado que o fundamento do pedido de anulação do Acórdão que julgar quite o Conselho Administrativo do Instituto Nacional da Investigação das Pescas teve por base irregularidades cuja prova indiciária, fora recolhida no processo crime atrás referido, a qual não pode ser usada, porquanto os factos de onde emerge são nulos e de nenhum efeito, improcede o pedido de anulação do acórdão referido.

ANULAÇÃO DE ACÓRDÃO / CONSELHO ADMINISTRATIVO / INCONSTITUCIONALIDADE ORGÂNICA / NULIDADE DO ACTO / PROVA DOCUMENTAL / INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGAÇÃO DAS PESCAS (INIP) / NULIDADE DA PROVA

CRÓNICA DE LEGISLAÇÃO(*)

(*) A ***Crónica da Legislação,*** elaborada no Gabinete de Estudos, inclui a lista seleccionada de sumários de actos normativos de maior incidência na actividade do Tribunal de Contas, designadamente nas áreas do Direito Financeiro e do Direito Administrativo, publicados no período compreendido entre, Julho e Dezembro de 1996 os quais são agrupados em função da sua forma e classificados e ordenados cronologicamente dentro de cada grupo, sendo acompanhados de um número que identifica o documento na Base de Dados do Tribunal. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

A

ABERTURA DE CONCURSO
DOC 27312 661
ABOLIÇÃO DOS RECONHECIMENTOS NOTARIAIS DE LETRA E ASSINATURA
DOC.29523 678
ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA
DOC 28080 668
ACÇÃO SOCIAL
DOC 26866 696
ACÇÃO SOCIAL COMPLEMENTAR
DOC 27669 663
ACÇÕES DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR
DOC 29344 676
ACESSO NA CARREIRA
DOC 27312 661
AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA
DOC 27276 680
DOC 27622 680
DOC 27796 658
DOC 28341 706
DOC 28608 681
DOC 28810 687
DOC 29119 687
DOC 29120 687
DOC 29180 674
DOC 29337 681
DOC 29535 682
DOC 8163 685
ACTIVIDADE PARAMÉDICA
DOC 27866 666
ACTUALIZAÇÃO SALARIAL
DOC 26600 696
DOC 26601 697
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DOC 27312 661
ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS
DOC 26600 696

ADMINISTRAÇÃO LOCAL
DOC 27312 661
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL
DOC 27312 661
AGROQUÍMICOS, S. A.
DOC 29184 695
AGROQUISA - AGROQUÍMICOS, S. A.
DOC 29184 695
ALIENAÇÃO DE ACÇÕES
DOC 26988 691
DOC 27765 692
DOC 27978 693
DOC 28304 693
DOC 28780 694
DOC 29184 695
ALTERAÇÃO
DOC 28507 686
ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL
DOC 27622 680
DOC 28608 681
DOC 28645 711
DOC 29536 659
ALTERAÇÃO POR RATIFICAÇÃO
DOC 29532 659
ALTO CARGO PÚBLICO
DOC 27798 658
ALVARÁ DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 28076 698
AMBIENTE
DOC 29651 703
APOIO FINANCEIRO À EXIBIÇÃO CINEMATOGRÁFICA
DOC 28126 699
APOIO FINANCEIRO ÀS OBRAS CINEMATOGRÁFICAS
DOC 28031 698
APOIOS DO ESTADO
DOC 29532 659
APROVAÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO
DOC 28648 709
DOC 28649 709
DOC 28650 709

DOC 28651 709
APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO REGIONAL DOS AÇORES
DOC 28341 706
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO INFORMÁTICO
DOC 29183 694
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 29342 676
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (AR)
DOC 28652 710
DOC 28917 710
DOC 29117 710
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES
DOC 29535 682
ASSOCIAÇÃO DE CONSUMIDORES
DOC 27057 655
ASSOCIAÇÕES JUVENIS
DOC 29642 700
AUDIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE GOVERNO PRÓPRIO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS
DOC 27796 658
AUDITORIA DE GESTÃO
DOC 27350 662
AUDITORIA DE RECURSOS HUMANOS
DOC 27350 662
AUDITORIA EXTERNA
DOC 28917 710
AUTARQUIA LOCAL
DOC 28339 693
AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA
DOC 26827 690
DOC 27862 658
AUXÍLIOS DO ESTADO
DOC 29505 695
AUXÍLIOS FINANCEIROS
DOC 29505 695

B

BACIA HIDROGRÁFICA DO TEJO
DOC 29342 676

BALANÇO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOC 28305 670
BANCO COMERCIAL DOS AÇORES (BCA)
DOC 27622 680
BANCO DE FOMENTO E EXTERIOR (BFE)
DOC 27722 692
DOC 27978 693
BANCO DE PORTUGAL (BP)
DOC 29198 675
BANCO NACIONAL ULTRAMARINO (BNU)
DOC 29179 673
BANCO PINTO E SOTTO MAYOR (BPSM)
DOC 28652 710
BANCO TOTTA & AÇORES (BTA)
DOC 28780 694
BENEFICIÁRIOS DO INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS
DOC 29540 703
BENEFÍCIOS FISCAIS
DOC 27724 692
DOC 28523 670
DOC 28814 672
BOMBEIROS
DOC 29517 678

C

CADERNO DE ENCARGOS
DOC 26988 691
DOC 27765 692
DOC 27978 693
CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL
DOC 29198 675
CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES
DOC 28122 669
DOC 29179 673
CANDIDATURAS
DOC 29144 699
CAPITAL SOCIAL
DOC 26988 691
DOC 27978 693

DOC 28780 694
DOC 29184 695
CARREIRA DOCENTE DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR
DOC 28585 699
CARREIRAS DE ENSINO BÁSICO
DOC 28079 668
CARREIRAS DE ENSINO SECUNDÁRIO
DOC 28079 668
CARREIRAS DE PESSOAL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
DOC 29117 710
CENTRO DE FORMAÇÃO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO
DOC 29118 673
CENTRO DE MEDICINA E REABILITAÇÃO DA REGIÃO CENTRO - ROVISCO PAIS (CMRRC)
DOC 28562 671
CENTRO URBANO ANTIGO
DOC 29325 700
CERTIFICADO DE AFORRO
DOC 26881 691
CESSAÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO POR MÚTUO ACORDO
DOC 27794 657
CHEFE DE SECÇÃO
DOC 27072 661
CHEIAS
DOC 29342 676
CIMENTOS DE PORTUGAL (CIMPOR)
DOC 27765 692
DOC 28304 693
DOC 28652 710
CIMPOR (CIMENTOS DE PORTUGAL)
DOC 28652 710
COBRANÇA DE DÍVIDAS
DOC 27332 662
CÓDIGO COMERCIAL
DOC 29627 679
CÓDIGO COOPERATIVO
DOC 27877 658
CÓDIGO DAS CUSTAS JUDICIAIS
DOC 29185 672

CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS
DOC 29627 679
CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
DOC 28101 668
CÓDIGO DE PROCESSO TRIBUTÁRIO
DOC 27333 662
CÓDIGO DO NOTARIADO
DOC 29523 678
DOC 29627 679
CÓDIGO DO REGISTO COMERCIAL
DOC 29627 679
COMISSÃO DE ACOMPANHAMEMTO DA OBRA
DOC 27273 661
COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DA OBRA DA NOVA TRAVESSIA SOBRE O TEJO EM LISBOA
DOC 29248 705
COMISSÃO DE ALVARÁS DE EMPRESAS DE OBRAS PÚBLICAS E PARTICULARES (CAEOPP)
DOC 28076 698
COMISSÃO DE APOIO À REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO
DOC 28339 693
COMISSÃO DE CONCERTAÇÃO SOCIAL
DOC 29177 673
COMISSÃO DE EMPRESAS-ADMINISTRAÇÃO
DOC 29138 695
COMISSÃO INSTALADORA DO CENTRO DE MEDICINA E REABILITAÇÃO DA REGIÃO CENTRO
DOC 28562 671
COMISSÃO INTERMINISTERIAL
DOC 26688 689
DOC 28339 693
COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA AS MIGRAÇÕES E COMUNIDADES PORTUGUESAS
DOC 29522 678
COMISSÃO INVOTAN
DOC 27670 664
COMISSÃO PARA O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO
DOC 26696 690

COMPARTICIPAÇÃO
DOC 29325 700
COMPETÊNCIA DO PROVEDOR DE JUSTIÇA
DOC 27358 656
COMUNICAÇÃO SOCIAL
DOC 29532 659
CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO
DOC 26580 660
CONCURSO PÚBLICO
DOC 27722 692
DOC 27978 693
DOC 29519 696
CONDIÇÕES CLIMATÉRICAS ADVERSAS
DOC 28069 667
DOC 29512 677
CONFEDERAÇÕES
DOC 29177 673
CONSELHO CONSULTIVO DA ADSE
DOC 28123 669
CONSELHO CONSULTIVO DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES
DOC 28122 669
CONSELHO DE DIRECTORES-GERAIS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
DOC 28560 671
CONSELHO DE MERCADOS DE OBRAS PÚBLICAS E PARTICULARES (CMOPP)
DOC 28076 698
CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL
DOC 29177 673
CONSELHO NACIONAL DO CONSUMIDOR
DOC 27057 655
CONSELHO RESTRITO DE DIRECTORES REGIONAIS DE EDUCAÇÃO
DOC 28560 671
CONSELHO SUPERIOR DA ADMINISTRAÇÃO E DA FUNÇÃO PÚBLICA (CSAFP)
DOC 28214 670
CONSELHO SUPERIOR DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES (CSOPT)
DOC 28068 667

CONSIGNAÇÃO DE RECEITA
DOC 28529 699
CONTA GERAL DO ESTADO
DOC 28648 709
DOC 28649 709
DOC 28650 709
DOC 28651 709
CONTRATO DE INVESTIMENTO
DOC 27724 692
CONTRATO DE TRABALHO
DOC 27794 657
DOC 27795 657
CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO
DOC 27794 657
DOC 29315 675
CONTRATO-PROGRAMA
DOC 6238 705
CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA
DOC 28814 672
CORPO DE BOMBEIROS
DOC 29517 678
CRÉDITO FISCAL
DOC 28523 670
CRUZ VERMELHA PORTUGUESA
DOC 29550 704

D

DAÇÃO EM PAGAMENTO
DOC 27333 662
DÉBITO FISCAL
DOC 27332 662
DEPARTAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
DOC 27353 663
DESBUROCRATIZAÇÃO
DOC 26985 691
DESTACAMENTO
DOC 29177 673
DIRECÇÃO REGIONAL DE FLORESTAS (MADEIRA)
DOC 28508 686

DIRECÇÃO REGIONAL DE PESCAS
DOC 27876 685
DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (DGAP)
DOC 27350 662
DIRECÇÃO-GERAL DA INDÚSTRIA (DGI)
DOC 26831 704
DIRECÇÃO-GERAL DE PROTECÇÃO SOCIAL AOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ADSE)
DOC 28123 669
DIRECÇÃO-GERAL DO PATRIMÓNIO (DGP)
DOC 28529 699
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO (DGT)
DOC 26827 690
DIRECÇÃO-GERAL DOS REGISTOS E DO NOTARIADO
DOC 29118 673
DOC 29527 679
DIREITOS DO CONSUMIDOR
DOC 27057 655
DISSOLUÇÃO
DOC 29406 675
DÍVIDA PÚBLICA
DOC 26881 691
DOC 26887 697
DOC 26986 706
DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL (MADEIRA)
DOC 26986 706
DÍVIDAS À SEGURANÇA SOCIAL
DOC 27332 662
DURAÇÃO SEMANAL DE TRABALHO
DOC 27864 665

E

EDIFÍCIO SEDE DE MUNICÍPIOS
DOC 6238 705
EDITORIAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
DOC 27669 663
EMPORDEF (EMPRESA PORTUGUESADE DEFESA - SGPS, S.A.)
DOC 29468 676
EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 28076 698

EMPRESA INDUSTRIAL DE TABACOS (TABAQUEIRA)
DOC 26988 691
DOC 29519 696
EMPRESA PORTUGUESA DE DEFESA (SGPS), S.A.
DOC 29468 676
EMPRESAS PEC
DOC 26697 690
EMPRÉSTIMO INTERNO
DOC 26881 691
EMPRÉSTIMO INTERNO DE CURTO PRAZO
DOC 26827 690
EMPRÉSTIMO INTERNO DE LONGO PRAZO
DOC 26986 706
ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO
DOC 28645 711
ENSINO BÁSICO
DOC 28585 699
ENSINO SECUNDÁRIO
DOC 28585 699
EQUIPA DE AUDITORIA
DOC 27350 662
EQUIPA DE PROJECTO
DOC 27669 663
ESCALA INDICIÁRIA
DOC 28585 699
ESCALA SALARIAL
DOC 27072 661
ESCALÕES
DOC 27072 661
DOC 28585 699
ESCOLA NAVAL
DOC 29533 679
ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIAS NAVAIS (ESTNA)
DOC 29533 679
ESCOLA SUPERIOR POLITÉCNICA DO EXÉRCITO
DOC 29521 678
ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS
DOC 28976 672
ESTABELECIMENTOS FABRIS DO EXÉRCITO
DOC 29315 675

ESTALEIROS NAVAIS DE LISBOA (LISNAVE)
DOC 28677 694
ESTATUTO DA ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA
DOC 28080 668
ESTATUTO DO PROVEDOR DE JUSTIÇA/ PROVEDOR DE JUSTIÇA
DOC 27358 656
ESTATUTO DOS MILITARES
DOC 29344 676
ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS (ETAF)
DOC 27862 658
DOC 29181 674
ESTATUTOS
DOC 29468 676
ESTNA (ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIAS NAVAIS)
DOC 29533 679
ESTRANGEIRO
DOC 29344 676
ESTRUTURA DA GESTÃO DAS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS
DOC 29651 703
ESTRUTURA ORGÂNICA
DOC 27669 663
ESTRUTURA ORGÂNICA DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
DOC 29338 681
ESTRUTURA ORGÂNICA DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES
DOC 29337 681
EXECUÇÃO DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA
DOC 26770 660
DOC 28605 671
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (SEGURANÇA SOCIAL)
DOC 27361 663
EXERCÍCIO PROFISSIONAL DOS ENFERMEIROS
DOC 27866 666
EXONERAÇÃO DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
DOC 28817 688
EXONERAÇÃO DO PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
DOC 28816 688

EXONERAÇÃO DO PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES
DOC 28810 687
EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA
DOC 29144 699

F

FACTURAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONE
DOC 29182 674
FALÊNCIA
DOC 27793 657
FINANCIAMENTO
DOC 28030 705
FINANCIAMENTO DE ACÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL
DOC 29469 700
FORMAÇÃO PROFISSIONAL
DOC 29101 685
FORMANDOS E FORMADORES SUSCEPTÍVEIS DE FINANCIAMENTO
DOC 29511 706
FORNECIMENTO DE BENS
DOC 29342 676
FÓRUM CIDADÃOS-ADMINISTRAÇÃO
DOC 26985 691
FUNCIONÁRIO PÚBLICO
DOC 29180 674
FUNDAÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL
DOC 27757 665
FUNDAÇÃO PARA A CIÊNCIA E A TECNOLOGIA
DOC 27670 664
FUNDO DE COMPENSAÇÃO PECUNIÁRIA DOS PESCADORES (FUNCOPP)
DOC 27276 680
FUNDO EUROPEU DE ORIENTAÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA (FEOGA)
DOC 26688 689
FUNDO EXTRAORDINÁRIO DE APOIO À RECONSTRUÇÃO DO CHIADO (FEARC)
DOC 28135 669

FUNDO SOCIAL EUROPEU (FSE)
DOC 29101 685
DOC 29469 700
DOC 29511 706

G

GABINETE COORDENADOR DO DESPORTO ESCOLAR
DOC 27870 667
GABINETE DE COORDENAÇÃO PARA A RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS
DOC 26598 689
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DE AGRICULTURA, FLORESTAS E PESCAS (MADEIRA)
DOC 28507 686
GESTÃO DAS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS
DOC 29651 703
GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
DOC 28816 688
DOC 28817 688
DOC 28818 688
DOC 28819 689
DOC 29338 681
GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES
DOC 28810 687
DOC 29119 687
DOC 29120 687
DOC 29337 681
GRANDES OPÇÕES DO PLANO
DOC 29652 659

H

HABITAÇÃO SOCIAL
DOC 27737 656
HARMONIZAÇÃO FISCAL COMUNITÁRIA
DOC 26770 660
DOC 28605 671
HORÁRIO DE TRABALHO
DOC 27864 665
HORÁRIO DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS
DOC 28976 672

HOSPITAL DE ROVISCO PAIS
DOC 28562 671

I

IMPEDIMENTO
DOC 27798 658
IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS COLECTIVAS (IRC)
DOC 28523 670
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS (ISP)
DOC 29545 704
IMPRENSA REGIONAL
DOC 29532 659
INCÊNDIO
DOC 29504 677
DOC 29505 695
INCOMPATIBILIDADE
DOC 27798 658
ÍNDICES REMUNERATÓRIOS
DOC 28079 668
INFRA-ESTRUTURAS TECNOLÓGICAS
DOC 26831 704
INQUÉRITO PARLAMENTAR
DOC 28652 710
INQUÉRITOS E SINDICÂNCIAS
DOC 26688 689
INSERÇÃO PROFISSIONAL
DOC 29101 685
INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (IGAI)
DOC 27799 665
INSPECÇÃO-GERAL DAS PESCAS
DOC 29183 694
INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS (IGF)
DOC 26688 689
INSTITUIÇÃO BANCÁRIA
DOC 29198 675
INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO
DOC 29198 675
INSTITUIÇÃO FINANCEIRA
DOC 29198 675

INSTITUTO ANTÓNIO SÉRGIO DO SECTOR COOPERATIVO
DOC 27877 658
INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS
DOC 29540 703
INSTITUTO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA INTERNACIONAL
DOC 27670 664
INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP)
DOC 27865 666
INSTITUTO DE GESTÃO E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL DO ESTADO (IGAPHE)
DOC 27737 656
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL (IGFSS)
DOC 27361 663
INSTITUTO DE INFORMÁTICA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (IIMF)
DOC 27305 698
INSTITUTO DO CONSUMIDOR(IC)
DOC 27057 655
INSTITUTO DO DESPORTO (INDESP)
DOC 27869 666
INSTITUTO FINANCEIRO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA PORTUGUESA (IFADAP)
DOC 26688 689
INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO (INH)
DOC 27737 656
INSTITUTO NACIONAL DE PILOTAGEM DOS PORTOS (INPP)
DOC 26601 697
INSTITUTO PORTUGUÊS DA ARTE CINEMATOGRÁFICA E AUDIOVISUAL (IPACA)
DOC 28031 698
DOC 28126 699
INVESTIMENTOS, COMÉRCIO E TURISMO DE PORTUGAL (ICEP2)
DOC 27724 692
ISENÇÃO FISCAL
DOC 28814 672
ISP (IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS)
DOC 29545 704

IVA
DOC 26770 660
DOC 28605 671

J

JOVEM EMPRESÁRIO
DOC 27979 693
JUNTA AUTÓNOMA DOS PORTOS (JAP)
DOC 26600 696
JUNTA DE FREGUESIA
DOC 28030 705
JUNTA NACIONAL DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (JNICT)
DOC 27670 664
JUVENTUDE
DOC 29643 701
DOC 29644 701
DOC 29645 701
DOC 29646 701
DOC 29647 702
DOC 29648 702
DOC 29649 702
DOC 29650 702

L

LEI DE DEFESA DO CONSUMIDOR
DOC 27057 655
LEI DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS (LPTA)
DOC 27862 658
DOC 29181 674
LEI ORGÂNICA
DOC 29527 679
DOC 29535 682
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO REGIONAL DE FLORESTAS (MADEIRA)
DOC 28508 686
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO REGIONAL DE PESCAS
DOC 27876 685

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DOS REGISTOS E DO NOTARIADO
DOC 29118 673
LEI ORGÂNICA DA INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO
DOC 27799 665
LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
DOC 27669 663
LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS, PLANEAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (AÇORES)
DOC 28110 686
LEI ORGÂNICA DO DEPARTAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
DOC 27353 663
LEI ORGÂNICA DO GABINETE COORDENADOR DO DESPORTO ESCOLAR
DOC 27870 667
LEI ORGÂNICA DO GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DE AGRICULTURA, FLORESTAS E PESCAS (MADEIRA)
DOC 28507 686
LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO
DOC 27865 666
LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO DO DESPORTO
DOC 27869 666
LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA (MCTEC)
DOC 27670 664
LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA
DOC 29105 672
LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DOC 27812 665
LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PARA A QUALIFICAÇÃO E O EMPREGO
DOC 27723 664
LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DOC 27754 656
LEI ORGÂNICA DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS
DOC 27754 656

LICENCIAMENTO MUNICIPAL DE OBRAS PARTICULARES
DOC 26998 655
LIMITES MÁXIMOS DE CUSTOS ILEGÍVEIS
DOC 29511 706
LINHAS DE ÁGUA
DOC 29342 676
LIQUIDAÇÃO
DOC 29406 675
LISNAVE (ESTALEIROS NAVAIS DE LISBOA)
DOC 28677 694
LIVRO DE RECLAMAÇÕES NOS SERVIÇOS PÚBLICOS
DOC 29139 695
LUSOPONTE
DOC 29248 705

M

MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA
DOC 26986 706
DOC 27585 680
DOC 27796 658
DOC 27876 685
DOC 28507 686
DOC 28508 686
DOC 28816 688
DOC 28817 688
DOC 28818 688
DOC 28819 689
DOC 29180 674
DOC 29338 681
MAPA DE DESPESAS
DOC 28645 711
MAPA DE RECEITAS
DOC 28645 711
MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS
DOC 29651 703
MERCADO SOCIAL DE EMPREGO
DOC 26696 690
MICROEMPRESA
DOC 27979 693

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA (MCTEC)
DOC 27670 664
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
DOC 29105 672
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ME)
DOC 27669 663
DOC 27869 666
DOC 28560 671
MINISTÉRIO DA SOLIDADIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL (MSSS)
DOC 27757 665
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (MF)
DOC 27812 665
MINISTÉRIO PARA A QUALIFICAÇÃO E O EMPREGO (MQE)
DOC 27723 664
MINUTA DO CONTRATO DE INVESTIMENTO
DOC 27724 692
MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
DOC 26985 691
DOC 29139 695
MUNICÍPIO DE LISBOA
DOC 29504 677
DOC 29505 695

N

NOMEAÇÃO DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
DOC 28819 689
NOMEAÇÃO DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES
DOC 29120 687
NOMEAÇÃO DO PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
DOC 28818 688
NOMEAÇÃO DO PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES
DOC 29119 687

O

OBRA DE CONSERVAÇÃO
DOC 29325 700
OBRAS PARTICULARES
DOC 26998 655

OBRIGAÇÕES DO TESOURO
DOC 26881 691
OBSERVATÓRIO DAS CIÊNCIAS E DAS TECNOLOGIAS
DOC 27670 664
OFERTA PÚBLICA
DOC 28304 693
OFICIAIS DE JUSTIÇA
DOC 27756 664
ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
DOC 28608 681
ORÇAMENTO DO ESTADO
DOC 28645 711
DOC 29536 659
ORÇAMENTO REGIONAL DOS AÇORES
DOC 28341 706

P

PARQUE DE ESTACIONAMENTO SUBTERRÂNEO
DOC 28814 672
PARQUE DESPORTIVO ESCOLAR
DOC 27869 666
PEC BAL
DOC 26697 690
PEC LUSA
DOC 26697 690
PEC NORDESTE
DOC 26697 690
PEC TEJO
DOC 26697 690
PENSÃO DE INVALIDEZ
DOC 26682 697
PENSÃO DE PREÇO DE SANGUE
DOC 26870 660
PENSÃO DE REFORMA
DOC 29179 673
PENSÃO DE SOBREVIVÊNCIA
DOC 29179 673
PENSÃO DE VELHICE
DOC 26682 697

PENSÃO POR SERVIÇOS EXCEPCIONAIS E RELEVANTES
DOC 26870 660
PESSOAL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
DOC 29117 710
PESSOAL DE ENFERMAGEM
DOC 27866 666
PESSOAL DIRIGENTE
DOC 27060 661
PESSOAL DOCENTE
DOC 28079 668
PESSOAL MILITAR
DOC 29344 676
PESSOAL MILITARIZADO
DOC 29344 676
PESSOAL TÉCNICO SUPERIOR
DOC 27072 661
PLANO DE ACTIVIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOC 28134 669
PLANO DE REESTRUTURAÇÃO
DOC 28677 694
POLÍTICA COMUM DAS PESCAS
DOC 29183 694
PONTE VASCO DA GAMA
DOC 27273 661
PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
DOC 28816 688
DOC 28818 688
PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES
DOC 28810 687
DOC 29119 687
PRIVATIZAÇÃO
DOC 26697 690
DOC 26988 691
DOC 27722 692
DOC 27765 692
DOC 27978 693
DOC 28304 693
DOC 28652 710
DOC 29184 695
DOC 29519 696

PRODUTOS PECUÁRIOS E ALIMENTAÇÃO (PEC)
DOC 26697 690
PROGRAMA DE APOIO ÀS ASSOCIAÇÕES JUVENIS
DOC 29642 700
PROGRAMA DE INVESTIMENTO, DESPESA, DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (PIDDAC)
DOC 27361 663
PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO
DOC 27737 656
PROGRAMA ESTRATÉGICO DINAMIZADOR E MODERNIZADOR DA INDÚSTRIA PORTUGUESA (PEDIP II)
DOC 26831 704
PROGRAMA FÉRIAS DESPORTIVAS
DOC 29648 702
PROGRAMA INFANTE D. HENRIQUE
DOC 29646 701
PROGRAMA INICIATIVA
DOC 29643 701
PROGRAMA JOVENS VOLUNTÁRIOS PARA A SOLIDARIEDADE (JVS)
DOC 29644 701
PROGRAMA LUSÍADAS
DOC 29645 701
PROGRAMA OTL (OCUPAÇÃO DE TEMPOS LIVRES)
DOC 29647 702
PROGRAMA TODOS DIFERENTES TODOS IGUAIS
DOC 29649 702
PROGRAMA XANANA GUSMÃO
DOC 29650 702
PROJECTOS PILOTO EXPERIMENTAIS DE ACÇÃO SOCIAL
DOC 26866 696
PRORROGAÇÃO DO PRAZO CONTRATUAL
DOC 29315 675
PROTECÇÃO DO UTENTE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS
DOC 26999 655
PUBLICIDADE DO ESTADO
DOC 29532 659

Q

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO II (QCA II)
DOC 29101 685

R

RADIO REGIONAL
DOC 29532 659
RATIFICAÇÃO PARLAMENTAR
DOC 29532 659
RECEITA CONSIGNADA
DOC 28529 699
RECOMENDAÇÕES
DOC 29248 705
RECONHECIMENTO DA FUNDAÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL
DOC 27757 665
RECONHECIMENTO NOTARIAL
DOC 29523 678
RECONVERSÃO PROFISSIONAL
DOC 27585 680
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA SEGURANÇA SOCIAL
DOC 27332 662
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS FISCAIS
DOC 27332 662
RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS
DOC 26598 689
DOC 27793 657
REDUÇÃO HORÁRIA
DOC 27864 665
REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRAS
DOC 27072 661
REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO
DOC 27305 698
REGIME DE APOIO À CONSOLIDAÇÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS TECNOLÓGICAS
DOC 26831 704
REGIME DE DIREITO DE SUPERFÍCIE
DOC 28814 672
REGIME DE SUBSTITUIÇÃO
DOC 27060 661

REGIME ESPECIAL DE COMPARTICIPAÇÃO E FINANCIAMENTO NA RECUPERAÇÃO DE PRÉDIOS URBANOS EM REGIME DE PROPRIEDADE HORIZONTAL (RECRIPH)
DOC 29325 700
REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA
DOC 29342 676
DOC 29504 677
DOC 29512 677
REGIME EXCEPECIONAL DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 28069 667
REGIME JURÍDICO DA TUTELA ADMINISTRATIVA
DOC 27070 656
REGIONALIZAÇÃO
DOC 28339 693
REGULAMENTO DE APLICAÇÃO DA MEDIDA DE APOIO ÀS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS
DOC 29144 699
REGULAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS
DOC 29540 703
REGULAMENTO GERAL DE FUNCIONAMENTO DA CRUZ VERMELHA PORTUGUESA
DOC 29550 704
RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOC 28134 669
REMUNERAÇÃO DE REFERÊNCIA
DOC 26682 697
REMUNERAÇÕES
DOC 26600 696
DOC 26601 697
DOC 27072 661
DOC 27273 661
DOC 28079 668
DOC 28585 699
REMUNERAÇÕES ACESSÓRIAS
DOC 27273 661
RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO
DOC 26866 696
REPARAÇÃO DE ESTRADAS NACIONAIS
DOC 29512 677

REPARAÇÃO DE ESTRAGOS PROVOCADOS PELAS CHEIAS
DOC 29342 676
RESCISÃO DO CONTRATO TRABALHO POR INICIATIVA DO TRABALHADOR
DOC 27794 657
RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS
DOC 26580 660
RIO TEJO
DOC 29342 676
ROVISCO PAIS - CENTRO DE MEDICINA E REABILITAÇÃO DA REGIÃO CENTRO
DOC 28562 671

S

SANTA MARIA DA FEIRA
DOC 26580 660
SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
DOC 27669 663
SECRETARIA REGIONAL DA AGRICULTURA, FLORESTAS E PESCAS (MADEIRA)
DOC 28507 686
SECRETARIA REGIONAL DA JUVENTUDE, EMPREGO, COMÉRCIO, INDÚSTRIA E ENERGIA (SRJECIE)
DOC 27276 680
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS, PLANEAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (SRFPAP - AÇORES)
DOC 28110 686
SECRETARIA REGIONAL DO TURISMO E AMBIENTE (SRTA)
DOC 8163 685
SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (SMA)
DOC 27350 662
SEDE DE JUNTA DE FREGUESIA
DOC 28030 705
SEGURANÇA SOCIAL
DOC 26682 697
DOC 26866 696
DOC 27332 662
DOC 27361 663

SENHAS DE PRESENÇA DOS VOGAIS DO CONSELHO SUPERIOR DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES
DOC 28068 667
SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (SEF)
DOC 29180 674
SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE
DOC 28562 671
SERVIÇOS DE APOIO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES
DOC 29535 682
SERVIÇOS DE INVESTIMENTO
DOC 29198 675
SERVIÇOS DE REGISTO
DOC 29527 679
SERVIÇOS EXTERNOS DO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
DOC 29518 703
SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS
DOC 26999 655
SIDERURGIA NACIONAL, SGPS, S.A.
DOC 29406 675
SIEMENS
DOC 27724 692
SISTEMA DE INCENTIVOS
DOC 8163 685
SISTEMA DE INCENTIVOS AO TURISMO NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES (SITRAA)
DOC 8163 685
SISTEMA DE INCENTIVOS ÀS MICROEMPRESAS
DOC 27979 693
SISTEMA INTEGRADO DE INCENTIVOS AO INVESTIMENTO (SIII)
DOC 29516 677
SISTEMA RETRIBUTIVO DOS OFICIAS DE JUSTIÇA
DOC 27756 664
SITUAÇÃO ECONÓMICA DIFICIL
DOC 26598 689
SOCIEDADE ANÓNIMA
DOC 28074 668
SOCIEDADE DE CAPITAIS PÚBLICOS
DOC 28074 668

SOCIEDADE PORTUGAL FRANKFURT 97
DOC 28074 668
SUBSÍDIO A FUNDO PERDIDO
DOC 29325 700
SUBSÍDIO DE FIXAÇÃO
DOC 29180 674
SUPERVISÃO PRUDENCIAL
DOC 29198 675
SUPLEMENTO
DOC 27273 661
SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO
DOC 27799 665

T

TABAQUEIRA (EMPRESA INDUSTRIAL DE TABACOS)
DOC 26988 691
DOC 29519 696
TABELA DE EMOLUMENTOS CONSULARES
DOC 29518 703
TAXA
DOC 29545 704
TELEFONES DE LISBOA E PORTO (TLP)
DOC 29182 674
TEMPO DE SERVIÇO
DOC 27060 661
TITULAR DE CARGO POLÍTICO
DOC 27798 658
TRABALHO TEMPORÁRIO
DOC 27795 657
TRANSPOSIÇÃO DA DIRECTIVA COMUNITÁRIA
DOC 29198 675
TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS S.A. (SULDOURO)
DOC 26580 660
TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS
DOC 27862 658
TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO
DOC 27862 658
DOC 29181 674

TRIBUTAÇÃO DOS RENDIMENTOS DE VALORES MOBILIÁRIOS
DOC 26887 697
TUTELA ADMINISTRATIVA
DOC 27070 656

V

VALORES MOBILIÁRIOS
DOC 26887 697
VILA NOVA DE GAIA
DOC 26580 660

ACTOS LEGISLATIVOS

LEIS

26998

Lei nº 22/96, de 26 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 172/96, de 26/7/96

Altera o artigo 68º-A do Decreto-Lei nº 445/91, de 20 de Novembro (estabelece o regime jurídico do licenciamento municipal de obras particulares), aditado pelo Decreto-Lei nº 250/94, de 15 de Outubro.

LICENCIAMENTO MUNICIPAL DE OBRAS PARTICULARES/ OBRAS PARTICULARES

26999

Lei nº 23/96, de 26 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 172/96, de 26/7/96

Cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais.

PROTECÇÃO DO UTENTE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS/ SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

27057

Lei nº 24/96, de 31 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 176/96, de 31/7/96

Estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores. Revoga a Lei nº 29/81, de 22 de Agosto.

ASSOCIAÇÃO DE CONSUMIDORES/ CONSELHO NACIONAL DO CONSUMIDOR/ DIREITOS DO CONSUMIDOR/ INSTITUTO DO CONSUMIDOR(IC)/ LEI DE DEFESA DO CONSUMIDOR

27070

Lei nº 27/96, de 1 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 177/96, de 1/8/96

Regime jurídico da tutela administrativa.

REGIME JURÍDICO DA TUTELA ADMINISTRATIVA/ TUTELA ADMINISTRATIVA

27358

Lei nº 30/96, de 14 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 188/96, de 14/8/96

Reforça as competências e independência do Provedor de Justiça.

COMPETÊNCIA DO PROVEDOR DE JUSTIÇA/ ESTATUTO DO PROVEDOR DE JUSTIÇA/ PROVEDOR DE JUSTIÇA

27754

Lei nº 33-A/96, de 26 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 197/96 (Suplemento), de 26/8/96

Altera os artigos 85º da Lei nº 38/87, de 23 de Dezembro, e 112º da Lei nº 47/86, de 15 de Outubro (Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e do Ministério Público).

LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO/ LEI ORGÂNICA DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS

27737

Lei nº 34/96, de 29 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 200/96, de 29/8/96

Altera o Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio (Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto).

HABITAÇÃO SOCIAL/ INSTITUTO DE GESTÃO E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL DO ESTADO (IGAPHE)/ INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO (INH)/ PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO

27793

Lei nº 37/96, de 31 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 202/96, de 31/8/96

Altera a legislação que regula os processos especiais de recuperação da empresa e de falência.

FALÊNCIA/ RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS

27794

Lei nº 38/96, de 31 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 202/96, de 31/8/96

Estabelece regras sobre a cessação do contrato de trabalho por mútuo acordo e a rescisão por iniciativa do trabalhador, bem como sobre o motivo justificativo relativo à celebração do contrato a termo.

CESSAÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO POR MÚTUO ACORDO/ CONTRATO DE TRABALHO/ CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO/ RESCISÃO DO CONTRATO TRABALHO POR INICIATIVA DO TRABALHADOR

27795

Lei nº 39/96, de 31 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 202/96, de 31/8/96

Estabelece regras sobre a actividade de trabalho temporário.

CONTRATO DE TRABALHO/ TRABALHO TEMPORÁRIO

27796

Lei nº 40/96, de 31 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 202/96, de 31/8/96

Regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ AUDIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE GOVERNO PRÓPRIO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

27798

Lei nº 42/96, de 31 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 202/96, de 31/8/96

Altera o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

ALTO CARGO PÚBLICO/ IMPEDIMENTO/ INCOMPATIBILIDADE/ TITULAR DE CARGO POLÍTICO

27862

Lei nº 49/96, de 4 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 205/96, de 4/9/96

Autoriza o Governo a criar o Tribunal Central Administrativo e a alterar o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA/ ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS (ETAF)/ LEI DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS (LPTA)/ TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS/ TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO

27877

Lei nº 51/96, de 7 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 208/96, de 7/9/96

Código Cooperativo.

CÓDIGO COOPERATIVO/ INSTITUTO ANTÓNIO SÉRGIO DO SECTOR COOPERATIVO

29532

Lei nº 52/96, de 27 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 299/96, de 27/12/96

Altera, por ratificação, o Decreto-Lei nº 84/96, de 29 de Junho (define as condições legais aplicáveis à concessão de apoios por parte do Estado ao sector da comunicação social, bem como à coordenação e à distribuição da publicidade do Estado, em especial pelas rádios regionais e pela imprensa regional).

ALTERAÇÃO POR RATIFICAÇÃO/ APOIOS DO ESTADO/ COMUNICAÇÃO SOCIAL/ IMPRENSA REGIONAL/ PUBLICIDADE DO ESTADO/ RADIO REGIONAL/ RATIFICAÇÃO PARLAMENTAR

29536

Lei nº 52-A/96, de 27 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 299/96 (Suplemento), de 27/12/96

Alteração à Lei nº 10-B/96, de 23 de Março (Orçamento do Estado para 1996).

ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL/ ORÇAMENTO DO ESTADO

29652

Lei nº 52-B/96, de 27 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 299/96 (2º Suplemento), de 27/12/96

Grandes Opções do Plano para 1997.

GRANDES OPÇÕES DO PLANO

DECRETOS-LEIS

26580

Decreto-Lei nº 89/96, de 3 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 152/96, de 3/7/96

Cria o sistema multimunicipal de valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos de Vila Nova de Gaia e Santa Maria da Feira e aprova os estatutos da sociedade a quem será atribuídas a respectiva concessão.

CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO/ RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS/ SANTA MARIA DA FEIRA/ TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS S.A. (SULDOURO)/ VILA NOVA DE GAIA

26770

Decreto-Lei nº 91/96, de 12 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 160/96, de 12/7/96

Vem dar execução às autorizações legislativas concedidas ao Governo em matéria de IVA e da harmonização fiscal comunitária/IVA, constantes do artigo 34º, nº 1, da Lei nº 10-B/96, de 23 de Março.

EXECUÇÃO DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA/ HARMONIZAÇÃO FISCAL COMUNITÁRIA/ IVA

26870

Decreto-Lei nº 97/96, de 18 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 165/96, de 18/7/96

Adita um artigo e altera a redacção dos artigos 3º e 28º do Decreto-Lei nº 404/82, de 24 de Setembro, em matéria de concessão de pensões por serviços excepcionais ou relevantes prestados ao País.

PENSÃO DE PREÇO DE SANGUE/ PENSÃO POR SERVIÇOS EXCEPCIONAIS E RELEVANTES

27060

Decreto-Lei nº 102/96, de 31 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 176/96, de 31/7/96

Permite a contagem de tempo de serviço prestado em regime de substituição em cargos de chefia.

PESSOAL DIRIGENTE/ REGIME DE SUBSTITUIÇÃO/ TEMPO DE SERVIÇO

27072

Decreto-Lei nº 109/96, de 1 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 177/96, de 1/8/96

Altera as escalas salariais das categorias de assessor principal e chefe de secção.

CHEFE DE SECÇÃO/ ESCALA SALARIAL/ ESCALÕES/ PESSOAL TÉCNICO SUPERIOR/ REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRAS/ REMUNERAÇÕES

27273

Decreto-Lei nº 118/96, de 8 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 182/96, de 8/8/96

Atribui suplemento remuneratório à comissão de acompanhamento da obra (CAO) do novo atravessamento rodoviário do Tejo em Lisboa.

COMISSÃO DE ACOMPANHAMEMTO DA OBRA/ PONTE VASCO DA GAMA/ REMUNERAÇÕES/ REMUNERAÇÕES ACESSÓRIAS/ SUPLEMENTO

27312

Decreto-Lei nº 121/96, de 9 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 184/96, de 9/8/96

Cria condições para acesso aos funcionários posicionados no último escalão da sua categoria com mais de seis anos de serviço nela prestados.

ABERTURA DE CONCURSO/ ACESSO NA CARREIRA/ ADMINISTRAÇÃO CENTRAL/ ADMINISTRAÇÃO LOCAL/ ADMINISTRAÇÃO REGIONAL

27332

Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 185/96, de 10/8/96

Define condições em que se podem realizar as operações de recuperação de créditos fiscais e da segurança social previstas no artigo 59º da Lei nº 10-B/96, de 23 de Março.

COBRANÇA DE DÍVIDAS/ DÉBITO FISCAL/ DÍVIDAS À SEGURANÇA SOCIAL/ RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA SEGURANÇA SOCIAL/ RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS FISCAIS/ SEGURANÇA SOCIAL

27333

Decreto-Lei nº 125/96, de 10 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 185/96, de 10/8/96

Altera diversas disposições do Código de Processo Tributário, revendo as condições materiais e processuais da dação de bens em pagamento.

CÓDIGO DE PROCESSO TRIBUTÁRIO/ DAÇÃO EM PAGAMENTO

27350

Decreto-Lei nº 131/96, de 13 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 187/96, de 13/8/96

Define as regras de realização das auditorias de recursos humanos e de modernização administrativa na Administração Pública.

AUDITORIA DE GESTÃO/ AUDITORIA DE RECURSOS HUMANOS/ DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (DGAP)/ EQUIPA DE AUDITORIA/ SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (SMA)

27353

Decreto-Lei nº 134/96, de 13 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 187/96, de 13/8/96

Altera a redacção do artigo 3º e do quadro anexo ao Decreto-Lei nº 138/93, de 26 de Abril (lei orgânica do Departamento da Educação Básica).

DEPARTAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA/ LEI ORGÂNICA DO DEPARTAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

27361

Decreto-Lei nº 137/96, de 14 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 188/96, de 14/8/96

Estabelece normas de execução do orçamento da segurança social para 1996.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (SEGURANÇA SOCIAL)/ INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL (IGFSS)/ PROGRAMA DE INVESTIMENTO, DESPESA, DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (PIDDAC)/ SEGURANÇA SOCIAL

27669

Decreto-Lei nº 143/96, de 26 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 197/96, de 26/8/96

Aprova a Lei Orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Educação.

ACÇÃO SOCIAL COMPLEMENTAR/ EDITORIAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/ EQUIPA DE PROJECTO/ ESTRUTURA ORGÂNICA/ LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ME)/ SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

27670

Decreto-Lei nº 144/96, de 26 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 197/96, de 26/8/96

Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Ciência e da Tecnologia.

COMISSÃO INVOTAN/ FUNDAÇÃO PARA A CIÊNCIA E A TECNOLOGIA/ INSTITUTO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA INTERNACIONAL/ JUNTA NACIONAL DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (JNICT)/ LEI ORGÂNICA DO MINISTÉ-RIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA (MCTEC)/ MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA (MCTEC)/ OBSERVATÓRIO DAS CIÊNCIAS E DAS TECNOLOGIAS

27723

Decreto-Lei nº 147/96, de 28 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 199/96, de 28/8/96

Estabelece a Lei Orgânica para o Ministério para a Qualificação e o Emprego.

LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PARA A QUALIFICAÇÃO E O EMPREGO/ MINISTÉRIO PARA A QUALIFICAÇÃO E O EMPREGO (MQE)

27756

Decreto-Lei nº 151/96, de 30 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 201/96, de 30/8/96

Altera o Decreto-Lei nº 270/90, de 3 de Setembro (sistema retributivo das carreiras de oficiais de justiça).

OFICIAIS DE JUSTIÇA/ SISTEMA RETRIBUTIVO DOS OFICIAS DE JUSTIÇA

27757

Decreto-Lei nº 152/96, de 30 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 201/96, de 30/8/96

Atribui competência ao ministério da tutela para o reconhecimento das fundações de solidariedade social.

FUNDAÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL/ MINISTÉRIO DA SOLIDADIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL (MSSS)/ RECONHECIMENTO DA FUNDAÇÃO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL

27799

Decreto-Lei nº 154/96, de 31 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 202/96, de 31/8/96

Altera o Decreto-Lei nº 227/95, de 11 de Setembro (cria a Inspecção-Geral da Administração Interna —IGAI).

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (IGAI)/ LEI ORGÂNICA DA INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO/ SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO

27812

Decreto-Lei nº 158/96, de 3 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 204/96, de 3/9/96

Aprova a Lei Orgânica do Ministério das Finanças.

LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS/ MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (MF)

27864

Decreto-Lei nº 159/96, de 4 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 205/96, de 4/9/96

Fixa em trinta e cinco horas a duração semanal de trabalho na função pública.

DURAÇÃO SEMANAL DE TRABALHO/ HORÁRIO DE TRABALHO/ REDUÇÃO HORÁRIA

27865

Decreto-Lei nº 160/96, de 4 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 205/96, de 4/9/96

Aprova os Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público.

INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP)/ LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO

27866

Decreto-Lei nº 161/96, de 4 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 205/96, de 4/9/96

Aprova o Regulamento do Exercício Profissional dos Enfermeiros.

ACTIVIDADE PARAMÉDICA/ EXERCÍCIO PROFISSIONAL DOS ENFERMEIROS/ PESSOAL DE ENFERMAGEM

27869

Decreto-Lei nº 164/96, de 5 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 206/96, de 5/9/96

Adequa as Leis Orgânicas do Instituto do Desporto e do Ministério da Educação ao estabelecido pelo Decreto-Lei nº 296-A/95, de 17 de Novembro (Lei Orgânica do XIII Governo Constitucional).

INSTITUTO DO DESPORTO (INDESP)/ LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO DO DESPORTO/ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ME)/ PARQUE DESPORTIVO ESCOLAR

27870

Decreto-Lei nº 165/96, de 5 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 206/96, de 5/9/96

Cria o Gabinete Coordenador do Desporto Escolar.

GABINETE COORDENADOR DO DESPORTO ESCOLAR/ LEI ORGÂNICA DO GABINETE COORDENADOR DO DESPORTO ESCOLAR

28068

Decreto-Lei nº 171/96, de 20 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 219/96, de 20/9/96

Define o processo de actualização do quantitativo das senhas de presença dos vogais do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes (CSOPT).

CONSELHO SUPERIOR DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES (CSOPT)/ SENHAS DE PRESENÇA DOS VOGAIS DO CONSELHO SUPERIOR DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES

28069

Decreto-Lei nº 172/96, de 20 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 219/96, de 20/9/96

Prorroga até 31 de Outubro de 1996, o prazo previsto no artigo 2º do Decreto-Lei nº 118/95, de 30 de Maio (cria um regime excepcional de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens bem como aquisição de serviços, quando tenham em vista acorrer ou prevenir situações extraordinárias de seca, motivadas por condições climatéricas adversas).

CONDIÇÕES CLIMATÉRICAS ADVERSAS/ REGIME EXCEPECIONAL DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

28074

Decreto-Lei nº 177/96, de 21 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 220/96, de 21/9/96

Cria a sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos Portugal-Frankfurt 97, S. A. — Sociedade Promotora da Presença de Portugal na Feira do Livro de Frankfurt 97.

SOCIEDADE PORTUGAL FRANKFURT 97/ SOCIEDADE ANÓNIMA/ SOCIEDADE DE CAPITAIS PÚBLICOS

28079

Decreto-Lei nº 178/96, de 24 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 222/96, de 24/9/96

Cria os índices remuneratórios 292 e 332 na carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e escolar.

CARREIRAS DE ENSINO BÁSICO/ CARREIRAS DE ENSINO SECUNDÁRIO/ ÍNDICES REMUNERATÓRIOS/ PESSOAL DOCENTE/ REMUNERAÇÕES

28080

Decreto-Lei nº 179/96, de 24 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 222/96, de 24/9/96

Altera os estatutos da Academia das Ciências de Lisboa.

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA/ ESTATUTO DA ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA

28101

Decreto-Lei nº 180/96, de 25 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 223/96, de 25/9/96

Revê o Código de Processo Civil.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

28122

Decreto-Lei nº 181/96, de 26 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 224/96, de 26/9/96

Cria um Conselho Consultivo junto da Caixa Geral de Aposentações.

CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES/ CONSELHO CONSULTIVO DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

28123

Decreto-Lei nº 182/96, de 26 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 224/96, de 26/9/96

Cria um Conselho Consultivo junto da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE).

CONSELHO CONSULTIVO DA ADSE/ DIRECÇÃO-GERAL DE PROTECÇÃO SOCIAL AOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ADSE)

28134

Decreto-Lei nº 183/96, de 27 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 225/96, de 27/9/96

Define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de actividades dos serviços e organismos da Administração Pública.

PLANO DE ACTIVIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/ RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

28135

Decreto-Lei nº 184/96, de 27 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 225/96, de 27/9/96

Altera o Decreto-Lei nº 356/88, de 13 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 161/95, de 6 de Julho, que criou o Fundo Extraordinário de Ajuda à Reconstrução do Chiado (FEARC).

FUNDO EXTRAORDINÁRIO DE APOIO À RECONSTRUÇÃO DO CHIADO (FEARC)

28214

Decreto-Lei nº 187/96, de 2 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 229/96, de 2/10/96

Cria o Conselho Superior da Administração e da Função Pública (CSAFP) e define a sua composição e atribuições.

CONSELHO SUPERIOR DA ADMINISTRAÇÃO E DA FUNÇÃO PÚBLICA (CSAFP)

28305

Decreto-Lei nº 190/96, de 9 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 234/96, de 9/10/96

Regulamenta a elaboração do balanço social na Administração Pública.

BALANÇO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

28523

Decreto-Lei nº 200/96, de 18 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 242/96, de 18/10/96

Vem dar execução à autorização legislativa constante do artigo 51º da Lei nº 10-B/96, de 23 de Março, prorrogando o regime de crédito fiscal por investimento estabelecido no Decreto-Lei nº 121/95, de 31 de Maio, relativamente ao investimento adicional relevante efectuado em 1996.

BENEFÍCIOS FISCAIS/ CRÉDITO FISCAL/ IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS COLECTIVAS (IRC)

28560

Decreto-Lei nº 201/96, de 23 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 246/96, de 23/10/96

Cria no âmbito do Ministério da educação, o Conselho de Directores-Gerais, e dentro deste, o Conselho Restrito de Directores Regionais de Educação.

CONSELHO DE DIRECTORES-GERAIS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/ CONSELHO RESTRITO DE DIRECTORES REGIONAIS DE EDUCAÇÃO/ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ME)

28562

Decreto-Lei nº 203/96, de 23 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 246/96, de 23/10/96

Extingue o Hospital de Rovisco Pais. Cria o Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro - Rovisco Pais.

CENTRO DE MEDICINA E REABILITAÇÃO DA REGIÃO CENTRO - ROVISCO PAIS (CMRRC)/ COMISSÃO INSTALADORA DO CENTRO DE MEDICINA E REABILITAÇÃO DA REGIÃO CENTRO/ HOSPITAL DE ROVISCO PAIS/ ROVISCO PAIS - CENTRO DE MEDICINA E REABILITAÇÃO DA REGIÃO CENTRO/ SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

28605

Decreto-Lei nº 206/96, de 26 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 249/96, de 26/10/96

Vem dar execução às autorizações legislativas concedidas ao Governo em matéria de harmonização fiscal comunitária/IVA, constante das alíneas b), c) e d) do artigo 42º da Lei nº 10-B/46, de 23 de Março.

EXECUÇÃO DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA/ HARMONIZAÇÃO FISCAL COMUNITÁRIA/ IVA

28814

Decreto-Lei nº 208/96, de 8 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 259/96, de 8/11/96

Isenta de contribuição autárquica os parques de estacionamento subterrâneos em regime de direito de superfície.

BENEFÍCIOS FISCAIS/ CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA/ ISENÇÃO FISCAL/ PARQUE DE ESTACIONAMENTO SUBTERRÂNEO/ REGIME DE DIREITO DE SUPERFÍCIE

28976

Decreto-Lei nº 216/96, de 20 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 269/96, de 20/11/96

Prorroga, em 90 dias, o prazo previsto no nº 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 48/96, de 15 de Maio (estabelece um novo regime dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais).

ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS/ HORÁRIO DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS

29105

Decreto-Lei nº 222/96, de 25 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 273/96, de 25/11/96

Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia.

LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA/ MINISTÉRIO DA ECONOMIA

29185

Decreto-Lei nº 224-A/96, de 26 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 274/96 (Suplemento), de 26/11/96

Aprova o Código das Custas Judiciais.

CÓDIGO DAS CUSTAS JUDICIAIS

29118

Decreto-Lei nº 225/96, de 27 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 275/96, de 27/11/96

Altera o Decreto-Lei nº 40/94, de 11 de Fevereiro (Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado), e cria o Centro de Formação dos Registos e do Notariado.

CENTRO DE FORMAÇÃO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO/ DIRECÇÃO-GERAL DOS REGISTOS E DO NOTARIADO/ LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DOS REGISTOS E DO NOTARIADO

29177

Decreto-Lei nº 226/96, de 29 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 277/96, de 29/11/96

Prevê a possibilidade de funcionários exercerem funções em regime de destacamento nas confederações que têm assento na Comissão de Concertação Social do Conselho Económico e Social.

COMISSÃO DE CONCERTAÇÃO SOCIAL/ CONFEDERAÇÕES/ CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL/ DESTACAMENTO

29179

Decreto-Lei nº 227/96, de 29 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 277/96, de 29/11/96

Transfere para a Caixa Geral de Aposentações a responsabilidade por encargos com pensões de reforma e de sobrevivência a cargo do Banco Nacional Ultramarino.

BANCO NACIONAL ULTRAMARINO (BNU)/ CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES/ PENSÃO DE REFORMA/ PENSÃO DE SOBREVIVÊNCIA

29180

Decreto-Lei nº 228/96, de 29 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 277/96, de 29/11/96

Atribui um subsídio de fixação aos funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras colocados nas Regiões Autónomas.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ FUNCIONÁRIO PÚBLICO/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (SEF)/ SUBSÍDIO DE FIXAÇÃO

29181

Decreto-Lei nº 229/96, de 29 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 277/96, de 29/11/96

No uso da autorização legislativa concedida pela Lei nº 49/96, de 4 de Setembro, cria o Tribunal Central Administrativo (altera o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e a Lei de processo nos Tribunais Administrativos).

ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS (ETAF)/ LEI DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS (LPTA)/ TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO

29182

Decreto-Lei nº 230/96, de 29 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 277/96, de 29/11/96

Estabelece a gratuitidade do fornecimento ao consumidor da facturação detalhada do serviço público de telefone.

FACTURAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONE/ TELEFONES DE LISBOA E PORTO (TLP)

29198

Decreto-Lei nº 232/96, de 5 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 281/96, de 5/12/96

Transpõe para a ordem jurídica interna a directiva nº 93/22/CEE, de 10 de Maio de 1993, relativa aos serviços de investimento (DSI), a Directiva nº 95/26/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 1995, relativa ao esforço da supervisão prudencial, que é geralmente conhecida por «Directiva Post-BCCI», bem como a Directiva nº 96/13/CE, do Conselho, que, alterando o nº 2 do artigo 2º da Directiva nº 77/780, deixou de excluir a Caixa Económica Montepio Geral do âmbito de aplicação dessa e das restantes directivas aplicáveis às instituições de crédito.

BANCO DE PORTUGAL (BP)/ CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL/ INSTITUIÇÃO BANCÁRIA/ INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO/ INSTITUIÇÃO FINANCEIRA/ SERVIÇOS DE INVESTIMENTO/ SUPERVISÃO PRUDENCIAL/ TRANSPOSIÇÃO DA DIRECTIVA COMUNITÁRIA

29406

Decreto-Lei nº 232-A/96, de 6 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 282/96 (Suplemento), de 6/12/96

Regula o processo de dissolução e liquidação da Siderurgia Nacional, SGPS, S.A. introduzindo algumas derrogações aos trâmites previstos no Código das Sociedades Comercias.

DISSOLUÇÃO/ LIQUIDAÇÃO/ SIDERURGIA NACIONAL, SGPS, S.A.

29315

Decreto-Lei nº 234/96, de 7 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 283/96, de 7/12/96

Prorroga até 31 de Maio de 1997 os contratos de trabalho a termo certo em vigor nos estabelecimentos fabris do Exército ao abrigo do Decreto-Lei nº 253/93, de 15 de Julho.

CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO/ ESTABELECIMENTOS FABRIS DO EXÉRCITO/ PRORROGAÇÃO DO PRAZO CONTRATUAL

29468

Decreto-Lei nº 235-B/96, de 12 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 287/96 (Suplemento), de 12/12/96

Cria a EMPORDEF — Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A., e aprova os respectivos Estatutos.

EMPORDEF (EMPRESA PORTUGUESADE DEFESA - SGPS, S.A.)/ EMPRESA PORTUGUESA DE DEFESA (SGPS), S.A./ ESTATUTOS

29342

Decreto-Lei nº 236/96, de 13 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 288/96, de 13/12/96

Cria um regime excepcional de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens, bem como da aquisição de serviços, quando tenham em vista a reparação de estragos provocados pelas cheias e a limpeza e desobstrução das linhas de água na bacia hidrográfica do Tejo.

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS/ BACIA HIDROGRÁFICA DO TEJO/ CHEIAS/ FORNECIMENTO DE BENS/ LINHAS DE ÁGUA/ REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA/ REPARAÇÃO DE ESTRAGOS PROVOCADOS PELAS CHEIAS/ RIO TEJO

29344

Decreto-Lei nº 238/96, de 13 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 288/96, de 13/12/96

Aprova o estatuto dos militares em acções de cooperação técnico-militar concretizadas em território estrangeiro.

ACÇÕES DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR/ ESTATUTO DOS MILITARES/ ESTRANGEIRO/ PESSOAL MILITAR/ PESSOAL MILITARIZADO

29504

Decreto-Lei nº 243/96, de 19 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 293/96, de 19/12/96

Cria um regime excepcional de contratação pública para a adjudicação de trabalhos motivados pelo incêndio ocorrido nos Paços do Concelho do município de Lisboa em 7 de Novembro de 1996.

INCÊNDIO/ MUNICÍPIO DE LISBOA/ REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

29512

Decreto-Lei nº 244/96, de 20 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 294/96, de 20/12/96

Cria um regime excepcional para execução de obras de reparação de estradas nacionais especialmente afectadas por condições climatéricas adversas.

CONDIÇÕES CLIMATÉRICAS ADVERSAS/ REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA/ REPARAÇÃO DE ESTRADAS NACIONAIS

29516

Decreto-Lei nº 246/96, de 21 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 295/96, de 21/12/96

Altera o disposto nos artigos 1º, 2º e 3º do Decreto-Lei nº 210/95, de 17 de Agosto, relativo ao Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento.

SISTEMA INTEGRADO DE INCENTIVOS AO INVESTIMENTO (SIII)

29517

Decreto-Lei nº 247/96, de 21 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 295/96, de 21/12/96

Adita uma alínea f) ao nº 1 do artigo 12º do Decreto-Lei nº 407/93, de 14 de Dezembro (estabelece o regime jurídico dos corpos de bombeiros).

BOMBEIROS/ CORPO DE BOMBEIROS

29521

Decreto-Lei nº 248/96, de 24 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 297/96, de 24/12/96

Cria a Escola Superior Politécnica do Exército (ESPE).

ESCOLA SUPERIOR POLITÉCNICA DO EXÉRCITO

29522

Decreto-Lei nº 249/96, de 24 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 297/96, de 24/12/96

Altera o Decreto-Lei nº 218/90, de 3 de Julho, que criou a Comissão Interministerial para as Migrações e Comunidades Portuguesas.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA AS MIGRAÇÕES E COMUNIDADES PORTUGUESAS

29523

Decreto-Lei nº 250/96, de 24 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 297/96, de 24/12/96

Altera o Código do Notariado (aprovado pelo Decreto-Lei nº 207/95, de 14 de Agosto) e procede à abolição dos reconhecimentos notariais de letra e de assinatura, ou só de assinatura, feitos por semelhança e sem menções especiais.

ABOLIÇÃO DOS RECONHECIMENTOS NOTARIAIS DE LETRA E ASSINATURA/ CÓDIGO DO NOTARIADO/ RECONHECIMENTO NOTARIAL

29527

Decreto-Lei nº 254/96, de 26 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 298/96, de 26/12/96

Altera o Decreto-Lei nº 519-F2/79, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica dos Serviços dos Registos e do Notariado).

DIRECÇÃO-GERAL DOS REGISTOS E DO NOTARIADO/ LEI ORGÂNICA/ SERVIÇOS DE REGISTO

29533

Decreto-Lei nº 255/96, de 27 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 299/96, de 27/12/96

Cria a Escola Superior de Tecnologias Navais (ESTNA), a funcionar junto da Escola Naval.

ESCOLA NAVAL/ ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIAS NAVAIS (ESTNA)/ ESTNA (ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIAS NAVAIS)

29627

Decreto-Lei nº 257/96, de 31 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 302/96, de 31/12/96

Altera o Decreto-Lei nº 262/86, de 2 de Setembro, que aprova o Código das Sociedades Comerciais, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 328/95, de 9 de Dezembro, o Código Comercial, o Decreto-Lei nº 270/95, de 14 de Agosto, que aprova o Código do Notariado, o Decreto-Lei nº 403/86, de 3 de Dezembro, que aprova o Código do Registo Comercial, o Decreto-Lei nº 42/89, de 3 de Fevereiro, e a Portaria nº 883/89, de 13 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pela Portaria nº 773/94, de 26 de Agosto.

DECRETOS LEGISLATIVOS REGIONAIS

27276

Decreto Legislativo Regional nº 19/96/A, de 7 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 182/96, de 7/8/96

Cria na dependência da secretaria Regional da Juventude, Emprego, Comércio, Indústria e Energia o Fundo de Compensação Pecuniária dos Pescadores (FUNCOPP).

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ FUNDO DE COMPENSAÇÃO PECUNIÁRIA DOS PESCADORES (FUNCOPP)/ SECRETARIA REGIONAL DA JUVENTUDE, EMPREGO, COMÉRCIO, INDÚSTRIA E ENERGIA (SRJECIE)

27585

Decreto Legislativo Regional nº 21/96/M, de 21 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 193/96, de 21/8/96

Define os critérios a que deverá obedecer a reconversão profissional dos funcionários e agentes da administração regional autónoma da Madeira.

MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ RECONVERSÃO PROFISSIONAL

27622

Decreto Legislativo Regional nº 25/96/A, de 22 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 194/96, de 22/8/96

Aprova as alterações ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 1996.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL/ BANCO COMERCIAL DOS AÇORES (BCA)

28608

Decreto Legislativo Regional nº 27/96/A, de 29 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 251/96, de 29/10/96

Aprova as alterações ao Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 1996.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL/ ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

29337

Decreto Legislativo Regional nº 29-A/96/A, de 3 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 279/96 (Suplemento), de 3/12/96

Aprova normas sobre a estrutura do VII Governo Regional da Região Autónoma dos Açores.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ ESTRUTURA ORGÂNICA DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES/ GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES

29338

Decreto Legislativo Regional nº 24-A/96/M, de 4 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 280/96 (Suplemento), de 4/12/96

Estabelece as bases da orgânica do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira.

ESTRUTURA ORGÂNICA DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA/ GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

Decreto Legislativo Regional nº 30/96/A, de 27 de Dezembro
Publicado no DR IS-A, nº 299/96, de 30/12/96

Altera o Decreto Legislativo Regional nº 9/86/A, de 20 de Março (orgânica dos serviços da Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma dos Açores)

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES/ LEI ORGÂNICA/ SERVIÇOS DE APOIO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES

OUTROS ACTOS NORMATIVOS

DECRETOS REGULAMENTARES

29101

Decreto Regulamentar nº 15/96, de 23 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 272/96, de 23/11/96

Aprova o regime de apoios à formação profissional e inserção profissional, estudos e recursos didácticos, a conceder no âmbito do Fundo Social Europeu, II Quadro Comunitário de Apoio.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL/ FUNDO SOCIAL EUROPEU (FSE)/ INSERÇÃO PROFISSIONAL/ QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO II (QCA II)

DECRETOS REGULAMENTARES REGIONAIS

27876

Decreto Regulamentar Regional nº 11/96/M, de 6 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 207/96, de 6/9/96

Aprova a nova Lei Orgânica da Direcção Regional de Pescas (DRP).

DIRECÇÃO REGIONAL DE PESCAS/ LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO REGIONAL DE PESCAS/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

8163

Decreto Regulamentar Regional nº 37/96/A, de 16 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 215/96, de 16/9/96

Fixa os projectos de investimento para o desenvolvimento turístico da Região Autónoma dos Açores

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ SECRETARIA REGIONAL DO TURISMO E AMBIENTE (SRTA)/ SISTEMA DE INCENTIVOS/ SISTEMA DE INCENTIVOS AO TURISMO NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES (SITRAA)

28110

Decreto Regulamentar Regional nº 38/96/A, de 25 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 223/96, de 25/9/96

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 11/93/A, de 8 de Maio (aprova a orgânica da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública).

LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS, PLANEAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (AÇORES)/ SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS, PLANEAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (SRFPAP - AÇORES)

28507

Decreto Regulamentar Regional nº 12/96/M, de 17 de Outubro
Publicado no DR IS-B, nº 241/96, de 17/10/96

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 22/93/M, de 8 de Julho (aprova a orgânica do Gabinete do Secretário Regional de Agricultura, Florestas e Pescas).

ALTERAÇÃO/ GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DE AGRICULTURA, FLORESTAS E PESCAS (MADEIRA)/ LEI ORGÂNICA DO GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DE AGRICULTURA, FLORESTAS E PESCAS (MADEIRA)/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ SECRETARIA REGIONAL DA AGRICULTURA, FLORESTAS E PESCAS (MADEIRA)

28508

Decreto Regulamentar Regional nº 13/96/M, de 17 de Outubro
Publicado no DR IS-B, nº 241/96, de 17/10/96

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 7/93/M, de 27 de Março (aprova a orgânica do Gabinete do Secretário Regional de Agricultura, Florestas e Pescas).

DIRECÇÃO REGIONAL DE FLORESTAS (MADEIRA)/ LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO REGIONAL DE FLORESTAS (MADEIRA)/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

DECRETOS DOS MINISTROS DA REPÚBLICA PARA AS REGIÕES AUTÓNOMAS

28810

Decreto do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores nº 1/96, de 8 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 259/96, de 8/11/96

Exonera, a seu pedido, o Sr. Alberto Romão Madruga da Costa do cargo de Presidente do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ EXONERAÇÃO DO PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES/ GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES/ PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES

29119

Decreto do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores nº 1-A/96, de 22 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 271/96(Suplemento), de 22/11/96

Nomeia o Sr. Carlos Manuel Martins do Vale César Presidente do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES/ NOMEAÇÃO DO PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES/ PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES

29120

Decreto do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores nº 1-B/96, de 22 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 271/96(Suplemento), de 22/11/96

Nomeia os membros do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES/ NOMEAÇÃO DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES

28816

Decreto do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira nº 1/96, de 11 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 261/96, de 11/11/96

Exonera do cargo de Presidente do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira o Dr. Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim.

EXONERAÇÃO DO PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA/ GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA

28817

Decreto do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira nº 2/96, de 11 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 261/96, de 11/11/96

Exonera os membros do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira.

EXONERAÇÃO DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA/ GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

28818

Decreto do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira nº 3/96, de 11 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 261/96, de 11/11/96

Nomeia Presidente do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira o Dr. Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim.

GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ NOMEAÇÃO DO PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA/ PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA

28819

Decreto do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira nº 4/96, de 11 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 261/96, de 11/11/96

Nomeia os membros do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira.

GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ NOMEAÇÃO DO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA

RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE MINISTROS

26598

Resolução do Conselho de Ministros nº 100/96, de 4 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 153/96, de 4/7/96

Aprova o quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil.

GABINETE DE COORDENAÇÃO PARA A RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS/ RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS/ SITUAÇÃO ECONÓMICA DIFICIL

26688

Resolução do Conselho de Ministros nº 101/96, de 8 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 156/96, de 8/7/96

Altera a Resolução do Conselho de Ministros nº 10/91, de 4 de Abril, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 58/93, de 20 de Setembro (Comissão Interministerial de Coordenação e Controlo da Aplicação do Sistema de Financiamento do FEOGA — Secção Garantia).

COMISSÃO INTERMINISTERIAL/ FUNDO EUROPEU DE ORIENTAÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA (FEOGA)/ INQUÉRITOS E SINDICÂNCIAS/ INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS (IGF)/ INSTITUTO FINANCEIRO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA PORTUGUESA (IFADAP)

26696

Resolução do Conselho de Ministros nº 104/96, de 9 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 157/96, de 9/7/96

Institucionaliza o mercado social de emprego e cria a comissão para o mercado social de emprego.

COMISSÃO PARA O MERCADO SOCIAL DE EMPREGO/ MERCADO SOCIAL DE EMPREGO

26697

Resolução do Conselho de Ministros nº 105/96, de 9 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 157/96, de 9/7/96

Flexibiliza o regime de privatização das empresas. PEC.

EMPRESAS PEC/ PEC BAL/ PEC LUSA/ PEC NORDESTE/ PEC TEJO/ PRIVATIZAÇÃO/ PRODUTOS PECUÁRIOS E ALIMENTAÇÃO (PEC)

26827

Resolução do Conselho de Ministros nº 108/96, de 13 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 161/96, de 13/7/96

Autoriza o Governo a celebrar empréstimos internos a curto prazo.

AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA/ DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO (DGT)/ EMPRÉSTIMO INTERNO DE CURTO PRAZO

26881

Resolução do Conselho de Ministros nº 108-A/96, de 15 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 162/96 (2º Suplemento), de 15/7/96

Altera os limites fixados no nº 1 das Resoluções do Conselho de Ministros nº s. 3-B/96 e 3-E/96, ambas de 13 de Janeiro relativas à emissão de empréstimos internos amortizáveis, de médio e longo prazo.

CERTIFICADO DE AFORRO/ DÍVIDA PÚBLICA/ EMPRÉSTIMO INTERNO/ OBRIGAÇÕES DO TESOURO

26985

Resolução do Conselho de Ministros nº 110/96, de 25 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 171/96, de 25/7/96

Cria o Fórum Cidadãos-Administração.

DESBUROCRATIZAÇÃO/ FÓRUM CIDADÃOS-ADMINISTRAÇÃO/ MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

26988

Resolução do Conselho de Ministros nº 111/96, de 26 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 172/96, de 26/7/96

Estabelece as condições do processo de reprivatização da Tabaqueira — Empresa Industrial de Tabacos, S. A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES/ CADERNO DE ENCARGOS/ CAPITAL SOCIAL/ EMPRESA INDUSTRIAL DE TABACOS (TABAQUEIRA)/ PRIVATIZAÇÃO/ TABAQUEIRA (EMPRESA INDUSTRIAL DE TABACOS)

27722

Resolução do Conselho de Ministros nº 132-A/96, de 23 de Agosto
Publicado no DR IS-B, nº 195/96 (Suplemento), de 23/8/96

Procede à selecção dos concorrentes para a terceira e última fase de abertura e admissão de ofertas do concurso público referente à reprivatização do Banco de Fomento e Exterior, S. A.

BANCO DE FOMENTO E EXTERIOR (BFE)/ CONCURSO PÚBLICO/ PRIVATIZAÇÃO

27724

Resolução do Conselho de Ministros nº 135/96, de 28 de Agosto
Publicado no DR IS-B, nº 199/96, de 28/8/96

Aprova as minutas do contrato de investimento e respectivos anexos, a celebrar entre o Estado Português, representados pelo ICEP — Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, e a Siemens, AG, sociedade de direito alemão.

BENEFÍCIOS FISCAIS/ CONTRATO DE INVESTIMENTO/ INVESTIMENTOS, COMÉRCIO E TURISMO DE PORTUGAL (ICEP2)/ MINUTA DO CONTRATO DE INVESTIMENTO/ SIEMENS

27765

Resolução do Conselho de Ministros nº 142/96, de 30 de Agosto
Publicado no DR IS-B, nº 201/96, de 30/8/96

Aprova a alienação de acções da CIMPOR — Cimentos de Portugal, S. A., bem como o respectivo caderno de encargos.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES/ CADERNO DE ENCARGOS/ CIMENTOS DE PORTUGAL (CIMPOR)/ PRIVATIZAÇÃO

27978

Resolução do Conselho de Ministros nº 153-A/96, de 13 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 213/96 (Suplemento), de 13/9/96

Aprova a venda das acções do Banco de Fomento e Exterior, S. A., aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 73/96, de 21 de Maio.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES/ BANCO DE FOMENTO E EXTERIOR (BFE)/ CADERNO DE ENCARGOS/ CAPITAL SOCIAL/ CONCURSO PÚBLICO/ PRIVATIZAÇÃO

27979

Resolução do Conselho de Ministros nº 154/96, de 17 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 216/96, de 17/9/96

Altera o regime de incentivos às microempresas.

JOVEM EMPRESÁRIO/ MICROEMPRESA/ SISTEMA DE INCENTIVOS ÀS MICROEMPRESAS

28304

Resolução do Conselho de Ministros nº 163-A/96, de 4 de Outubro
Publicado no DR IS-B, nº 231/96 (2º Suplemento), de 4/10/96

Estabelece as condições do processo de reprivatização da 2ª fase da CIMPOR — Cimentos de Portugal, S. A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES/ CIMENTOS DE PORTUGAL (CIMPOR)/ OFERTA PÚBLICA/ PRIVATIZAÇÃO

28339

Resolução do Conselho de Ministros nº 164/96, de 12 de Outubro
Publicado no DR IS-B, nº 237/96, de 12/10/96

Cria uma comissão interministerial para o estudo do enquadramento jurídico do processo de transferência de competências para as autarquias.

AUTARQUIA LOCAL/ COMISSÃO DE APOIO À REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO/ COMISSÃO INTERMINISTERIAL/ REGIONALIZAÇÃO

28677

Resolução do Conselho de Ministros nº 181/96, de 4 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 255/96, de 4/11/96

Aprova o Plano de Reestruturação da LISNAVE.

ESTALEIROS NAVAIS DE LISBOA (LISNAVE)/ LISNAVE (ESTALEIROS NAVAIS DE LISBOA)/ PLANO DE REESTRUTURAÇÃO

28780

Resolução do Conselho de Ministros nº 182/96, de 7 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 258/96, de 7/11/96

Aprova a venda das acções do Banco Totta & Açores, S. A., a que se refere o nº 3 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 200-A/96, de 21 de Outubro.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES/ BANCO TOTTA & AÇORES (BTA)/ CAPITAL SOCIAL

29183

Resolução do Conselho de Ministros nº 183-A/96, de 25 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 273/96 (Suplemento), de 25/11/96

Incumbe a Inspecção-Geral das Pescas de, no âmbito da execução do programa de formação de agentes nacionais associados ao controlo aplicável à política comum das pescas, proceder à aquisição dos meios informáticos previstos para o corrente ano, regulando especificamente o processo de aquisição de forma a simplificar a sua execução financeira.

AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO INFORMÁTICO/ INSPECÇÃO-GERAL DAS PESCAS/ POLÍTICA COMUM DAS PESCAS

29184

Resolução do Conselho de Ministros nº 184-A/96, de 26 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 274/96 (Suplemento), de 26/11/96

Estabelece as condições de alienação de acções representativas de 10% do capital social da AGROQUISA — Agroquímicos, S.A.

AGROQUÍMICOS, S. A./ AGROQUISA - AGROQUÍMICOS, S. A./ ALIENAÇÃO DE ACÇÕES/ CAPITAL SOCIAL/ PRIVATIZAÇÃO

29138

Resolução do Conselho de Ministros nº 188/96, de 28 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 276/96, de 28/11/96

Reestrutura a Comissão de Empresas-Administração.

COMISSÃO DE EMPRESAS-ADMINISTRAÇÃO

29139

Resolução do Conselho de Ministros nº 189/96, de 28 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 276/96, de 28/11/96

Adopta medidas de modernização administrativa, designadamente institui o livro de reclamações com carácter obrigatório nos serviços e organismos da Administração Pública.

LIVRO DE RECLAMAÇÕES NOS SERVIÇOS PÚBLICOS/ MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

29505

Resolução do Conselho de Ministros nº 195/96, de 19 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 293/96, de 19/12/96

Auxílios financeiros para a cobertura de parte dos prejuízos causados pelo incêndio de 7 de Novembro.

AUXÍLIOS DO ESTADO/ AUXÍLIOS FINANCEIROS/ INCÊNDIO/ MUNICÍPIO DE LISBOA

29519

Resolução do Conselho de Ministros nº 195-A/96, de 23 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 296/96 (Suplemento), de 23/12/96

Aprova a homologação do resultado do concurso público relativo à reprivatização da Tabaqueira.

CONCURSO PÚBLICO/ EMPRESA INDUSTRIAL DE TABACOS (TABAQUEIRA)/ PRIVATIZAÇÃO/ TABAQUEIRA (EMPRESA INDUSTRIAL DE TABACOS)

PORTARIAS

26866

Portaria nº 237-A/96, de 1 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 150/96 (Suplemento), de 1/7/96

Aprova o Regulamento dos Projectos Piloto Experimentais de Acção Social, previstos no artigo 20º da Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho (rendimento mínimo garantido).

ACÇÃO SOCIAL/ PROJECTOS PILOTO EXPERIMENTAIS DE ACÇÃO SOCIAL/ RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO/ SEGURANÇA SOCIAL

26600

Portaria nº 239/96, de 4 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 153/96, de 4/7/96

Actualiza os montantes de remunerações dos trabalhadores das administrações e juntas autónomas dos portos.

ACTUALIZAÇÃO SALARIAL/ ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS/ JUNTA AUTÓNOMA DOS PORTOS (JAP)/ REMUNERAÇÕES

26601

Portaria nº 240/96, de 4 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 153/96, de 4/7/96

Actualiza os montantes das tabelas de remunerações base dos pilotos do Instituto Nacional de Pilotagem de Portos.

ACTUALIZAÇÃO SALARIAL/ INSTITUTO NACIONAL DE PILOTAGEM DOS PORTOS (INPP)/ REMUNERAÇÕES

26682

Portaria nº 244/96 de 5 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 154/96, de 5/7/96

Fixa os valores dos coeficientes a utilizar na actualização das remunerações a considerar para a determinação da remuneração de referência que serve de base de cálculo das pensões de invalidez e velhice do regime geral de segurança social.

PENSÃO DE INVALIDEZ/ PENSÃO DE VELHICE/ REMUNERAÇÃO DE REFERÊNCIA/ SEGURANÇA SOCIAL

26887

Portaria nº 268/96, de 19 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 166/96, de 19/7/96

Altera a Portaria nº 377-B/94, de 15 de Junho (estabelece os países, territórios e regiões que beneficiam da isenção do regime de tributação dos rendimentos de valores mobiliários representativos da dívida pública por entidades não residentes).

DÍVIDA PÚBLICA/ TRIBUTAÇÃO DOS RENDIMENTOS DE VALORES MOBILIÁRIOS/ VALORES MOBILIÁRIOS

27305

Portaria nº 345/96, de 8 de Agosto
Publicado no DR IS-B, nº 183/96, de 8/8/96

Estabelece normas relativas ao apetrechamento dos organismos da Administração Pública abrangidos pela reforma da administração financeira do Estado.

INSTITUTO DE INFORMÁTICA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (IIMF)/ REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

28031

Portaria nº 497/96, de 19 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 218/96, de 19/9/96

Aprova o Regulamento de Apoio Financeiro às Obras Cinematográficas de Animação.

APOIO FINANCEIRO ÀS OBRAS CINEMATOGRÁFICAS/ INSTITUTO PORTUGUÊS DA ARTE CINEMATOGRÁFICA E AUDIOVISUAL (IPACA)

28076

Portaria nº 499/96, de 23 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 221/96, de 21/9/96

Fixa a correspondência entre as classes das autorizações contidas nos alvarás de empreiteiro de obras públicas e de industrial da construção civil e os valores das obras que podem ser executadas ao abrigo dessas autorizações.

ALVARÁ DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS/ COMISSÃO DE ALVARÁS DE EMPRESAS DE OBRAS PÚBLICAS E PARTICULARES (CAEOPP)/ CONSELHO DE MERCADOS DE OBRAS PÚBLICAS E PARTICULARES (CMOPP)/ EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS

28126

Portaria nº 515/96, de 26 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 224/96, de 26/9/96

Aprova um regime transitório de apoio financeiro à exibição cinematográfica.

APOIO FINANCEIRO À EXIBIÇÃO CINEMATOGRÁFICA/ INSTITUTO PORTUGUÊS DA ARTE CINEMATOGRÁFICA E AUDIOVISUAL (IPACA)

28529

Portaria nº 598/96, de 19 de Outubro
Publicado no DR IS-B, nº 243/96, de 19/10/96

Altera a Portaria nº 131/94, de 4 de março (fixa as receitas a consignar à Direcção-Geral do Património).

CONSIGNAÇÃO DE RECEITA/ DIRECÇÃO-GERAL DO PATRIMÓNIO (DGP)/ RECEITA CONSIGNADA

28585

Portaria nº 601/96, de 23 de Outubro
Publicado no DR IS-B, nº 246/96, de 23/10/96

Fixa o índice 100 da escala indiciária para a carreira docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

CARREIRA DOCENTE DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR/ ENSINO BÁSICO/ ENSINO SECUNDÁRIO/ ESCALA INDICIÁRIA/ ESCALÕES/ REMUNERAÇÕES

29144

Portaria nº 697/96, de 28 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 276/96, de 28/11/96

Fixa os critérios a Ter em conta na análise e decisão das candidaturas apresentadas nos termos do Regulamento de Aplicação da Medida de Apoio às

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
Biblioteca

Explorações Agrícolas, aprovado pela Portaria nº 809-C/94, de 12 de Setembro. Revoga a Portaria nº 1022/95, de 21 de Agosto.

CANDIDATURAS/ EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA/ REGULAMENTO DE APLICAÇÃO DA MEDIDA DE APOIO ÀS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS

29325

Portaria nº 711/96, de 9 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 284/96, de 9/12/96

Estabelece o valor de acréscimo de comparticipação a atribuir quando da realização de obras de conservação em centros urbanos antigos.

CENTRO URBANO ANTIGO/ COMPARTICIPAÇÃO/ OBRA DE CONSERVAÇÃO/ REGIME ESPECIAL DE COMPARTICIPAÇÃO E FINANCIAMENTO NA RECUPERAÇÃO DE PRÉDIOS URBANOS EM REGIME DE PROPRIEDADE HORIZONTAL (RECRIPH)/ SUBSÍDIO A FUNDO PERDIDO

29469

Portaria nº 745-A/96, de 16 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 290/96 (Suplemento), de 16/12/96

Estabelece as normas procedimentais relativas ao financiamento de acções de formação profissional no âmbito do Fundo Social Europeu (FSE).

FINANCIAMENTO DE ACÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL/ FUNDO SOCIAL EUROPEU (FSE)

29642

Portaria nº 745-E/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (2º Suplemento), de 18/12/96

Altera a Portaria nº 354/96, de 16 de Agosto [cria o Programa de Apoio às Associações Juvenis (PAAJ) e aprova o respectivo Regulamento].

ASSOCIAÇÕES JUVENIS/ PROGRAMA DE APOIO ÀS ASSOCIAÇÕES JUVENIS

29643

Portaria nº 745-F/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (2º Suplemento), de 18/12/96

Cria o Programa Iniciativa e aprova o seu Regulamento.

JUVENTUDE/ PROGRAMA INICIATIVA

29644

Portaria nº 745-G/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (2º Suplemento), de 18/12/96

Aprova o Regulamento do Programa Jovens Voluntários para a Solidariedade (JVS). Revoga a Portaria nº 987-B/94, de 7 de Novembro.

JUVENTUDE/ PROGRAMA JOVENS VOLUNTÁRIOS PARA A SOLIDARIEDADE (JVS)

29645

Portaria nº 745-H/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (2º Suplemento), de 18/12/96

Cria o Programa Lusíadas e aprova o seu Regulamento.

JUVENTUDE/ PROGRAMA LUSÍADAS

29646

Portaria nº 745-I/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (2º Suplemento), de 18/12/96

Aprova o Regulamento do Programa Infante D. Henrique. Revoga a Portaria nº 228/96, de 26 de Junho.

JUVENTUDE/ PROGRAMA INFANTE D. HENRIQUE

29647

Portaria nº 745-J/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (2º Suplemento), de 18/12/96

Aprova o Regulamento do Programa OTL (Ocupação de Tempos Livres). Revoga as Portarias nºs. 142/96, de 4 de Maio, e 318/96, de 30 de Julho.

JUVENTUDE/ PROGRAMA OTL (OCUPAÇÃO DE TEMPOS LIVRES)

29648

Portaria nº 745-L/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (2º Suplemento), de 18/12/96

Aprova o Regulamento do Programa Férias Desportivas. Revoga a Portaria nº 141/96, de 4 de Maio.

JUVENTUDE/ PROGRAMA FÉRIAS DESPORTIVAS

29649

Portaria nº 745-M/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (2º Suplemento), de 18/12/96

Cria o Programa Todos Diferentes Todos Iguais e aprova o seu Regulamento.

JUVENTUDE/ PROGRAMA TODOS DIFERENTES TODOS IGUAIS

29650

Portaria nº 745-N/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (2º Suplemento), de 18/12/96

Cria o Programa Xanana Gusmão e aprova o seu Regulamento.

JUVENTUDE/ PROGRAMA XANANA GUSMÃO

29651

Portaria nº 745-O/96, de 18 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 292/96 (3º Suplemento), de 18/12/96

Altera a Portaria nº 688/94, de 22 de Julho [estabelece o regime geral das ajudas a conceder no âmbito das medidas agro-ambientais instituídas pelo Regulamento (CEE) nº 2078/82, do Conselho, de 30 de Junho, e a estrutura orgânica relativa à sua gestão].

AMBIENTE/ ESTRUTURA DA GESTÃO DAS MEDIDAS AGRO--AMBIENTAIS/ GESTÃO DAS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS/ MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS

29518

Portaria nº 754/96, de 23 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 296/96, de 23/12/96

Aprova a Tabela de Emolumentos Consulares, a cobrar pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Revoga a portaria nº 343-A/94, de 31 de Maio.

SERVIÇOS EXTERNOS DO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS/ TABELA DE EMOLUMENTOS CONSULARES

29540

Portaria nº 762/96, de 27 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 299/96, de 27/12/96

Aprova o Regulamento dos Beneficiários do Instituto de Acção Social das Forças Armadas.

BENEFICIÁRIOS DO INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS/ INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS/ REGULAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS

29545

Portaria nº 769-A/96, de 30 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 301/96 (Suplemento), de 30/12/96

Fixa novas taxas para o imposto sobre produtos petrolíferos (ISP). Revoga a Portaria nº 224-B/96, de 24 de Junho.

IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS (ISP)/ ISP (IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS)/ TAXA

29550

Portaria nº 771/96, de 31 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 302/96, de 31/12/96

Homologa a alteração do Regulamento Geral de Funcionamento da Cruz Vermelha Portuguesa.

CRUZ VERMELHA PORTUGUESA/ REGULAMENTO GERAL DE FUNCIONAMENTO DA CRUZ VERMELHA PORTUGUESA

DESPACHOS NORMATIVOS

26831

Despacho Normativo nº 24-C/96, de 10 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 158/96 (Suplemento), de 10/7/96

Atribui à Direcção-Geral da Indústria (DGI) a responsabilidade pela gestão de alguns dos regimes de apoio concedidos no âmbito do PEDIP II.

DIRECÇÃO-GERAL DA INDÚSTRIA (DGI)/ INFRA-ESTRUTURAS TECNOLÓGICAS/ PROGRAMA ESTRATÉGICO DINAMIZADOR E MODERNIZADOR DA INDÚSTRIA PORTUGUESA (PEDIP II)/ REGIME DE APOIO À CONSOLIDAÇÃO DAS INFRA-ESTRUTURAS TECNOLÓGICAS

6238

Despacho Normativo nº 35/96, de 16 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 215/96, de 16/9/96

Reformula o Despacho Normativo nº 184/93, de 6 de Agosto, que define os critérios e as prioridades de cada sector de investimento para efeitos de apresentação e selecção de candidaturas a contratos-programa sobre edifícios sede de municípios.

CONTRATO-PROGRAMA/ EDIFÍCIO SEDE DE MUNICÍPIOS

28030

Despacho Normativo nº 37/96, de 19 de Setembro
Publicado no DR IS-B, nº 218/96, de 19/9/96

Determina quais as freguesias que são financiadas para a construção, reparação e aquisição de sedes de juntas de freguesia.

FINANCIAMENTO/ JUNTA DE FREGUESIA/ SEDE DE JUNTA DE FREGUESIA

29248

Despacho Normativo nº 50/96, de 6 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 282/96, de 6/12/96

Define os mecanismos de articulação das recomendações que pode fazer a Comissão de Acompanhamento da Obra da Nova Travessia sobre o Tejo em Lisboa (CAO).

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DA OBRA DA NOVA TRAVESSIA SOBRE O TEJO EM LISBOA/ LUSOPONTE/ RECOMENDAÇÕES

29511

Despacho Normativo nº 53-A/96, de 17 de Dezembro
Publicado no DR IS-B, nº 291/96 (Suplemento), de 17/12/96

Fixa os limites máximos de custos ilegíveis relativos a formandos e formadores susceptíveis de financiamento no âmbito do Fundo Social Europeu (FSE).

FORMANDOS E FORMADORES SUSCEPTÍVEIS DE FINANCIAMENTO/ FUNDO SOCIAL EUROPEU (FSE)/ LIMITES MÁXIMOS DE CUSTOS ILEGÍVEIS

RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

26986

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 15/96/M, de 25 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 171/96, de 25/7/96

Autoriza o Governo Regional a contrair um empréstimo interno, amortizável, de longo prazo, no montante de 26 milhões de contos.

DÍVIDA PÚBLICA/ DÍVIDA PÚBLICA REGIONAL (MADEIRA)/ EMPRÉSTIMO INTERNO DE LONGO PRAZO/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

28341

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 15/96/A, de 12 de Outubro
Publicado no DR IS-B, nº 237/96, de 12/10/96

Aprova o orçamento para o ano de 1997.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO REGIONAL DOS AÇORES/ ORÇAMENTO REGIONAL DOS AÇORES

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS

RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

28648

Resolução da Assembleia da República nº 30/96, de 31 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 253/96, de 31/10/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1990.

APROVAÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO/ CONTA GERAL DO ESTADO

28649

Resolução da Assembleia da República nº 31/96, de 31 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 253/96, de 31/10/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1991.

APROVAÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO/ CONTA GERAL DO ESTADO

28650

Resolução da Assembleia da República nº 32/96, de 31 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 253/96, de 31/10/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1992.

APROVAÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO/ CONTA GERAL DO ESTADO

28651

Resolução da Assembleia da República nº 33/96, de 31 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 253/96, de 31/10/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1993.

APROVAÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO/ CONTA GERAL DO ESTADO

28652

Resolução da Assembleia da República nº 34/96, de 31 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 253/96, de 31/10/96

Inquérito parlamentar ao acordo estabelecido entre o Estado e o Sr. António Champalimaud.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (AR)/ BANCO PINTO E SOTTO MAYOR (BPSM)/ CIMENTOS DE PORTUGAL (CIMPOR)/ CIMPOR (CIMENTOS DE PORTUGAL)/ INQUÉRITO PARLAMENTAR/ PRIVATIZAÇÃO

28917

Resolução da Assembleia da República nº 37/96, de 18 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 267/96, de 18/11/96

Realização de auditoria externa à Assembleia da República.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (AR)/ AUDITORIA EXTERNA

29117

Resolução da Assembleia da República nº 39/96, de 27 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 275/96, de 27/11/96

Carreiras e quadro de pessoal dos serviços da Assembleia da República.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (AR)/ CARREIRAS DE PESSOAL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA/ PESSOAL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

DECLARAÇÕES

28645

Declaração nº 8/96, de 30 de Outubro
Publicado no DR IS-B, nº 252/96, de 30/10/96

Publicação dos mapas I a VIII a que se refere o nº 1 do artigo 12º da Lei nº 6/91.

ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL/ ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO/ MAPA DE DESPESAS/ MAPA DE RECEITAS/ ORÇAMENTO DO ESTADO

NOTICIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JUL./DEZ.1996

1. ACTIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO DOMÍNIO COMUNITÁRIO

1.1. Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

No âmbito das relações comunitárias, o Tribunal de Contas português, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, exerce funções de controlo da aplicação em Portugal dos recursos financeiros comunitários.

No que se refere a este controlo, o Tribunal de Contas Europeu realizou, de Julho a Dezembro de 1996, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o nº 3 do artº 188-C do Tratado UE, apresentando-se de seguida um quadro descritivo desta actividade:

AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU EM PORTUGAL

Jul./Dez. 1996

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
2 A 13 DE SETEMBRO	FEOGA - Garantia BSE	INGA, GPPAA, DGV, IGF, Direcções Regionais de Agricultura do Alentejo e Entre-Douro-e-Minho, beneficiários de ajudas (produtores de bovinos, matadouros e fábricas de farinação de carne).	- análise das intervenções de controlo com incidência directa ou indirecta sobre o Sistema Integrado de Gestão e Controlo; - análise das medidas em vigor no âmbito da Organização Comum de Mercado (COM) da carne de bovino e sobre o processo de erradicação da BSE (Encefalopatia Espongiforme Bovina); - exame dos sistemas de gestão, de coordenação e de controlo das medidas previstas no âmbito da COM da carne de bovino, incluindo exames de dossiers de candidaturas e de pagamentos; - análise do sistema de identificação e registo animal e do Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC); - controlos, no local, junto de beneficiários das ajudas (produtores bovinos, matadouros e empresas de farinação de carne de bovino).
21 A 25 DE OUTUBRO	FEDER- - DAS	DGDR (Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional), IPPAR (Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico, CCRAlg. (Comissão de Coordenação Regional do Algarve), CMF (Câmara Municipal de Faro), RTA (Região de Turismo do Algarve).	- análise do sistema nacional de gestão e de controlo, nomeadamente interno, que rege a gestão administrativa e contabilística no contexto das intervenções comunitárias correspondentes ao s programas PRODIATEC e SOTAVENTO ALGARVIO); - análise dos processos relativos ao funcionamento do sistema supra referido; - exame dos documentos justificativos e de toda a documentação relativa às receitas ou despesas sujeitas a controlo; - verificação da execução física de alguns projectos, no local.

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
9 A 13 DE DEZEMBRO	FSE - DAS	DAFSE, IEFP (Sede e Delegação Regional de Coimbra), Petróleos de Portugal, Petrogal, S.A., DEFICOOP	Declaração de fiabilidade e verificação dos princípios de adicionalidade e do "partevariat" e detecção de irregularidades, nos seguintes moldes: - exame da implementação dos Programas Operacionais do QCA II; - exame da organização e gestão dos comités de acompanhamento; - exame da adicionalidade; - controlo dos beneficiários PETROGAL e DEFICOOP

1.2. Reunião do Grupo de Trabalho *AD HOC* sobre o controlo da aplicação dos artºs 92º e 93º do Tratado/CE

Realizou-se em Lisboa, no dia 10 de Setembro, uma reunião de trabalho com o objectivo de continuar a elaboração de um relatório e de um projecto de resolução sobre esta matéria a fim de serem presentes à reunião do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia.

Participaram nesta reunião em representação do Tribunal de Contas português, o Director-Geral e um assessor do Gabinete de Estudos.

De salientar que o Tribunal de Contas português é o Coordenador deste Grupo de Trabalho, sendo relator o Tribunal de Contas holandês.

1.3. 2ª Reunião dos Agentes de Ligação

O Tribunal de Contas português representado pelo Agente de Ligação e a Representante no Grupo de Trabalho do IVA participou no Luxemburgo, nos dias 24 e 25 de Setembro, na 2ª reunião dos Agentes de Ligação (tendo a 1ª reunião sido realizada em Madrid, nos dias 16 e 17 de Abril).

Esta reunião teve como objectivo o tratamento dos seguintes assuntos:

- Relatório do Grupo de Trabalho sobre o controlo do *IVA nas operações intracomunitárias*;

- Relatório do Grupo de Trabalho sobre a *aplicação dos artºs 92º e 93º do Tratado/CE - Ajudas dos Estados*;

- Relatório do Grupo de Trabalho sobre *as normas gerais de controlo*;

- Relatório sobre a experiências dos *controlos conjuntos*;

- Certificação das Contas do FEOGA-Garantia;

- Contratação pública e seu controlo. Transposição das Directivas comunitárias;

- Relações entre o Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais de Contas nacionais;

- *Declaração de fiabilidade* do Tribunal de Contas Europeu.

1.4 Sessão do Tribunal de Contas Europeu para apresentação às autoridades Portuguesas do relatório anual de 1995

No dia 12 de Novembro, uma Delegação do Tribunal de Contas Europeu, chefiada pelo Membro português, deslocou-se a Portugal para apresentação aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, do relatório anual daquele Tribunal relativo ao exercício de 1995.

1.5. Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia

Reuniu no Luxemburgo, nos dias 19 e 20 de Novembro, o Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia, no qual participou o Tribunal de Contas português.

Constaram da ordem de trabalhos as seguintes questões:

- Relatório do Grupo de Trabalho sobre o controlo do *IVA nas operações intracomunitárias*;

- Relatório do Grupo de Trabalho sobre a *aplicação dos artºs 92º e 93º do Tratado/CE - Ajudas dos Estados*;

- Contratos públicos. Transposição das Directivas comunitárias;

- Relatório do Grupo de Trabalho sobre *as normas gerais de controlo*;

- Coordenação das missões de controlo;

- Evolução dos trabalhos da Conferência Intergovernamental (CIG);

- Informação sobre a *declaração de fiabilidade* (DAS);

- Relações Tribunal de Contas Europeu/Instituições Nacionais de Controlo;

- Relatório sobre a experiência dos controlos conjuntos;
- Estudo sobre a fraude internacional elaborado pela firma DELOITTE-TOUCHE, por iniciativa da Comissão;

- Orçamentos dos EM da União Europeia: verificação da aplicação dos critérios de Maastricht;

- Admissão do Tribunal de Contas Europeu como membro da INTOSAI.

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, no domínio das relações internacionais, no 2º semestre de 1996, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Visita ao Tribunal de Contas da Presidente do Tribunal de Contas de Espanha

No dia 10 de Julho deslocou-se ao Tribunal de Contas a Presidente do Tribunal de Contas de Espanha, acompanhada de um Conselheiro, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal, bem como dar a conhecer a experiência daquele Tribunal quanto ao controlo das empresas públicas.

2.1.2. Visita ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Brasil)

De 15 a 19 de Julho, uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, visitou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, tendo em vista conhecer a organização, funcionamento e a actividade deste Tribunal, assinar um Protocolo de Cooperação entre ambas as Instituições e colher os frutos da experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no que respeita ao controlo das empresas públicas.

2.1.3. Visita do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Brasil)

Uma Delegação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, chefiada pelo seu Presidente, visitou o Tribunal de

Contas português, de 8 a 11 de Setembro, tendo como objectivo a assinatura de um acordo de cooperação científica e técnica visando a troca de conhecimentos no domínio das funções de controlo.

2.1.4. Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (Brasil)

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, no dia 23 de Setembro, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com o objectivo de se inteirar da organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas da Polónia

A convite do Tribunal de Contas polaco, uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, visitou de 30 de Setembro a 4 de Outubro aquela Instituição, tendo em vista conhecer o desenvolvimento recente da sua organização, funcionamento e actividade, incluindo no domínio das suas delegações regionais (em consequência da entrada em vigor da nova Lei Orgânica em 1995).

2.1.6. Missão de cooperação com o Tribunal de Contas holandês no âmbito do Projecto "Apoio ao Desenvolvimento do Tribunal de Contas de Cabo Verde"

A solicitação do Tribunal de Contas holandês, uma chefe de Divisão deste Tribunal integrou um equipa daquele Tribunal que se deslocou a Cabo Verde, de 8 a 11 de Outubro, tendo em vista a elaboração de um estudo sobre a organização e funcionamento da estrutura do controlo em Cabo Verde.

2.1.7. II Encontro dos Tribunais de Contas da *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP)

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou de 28 a 31 de Outubro, no II Encontro dos Tribunais de Contas da CPLP (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe), que se realizou na Cidade da Praia, em Cabo Verde.

O programa deste *II Encontro* compreendeu a discussão de 2 temas:

Tema I - *Os Tribunais de Contas e as privatizações*;
Tema II - *Garantias de independência dos Tribunais de Contas.*

Como resultado deste *II Encontro* há a salientar o seguinte:

- a aprovação do programa de cooperação 1996-98;

- a aprovação da proposta de periodicidade anual, até ao ano 2000, para a realização destes Encontros;

- a designação do Tribunal Administrativo e de Contas de Moçambique para organizar, em 1997, na Cidade do Maputo, o *III Encontro* dos Tribunais de Contas da CPLP.

De salientar ainda que os Presidentes dos Tribunais de Contas participantes deliberaram considerar o Senhor Prof. Doutor António de Sousa Franco membro honorário da Comunidade de Tribunais de Contas.

2.1.8. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação de altos dirigentes das estruturas governamentais do Quirguistão

Uma Delegação composta por sete altos dirigentes das estruturas governamentais do Quirguistão, visitaram o Tribunal de Contas português, no dia 12 de Dezembro, tendo como objec-

tivo conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do Tribunal de Contas e a sua relação com a Administração Pública.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. VI Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS

Uma delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou, na sua qualidade de membro colaborador, na VI Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS - *Organização Latinoamericana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, que teve lugar na Cidade da Guatemala, de 18 a 22 de Novembro.

Do programa de actividades constou a discussão de 2 temas:

Tema I - *O papel das Instituições Supremas de Controlo(ISC)/Entidades Fiscalizadoras Superiores* (EFS) *nos processos de privatização*;

Tema II - *A participação das ISC/EFS nos processos de modernização do Estado.*

Paralelamente, foram realizadas quatro Conferências:

- *O controlo da gestão pública por resultados*;
- *As bases morais de uma auditoria contemporânea*;
- *Estratégias do combate institucional contra a corrupção*;
- *A fraude electrónica.*

2.2.2. Preparação do IV Congresso da *EUROSAI*

No âmbito da preparação do IV Congresso da *EUROSAI - European Organisation of Supreme Audit Institutions* (de que o Tribunal de Contas português é membro observador do seu Conselho Directivo), a realizar em Paris, no ano de 1999, o Tribunal de Contas português deu início à preparação de um Seminário a realizar em Lisboa, no ano de 1998, subordinado ao tema *A independência dos Tribunais de Contas.*

De notar que a realização deste Seminário em Lisboa foi aprovado pelo Conselho Directivo da EUROSAI sobre proposta do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas.

2.2.3. Celebração do X Aniversário da *Féderation des Experts Comptables Européens (FEE)*

O Tribunal de Contas português, representado pelo Conselheiro Vice-Presidente, participou na cerimónia da celebração do X aniversário da FEE, que se realizou em Bruxelas, no dia 17 de Dezembro.

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

NOTA EXPLICATIVA

Com o objectivo de tornar mais acessível a informação de que dispõe, tem vindo a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação a incluir na Revista do Tribunal de Contas a *Informação Bibliográfica* contendo referências seleccionadas de documentação entrada e tratada no período a que respeita o respectivo número da Revista.
O período a que se reporta o presente número da Revista, tornaria a *Informação Bibliográfica* muito extensa, pelo que optámos por seleccionar algumas referências bibliográficas (mantendo a numeração original das referências na nossa Base de Dados) mais representativas das áreas temáticas da documentação disponível na Biblioteca/Centro de Documentação e Informação, nomeadamente as relacionadas com Tribunais de Contas.
Muitas outras referências, inclusivé de outras áreas temáticas, não foram propositadamente incluídas nesta *Informação Bibliográfica*. Assim, sugerimos aos nossos utilizadores que consultem os Boletins Bibliográficos - produzidos mensalmente - ou ainda a nossa Base de Dados Bibliográficos, disponíveis na Sala de Leitura.
Recordamos que a *Informação Bibliográfica* apresenta a seguinte estrutura:

- Monografias e Analíticos de Publicações Periódicas;
- Publicações Periódicas;
- Índice de Assuntos (relativo às monografias e analíticos de publicações periódicas);
- Índice de Autores e de Títulos de Obras Anónimas.

A Directora do Arquivo Histórico e Biblioteca/
Centro de Documentação e Informação

Judite Cavaleiro Paixão

MONOGRAFIAS E ANALÍTICOS DE PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[7619] 336.126.55 POR*Ant

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
Anteprojecto da lei de bases do Tribunal de Contas : versão definitiva. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1996. - 66 p.; 30cm

Estatuto Jurídico / Estrutura Orgânica / Tribunal de Contas

CDU 336.126.55

[7718] 336.126.55(469) POR*Col 1 v.II t.I - v.II t.II

PORTUGAL. Tribunal de Contas. Secção Regional da Madeira
Colectânea de jurisprudência : fiscalização sucessiva / Secção Regional da Madeira ; pref. Ernesto Luís Laurentino da Cunha. - Funchal : Secção Regional da Madeira do T. C., 1994. - vol. ; 30 cm . - 2º vol. : tomo 1 : 1991-1993. - 2º vol. : tomo 2 : 1990-1993

Controlo Financeiro / Fiscalização Sucessiva / Jurisprudência / Tribunal de Contas / Portugal / Secção Regional da Madeira

CDU 336.126.55(469)
342.143

[7719] 336.126.55(469) POR*Col 4 V.I t.I - t.III

PORTUGAL. Tribunal de Contas. Secção Regional da Madeira
Colectânea de jurisprudência : fiscalização prévia : fiscalização sucessiva / Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas. - Funchal : Secção Regional da Madeira do T.C.. - vol. ; 30 cm . - 1º vol. : tomo 2 : Fiscalização sucessiva, ano económico de 1992. - 1º vol. : tomo 3 : Fiscalização sucessiva, Janeiro a Junho, 1994. - 2º vol. : tomo 1 :Fiscalização prévia, Janeiro a Junho, 1994

Controlo Financeiro / Fiscalização Prévia / Fiscalização Sucessiva / Jurisprudência / Tribunal de Contas /Secção Regional da Madeira / Portugal

CDU 336.126.55(469)

[7720] 336.126.55(469) POR*Col 5 V.I - V.II

PORTUGAL. Tribunal de Contas. Secção Regional da Madeira
Colectânea de jurisprudência : fiscalização prévia, fiscalização sucessiva / Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas. - Funchal : Secção Regional da Madeira do T.C., 1995. - 2 vol ; 30 cm . - 1º vol.: Jan. - Abr. 1995. - 2º vol.: Jul. - Dez. 1994

Controlo Financeiro / Fiscalização Prévia / Fiscalização Sucessiva / Jurisprudência / Tribunal de Contas / Secção Regional da Madeira/ Portugal

CDU 336.126.55(469)

[7756] PP 120

PAIXÃO, Judite Cavaleiro
Contos do Reino e Casa / Judite Cavaleiro Paixão, Maria Alexandra Lourenço ; apr. António de Sousa Franco. - Bibliografia, nº 23 (Jan. -Set. 1995); p. 825-830
In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - Nº 21-22 (Jan. - Dez. 1994); p. 401-457; Nº 23 (Jan. - Set. 1995); p. 763-830

Finanças Públicas / História / Tribunal de Contas / Arquivo Histórico / Casa dos Contos / Portugal

[7757] PP 120

PAIXÃO, Judite Cavaleiro
Subsídios para o estudo da cobrança e fiscalização das sisas : uma organização documental / Judite Cavaleiro Paixão, Maria Alexandra Lourenço. - Bibliografia, p. 435-438

In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - Nº 24 (Out. - Dez. 1995); p. 399-438

Tribunal de Contas / Arquivo Histórico / Sisa / Portugal

[7782] 336.126(485) SUE*Swe

SUECIA. National Audit Bureau. Auditor General, 199?- (Inga-Britt Ahlenius)
The Swedish National Audit Office : a presentation / Inga-Britt Ahlenius. - Stockholm : Swedish National Audit, 1995. - 23 p. : il. ; 30 cm

Controlo Orçamental / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Suécia

CDU 336.126(485)

[7786] 336.126.55(438) POL*Sup

POLÓNIA. Tribunal de Contas
Supreme Chamber of Control (SCC) in the Republic of Poland / NIK-Najwyzsza Izba Kontroli. - Warsaw : NIK, 1993. - 18, [1] p. ; 24 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Auditoria Financeira / Polónia

CDU 336.126.55(438)

[7794] 336.126 BAR*Des

BARROS, Manuel Freire
Despesas públicas e contratação pública : análise do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março : Parecer nº 29/95-GE / coord. Manuel Freire Barros ; coment. Lídia Pimentel Teixeira, António Acácio F. Tato. -Lisboa: [Tribunal de Contas], 1995. - [106] p. ; 21 cm. - Sep. da Revista do Tribunal de Contas, nº 24 (Out. - Dez. 1995)

Finanças Públicas / Despesas Públicas / Controlo Financeiro / Contrato / Concurso Público / Tribunal de Contas

CDU 336.126

[7813] PP 55

BRASIL. Tribunal de Contas da União
Acordo de cooperação científica, técnica e cultural TCU Brasil, TC Portugal : programa de cooperação técnica para 1995/96 / Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas de Portugal
In: Revista do Tribunal de Contas da União. -Brasília : TCU. -Vol. 26, nº 64 (Abr. - Jun. 95); p. 223-224

Tribunal de Contas / Cooperação Institucional / Brasil / Portugal

[7839] 35 EST*Fug

ESTORNINHO, Maria João do Rosário
A fuga para o direito privado : contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública / Maria João Estorninho. - Coimbra : Almedina, 1996. - 407 p. ; 23 cm. - (Teses). - Bibliografia, p. 381-404 . - Dissertação de doutoramento em Ciências Juridico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. -
ISBN 972-0927-0
Administração Pública / Direito Privado / Direito Público / Direito Administrativo / Jurisdição Administrativa / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas

CDU 35

[7879] 336.126.55 COU

THE COURTS OF AUDIT
The Courts of Audit : unity in diversity / ed.lit. Romanian Court of Audit ; coord. Ioan Bogdan ; compil. Paula Radu and Viviana Trip. - Bucarestii : Nemira, 1995. - 674, [7] p. 29 cm. - Inclui as comunicações apresentadas

nos seguintes encontros : "The relation of the courts of audit with the parliament, the internal audit, jurisdiction and mass-media" (Neptun, Set. 1995); "EUROSAI experts meeting : the supreme audit institution and its relation to internal audit" (Londres, Set. 1994); "EUROSAI experts meeting : the supreme audit institution and its relation to jurisdiction" (Roma, Fev. 1995). Inclui também as leis relativas à constituição e funcionamento das instituiçöes superiores de controlo financeiro de diversos países europeus

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Controlo Parlamentar / Auditoria Externa / Auditoria Interna / Jurisdição / Europa

CDU 336.126.55

[7899] 336.126.55(44) FRA*Rap 4

FRANÇA. Cour des Comptes
Rapport au Président de la République sur la politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national : suivi des réponses des administrations, collectivités et organismes / Cour des Comptes. - Paris : Cour des Comptes, 1992. - [6], 144 p. : il., map. 30 cm
ISBN 2-11-073284-9

Controlo Financeiro / Rede de Estradas / Tribunal de Contas / França

CDU 336.126.55(44)

[7913] 336.126.55 MAC*Col

MACAU. Tribunal de Contas. Secção de Fiscalização Prévia
Colectânea de decisöes : processos de visto : 1995 / Secção de Fiscalização Prévia [do Tribunal de Contas de Macau] ; pref. Manuel de Oliveira Leal-Henriques. - Macau : Tribunal de Contas, 1996. - 130 p. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Jurisprudência / Fiscalização Prévia / Macau

CDU 336.126.55

[7914] 336.126.55 MAC*Sen 1

MACAU. Tribunal de Contas. Secção de Fiscalização Sucessiva
Sentenças proferidas no ano de 1995 / Secção de Fiscalização Sucessiva [do Tribunal de Contas de Macau] ; pref. Manuel de Oliveira Leal-Henriques. - Macau : Tribunal de Contas, 1996. - 280 p. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Jurisprudência / Fiscalização Sucessiva / Macau

CDU 336.126.55

[7923] PP 133

MAUPAS, Didier
Le project de service du Trésor public : une aventure originale / Didier Maupas
In: Revue française de finances publiques. -Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. -Nº 54 (1996); p. 53-70

Contabilidade Pública / Finanças Públicas / Modernização Administrativa / Tribunal de Contas / Tesouro Público / França

[7926] PP 133

LE GALL, ARNAUD
L' interêt public de la dépense / Arnaud Le Gall
In: Revue française de finances publiques. - Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. -Nº 54 (1996); p. 146-160

Contabilidade Pública / Gestão Pública / Controlo Financeiro / Auditoria de Gestão / Tribunal de Contas / França

[7929] 336.126 ENC*Pri

ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, Lisboa, 1995

I Encontro dos Tribunais de Contas dos países de língua portuguesa / ed. lit. Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa (CEFTCPLP) ; introd. António de Sousa Franco. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1995. - 577 p. ; 26 cm

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Formação / Política de Cooperação

CDU 336.126

[7973] 336.126.55(665.8) CAB*Col

CABO VERDE. Leis, decretos, etc.
Colectânea de legislação / compil. Tribunal de Contas de Cabo Verde ; apres. Anildo Martins. - Praia : Tribunal de Contas de Cabo Verde, 1994. - 292 p. ; 30 cm

Legislação / Tribunal de Contas / Cabo Verde

CDU 336.126.55 (665.8)

[8007] 336.126.55(469) POR*Col 6

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Colectânea de pareceres do Gabinete de Estudos : anos de 1993-1995 / Tribunal de Contas ; coord. José F. F. Tavares. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1996. - 730 p. ; 30 cm

Parecer / Tribunal de Contas / Portugal

CDU 336.126.55 (469)

[8015] 336.126.55 TAV*Tri 3

TAVARES, José
Tribunal de Contas / José Tavares. - Lisboa : TC, 1996. - [4], p. 37-90 ; 21 cm. - Sep."Revista do Tribunal de Contas" nº 25 (Jan. - Jun. 1996),T. I

Tribunal de Contas / Auditoria Externa / Controlo Financeiro / Jurisdição Administrativa / Portugal

CDU 336.126.55

[8035] PP 120

PORTUGAL. Ministro das Finanças, 1995 - (António de Sousa Franco)
Discurso proferido pelo Ministro das Finanças na posse do Juiz Conselheiro Dr. Alfredo José de Sousa como presidente do Tribunal de Contas. - Publicado também na Revista do Tribunal de Contas nº 24 (Out.-Dez. 1995); p. 140-150
In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - Nº 25, T. II (Jan.- Jun. 1996); p. III-XII

Tribunal de Contas / Discurso / Portugal

[8038] PP 644

CONSTANZA, Carlo
The role of the italian court of accounts in the privatization process of the state holdings and public corporation / Carlo Constanza
In: Eurosai. - Madrid : Eurosai. - Nº 1 (1993-1994); p. 15

Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Privatização / Itália

[8041] PP 644

STRAKA, Peter
The inspection of public hospitals by the Audit Office / Peter Straka
In: Eurosai. - Madrid : Eurosai. - Nº 1 (1993-1994); p. 22-24

Auditoria de Gestão / Estabelecimento Hospitalar / Tribunal de Contas / Austria

[8115] 336.126.55(81) ENC*Ana 2

ARGENTINA. Auditoria de la Nación
La actuación de la Auditoria General de la Nación Argentina y los Tribunales de Cuentas de las provincias frente a la administración pública / Hectór Constantin Rodriguez
In: Anais do 1º Encontro Internacional de Fiscalização do Mercosul. - Curitiba do Iguaçú : Tribunal de Contas do Paraná. - 1995; p. 19 - 42

Auditoria Externa / Administração Pública / Tribunal de Contas / Mercosul / Brasil / Argentina / Paraguai

[8116] 336.126.55(81) ENC*Ana 2

PARAGUAI. Contraloria General. Sub Controlador, 199 - (Ramón Martinez Caimén)
La actuación de la Contraloria General de la Republica del Paraguay, frente a la administración publica / Ramon Martinez Caimén
In: Anais do 1º Encontro Internacional de Fiscalização do Mercosul. - Curitiba : Tribunal de Contas do Estado do Paraná. - 1995 ; p. 43 - 50

Tribunal de Contas / Mercosul / Brasil / Argentina / Paraguai / Uruguai

[8150] PP 554

COSTA RICA. Contraloria General de la Republica
Auditoria integrada y el control de gestión : su relación con el control político del Parlamento / Contraloria General de la Republica de Costa Rica
In: Revista Olacefs. - Cidade do México : Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. - Vol. 1º, nº 7 (Ago. 1994); p. 11-20

Auditoria Financeira / Controlo de Gestão / Política Fiscal / Tribunal de Contas / Costa Rica

[8158] PP 670

WANDERLEY, Cláudio Burian
Cadastro dos órgãos da administração indirecta municipal em Minas Gerais : considerações preliminares / Cláudio Burian Wanderlaey, Maria Amarante Pastor Baracho
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte : TC do Estado de Minas Gerais. - V. 18, nº 1 (Jan. - Mar. 1996) ; p. 21-61

Administração Local / Auditoria de Gestão / Finanças Locais/ Descentralização / Tribunal de Contas / Brasil

[8160] PP 274

DUCHADEVIL, Pascal
Las camaras regionales de cuentas francesas y la lucha contra la corrupción / Pascal Duchadevil. - Reproduzido de "EUROSAI", ano 1993-1994
In: Boletin informativo del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas. - Salta : Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas. - A. 21, nº 83 (Set. - Dez. 1995); p. 48-51

Auditoria Financeira / Controlo Financeiro / Finanças Regionais / Tribunal de Contas / Corrupção / França

[8162] PP 644

VOLENIK, Lubomír
Characteristics of the European Supreme Audit Institutions: the Supreme Audit Office, Czech Republic / Lubomir Volenik
In: EUROSAI. - Madrid : European Organisation of Supreme Audit Institutions. - Nº 2 (1995) ; p. 11-14

Tribunal de Contas / Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Checoslováquia

[8165] PP 274

TEODORO MARTIN, Héctor
Competência del Tribunal de Cuentas encuanto al control dela fijación de los tributos / Héctor Teodoro Martin
In: Boletin informativo del Secretariado Permanente deTribunales de Cuentas. - Salta : Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas. - A. 21, nº. 83 (Set. - Dez. 1995); p. 18-26

Tribunal de Contas / Competência Institucional / Finanças Públicas / Auditoria Financeira / Argentina

[8175] PP 642

TEIXEIRA, José Luís da Silva
Contratos de prestação de serviços : forma e efeitos financeiros : portaria de escalonamento : parecer nº 1/95/SFP / José Luís da Silva Teixeira. - Parecer do Juiz da Secção de Fiscalização Prévia. -
In: Revista do Tribunal de Contas de Macau. - Macau : Tribunal de Contas. - A. 1, nº 1 (Dez. 1995) ; p. 59-71

Contrato de Trabalho / Tribunal de Contas / Portugal / Macau

[8176] 929(030) DIC*Dic

DICIONÁRIO BIOGRÁFICO
Dicionário biográfico : Tribunal de Contas de Minas Gerais / org. André Carvalho, Elissandra Santos, Pedro Sérgio Lozar ; pref. Flávio Régis Xavier de Moura e Castro. - Belo Horizonte : Armazém de Ideias, 1995. - 180 p. : il. ; 27 cm . - Comemora os 60 anos do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas / Dicionário / Biografia / Brasil

CDU 929(030)

[8193] 336.126.55(816.4) BRA*Lei

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Lei orgânica / Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. - Florianópolis : Tribunal de Contas, 1996. - 62 p. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Estrutura Orgânica / Brasil

CDU 336.126.55(816.4)

[8198] 336.126.55(73) TRA*Def

TRASK, Roger R.
Defender of the public interest : the General Accounting Office / Roger R. Trask. - Washington : the U.S. General Accounting Office, 1996. - XXVIII, 607 p. : il.; 25 cm

Auditoria Externa / História / GAO / Estados Unidos

CDU 336.126.55(73)

[8228] 336.126.55(469) POR*Sin

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Síntese das recomendaçöes formuladas pelo Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização sucessiva e avaliação do seu acolhimento : 1991-1994 / Tribunal de Contas. - Lisboa: Tribunal de Contas, [1996]. - 56 p. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Fiscalização Sucessiva / Avaliação de Resultados / Portugal

CDU 336.126.55(469)

[8234] PP 670

BUARQUE, Paulo Planet
Auditoria das contas públicas / Paulo Planet Buarque

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte : T.C. do Estado de Minas Gerais. - v.17, nº 4 (Out.- Dez. 1995), p. 73-74

Finanças Públicas / Auditoria Financeira / Tribunal de Contas / Brasil

[8240] PP 120

TAVARES, José
O Tribunal de Contas / José Tavares
In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - nº 25, tomo 1 (Jan. - Jun. 1996), p. 35-101

Tribunal de Contas / Auditoria Externa / Controlo Financeiro / Jurisdição Administrativa / Portugal

[8246] PP 120

PORTUGAL. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, 1996-
(Alfredo José de Sousa)
Discurso de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, no acto da posse de juízes conselheiros do Tribunal de Contas / Alfredo José de Sousa
In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - nº 25, tomo 1 (Jan. - Jun. 1996); p. 167-174

Tribunal de Contas / Discurso / Portugal

[8247] PP 120

PORTUGAL. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, 1996-
(Alfredo José de Sousa)
La Cour des Comptes ("Tribunal de Contas") du Portugal et le contrôle des privatisations / Alfredo José de Sousa. - Comunicação apresentada ao III Congresso da EUROSAI, Praga, 20-23 Maio 1996
In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - nº 25, tomo 1 (Jan. - Jun. 1996); p. 175-180

Tribunal de Contas / Auditoria Externa / Privatização / Portugal

[8251] PP 322

LOZANA MIRALLES, Jorge
Control, auditoria y fiscalización / Jorge Lozana Miralles
In: Auditoria publica. - Vitoria-Gasteiz (País Basco) : Organos Autonomicos de Control Externo. - Nº 3 (Oct. 1995). - p. 80-85

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Financeira / Tribunal de Contas / Espanha

[8257] PP 120

PORTUGAL. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, 1986-1995 (António de Sousa Franco)
Contrôle financier et juridiction / António de Sousa Franco
In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - Nº 23 (Jan. - Set. 1995); p. 265-270

Controlo Financeiro / Jurisdição / Tribunal de Contas

[8266] PP 274

LUIS AGUSTINI, Héctor
Diferentes enfoques sobre aspectos fundamentales del control publico com motivo de su projectada reforma em el ambito nacional / Héctor Luis Agustini. - Trabajo eleborado como una base para la discusión del punto : "La reforma del control publico en las XII jornadas de actualización doutrinaria de tribunales de cuentas. - Salta, 17 al 20 de Junio de 1992"
In: Boletim Informativo del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas. - Salta : S.P.T.C.. - A. 18, nº 71/72 (Jul. - Dez. 92); p. 3-12

Controlo Financeiro / Controlo de Gestão / Tribunal de Contas / Argentina

[8277] PP 120

MACHADO, Manuel
Direito das autarquias locais : dificuldades na sua aplicação : relacionamento com as instâncias de controlo / Manuel Machado
In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : TC. - Nº 24 (Out. - Dez. 1995); p. 119-129

Tribunal de Contas / Autarquia Local / Organização Administrativa / Controlo Financeiro / Autonomia Administrativa / Descentralização

[8280] PP 120

PORTUGAL. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, 1995-
(Alfredo José de Sousa)
Discurso de sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas proferido em 2 de Dezembro de 1995, no acto da sua posse.
In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : T.C. - Nº. 24 (Out. - Dez. 1995); p. 151-156

Tribunal de Contas / Discurso / Portugal

PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[13] PP 150

BOLETIM DO TRABALHO E EMPREGO
Boletim do trabalho e emprego : 1ª série / Serviço de Informação Científica e Técnica do Ministério para a Qualificação e o Emprego. - Lisboa : Serviço de Informação Científica e Técnica do Ministério para a Qualificação e o Emprego, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada em A.40, n.º 12 (Mar. 1973). - Nºs recebidos: A. 63, nºs 22 (Jun. 1996), 23 (Jun. 1996), 24 (Jun. 1996), 25 (Jun. 1996), 26 (Jun. 1996), 27 (Jun. 1996), 28 (Jul. 1996), 29 (Ago. 1996), 30 (Ago. 1996), 31 (Ago. 1996), 32 (Ago.1996), 33 (Set. 1996), 34 (Set. 1996), 35 (Set. 1996), 36 (Set. 1996), 37 (Out. 1996), 38 (Out. 1996), 39 (Out. 1996)

[146] PP 212

CADERNOS DE ECONOMIA
Cadernos de Economia : revista de análise / dir. José de Almeida Serra. - Lisboa : MIDESA [distrib.], 1987- . - 29 cm. - Nºs. recebidos: A. 9, nºs 35 (Abr. - Jun. 1996), 36 (Jul. - Set. 1996);
- Trimestral

[177] PP 215

PERSONAL COMPUTER WORLD
Personal Computer World / dir. H. J. Carreiro. - Edição portuguesa. - Lisboa : Electroliber [distrib.], [1987]- . - 30 cm. - Descrição baseada no vol. 2, nº 19 (Jul. 1988). - Nºs. recebidos: Vol. 10, nº 115 (Jul. 1996), nº 116 (Ago. 1996); . - Mensal

[329] PP 129

BOLETIM MENSAL DE ESTATÍSTICA

Boletim mensal de estatística = Bulletin mensuel de statistique / Instituto Nacional de Estatística. - Lisboa : INE, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada em: A. 34, nº 5 (Maio 1962). - Nºs. recebidos: Vol. 68 (Maio 1996), (Junho 1996), (Julho 1996), (Agosto 1996), (Setembro 1996)

[335] PP 258

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE
Etudes économiques de l'OCDE. - Paris : OCDE, [19--]- . - 23 cm. - Descrição baseada no exemplar de Maio 1986. - Nºs recebidos : Jul. 1996 (Checoslováquia) , Jul. 1996 (Suíça) , Jul. 1996 (Grécia) , Ago. 1996 (Finlândia) , Ago. 1996 (Portugal) , Set. 1996 (Alemanha) , Set. 1996 (Rep. Eslovénia) , Set. 1996 (Turquia)

[417] PP 350

ANNUAL REPORT
Annual report / National Audit Office. - 1979- . - London : NAO, 1979- . - 30 cm. - Descrição baseada no relatório de 1979. - Relatório recebido: 1994 ; 1995 ; 1996

[422] PP 353

ANNUAL REPORT
Annual report / Swedish National Audit Bureau. - Estocolmo: SNAB, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no relatório de 1984. - Recebemos neste semestre o relatório de 1995

[848] PP 398

INFORMAÇÃO EUROPEIA
Informação europeia : boletim mensal / Biblioteca da Assembleia da República. - Lisboa : Assembleia da República, 1987- . - 30 cm. - Descrição baseada no exemplar referente a: A. 5, nº 4 (Jan. 1991). - Nºs recebidos: A. 10, nº 9 (Jul. 1996) ; A. 11, nº 1 (Out. 1996)

[947] PP 478

BOLETIM DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
Boletim das Comunidades Europeias / Comissão das Comunidades Europeias. - Bruxelas : C. C. E., [1967]- . - 25 cm. - Descrição baseada no exemplar referente a: A. 23, nº 9 (1990). - Nºs recebidos: 4 (1996). - Continuado por: Boletim da União Europeia (1994)

[951] PP 479

COMPTES NATIONAUX TRIMESTRIELS
Comptes nationaux trimestriels / Serviço de Estatística das Comunidades Europeias. - Luxemburgo : EUROSTAT, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 1 (1991). - Nºs. recebidos: nº 2 (1996)
ISSN 1010-1772

[1570] PP 420

BYTE
BYTE / McGraw-Hill Publication. - Hightstown : McGraw-Hill, [19--]- . - 28 cm. - Descrição baseada no vol. 6, nº 8 (Ago. 1991). - Nºs recebidos: vol. 21, nºs 7 (Jul. 1996), 8 (Ago. 1996), 9 (Set. 1996), 10 (Out. 1996)
. ISSN 0360-5280

[1656] PP 513

DR. DOBB'S JOURNAL
Dr. Dobb's journal / ed. Jonathan Erickson. - Redwood City : M & T Publishing, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no vol. 15, nº 9 (Set. 1990). - Nºs recebidos: Vol. 21, nºs 8 (Ago. 1996), 9 (Set. 1996), 10 (Out. 1996)

[1849] PP 517

DBMS

DBMS : developing comparate applications / dir. Kevin Strehlo. - Redwood City [EUA] : M & T Publishing, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no vol.4, nº 11 (Out. 1991). - Nºs recebidos: Vol. 9, nºs 9 (Ago. 1996), 11 (Out. 1996), 12 (Nov. 1996)

[2485] PP 539

JANUS
Janus : revue archivistique / Conseil International des Archives. - Paris : CIA, 1992- . - 25 cm. - Exemplar recebido: Nº 1 (1996), nº 2 (1996)

[5445] PP 622

JORNAL DE CONTABILIDADE
Jornal de contabilidade : boletim da Associação Portuguesa de Técnicos de Contas / Dir. Severo Praxedes Soares. - Lisboa : APOTEC, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada em A. 19, nº 214 (Jan. 1995). - Nºs recebidos: A. 20 , nºs 232 (Jul. 1996) , 233 (Ago. 1996) , 234 (Set. 1996) , 235 (Out. 1996)
ISSN 0870-8789

[6501] PP 322

AUDITORIA PÚBLICA
Auditoria publica : revista de los organos autonómicos de control externo / dir. José Ramón Alvarez. - Vitoria-Gasteiz : Organos Autonómicos de Control Externo, 1995- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 1 (Abr. 1995). - Nº recebido: Nº 6 (Jul. 1996)

[6502] PP 310

JORNAL DO TÉCNICO DE CONTAS E DA EMPRESA
Jornal do técnico de contas e da empresa : revista de economia, finanças e contabilidade / dir. José Luís Lopes Marques. - Lisboa : Publistudos, Publicaçöes e Estudos Técnicos, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no A. 27, nº 355 (Abr. 1995). - Nºs recebidos : A. 29, nºs 370 (Julho 1996),

371/372 (Ago. - Set. 1996), 373 (Out. 1996); . - Também conhecido como JTCE.
ISSN 0870-2241

[6918] PP 328

IFR
IFR : International financing review / dir. Simon Hylson-Smith. - London : IFR Publishing, [19--]- . - Descrição baseada no nº 1098 (11 Set. 1995). - Nºs recebidos: 1139 (Jun. 1996); 1140 (Jul. 1996); 1141 (Jul. 1996); 1142 (Jul. 1996); 1143 (Jul. 1996); 1144 (Ago. 1996); 1145 (Ago. 1996); 1146 (Ago. 1996); . - Semanal.
ISSN 0953-0223

[7745] PP 666

IFLA DIRECTORY
Ifla directory / IFLA. - Hague : IFLA, [199-] - . - 21cm. - Descrição baseada no exemplar de 1996/1997.
ISSN 074-6002

[8208] PP 634

ATLANTI
Atlanti / International Institute for Archival Science ; dir. Peter p. Klasink. - Maibor [Eslovénia] : International Institute for Archival Science, 1994- . - 29 cm. - Descrição baseada no nº 4 (1994). Nºs recebidos nº 5 (1995)
ISSN 1318-0134

INDICE DE ASSUNTOS

ADMINISTRAÇÃO LOCAL
8158

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
7839, 8115

ARGENTINA
8115, 8116, 8165, 8266

ARQUIVO HISTÓRICO
7756, 7757

AUDITORIA DE GESTÃO
7926, 8041, 8158

AUDITORIA EXTERNA
7782, 7879, 8015, 8115, 8162, 8198, 8240, 8247

AUDITORIA FINANCEIRA
7786, 8150, 8160, 8165, 8234, 8251

AUDITORIA INTERNA
7879

AUSTRIA
8041

AUTARQUIA LOCAL
8277

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA
8277

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS
8228

BIOGRAFIA
8176

BRASIL
7813, 8115, 8116, 8158, 8176, 8193, 8234

CABO VERDE
7973

CASA DOS CONTOS
7756

CHECOSLOVÁQUIA
8162

COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL
8165

CONCURSO PÚBLICO
7794

CONTABILIDADE PÚBLICA
7923, 7926

CONTRATO
7794

CONTRATO DE TRABALHO
8175

CONTROLO DE GESTÃO
8150, 8266

CONTROLO FINANCEIRO
7718, 7719, 7720, 7786, 7794, 7795, 7839, 7879, 7899, 7926, 7929, 8015, 8038, , 8160, 8162, 8240, 8251, 8266, 8277

CONTROLO ORÇAMENTAL
7782

CONTROLO PARLAMENTAR
7879

COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL
7813

CORRUPÇÃO
8160

COSTA RICA
8150

DESCENTRALIZAÇÃO
8158, 8277

DESPESAS PÚBLICAS
7794

DICIONÁRIO
8176

DIREITO ADMINISTRATIVO
7839

DIREITO PRIVADO
7839

DIREITO PÚBLICO
7839

DISCURSO
8035, 8246, 8280

ESPANHA
8251

ESTABELECIMENTO HOSPITALAR
8041

ESTADOS UNIDOS
8198

ESTATUTO JURÍDICO
7619

ESTRUTURA ORGÂNICA
7619, 8193

EUROPA
7879

FINANÇAS LOCAIS
8158

FINANÇAS PÚBLICAS
7756, 7786, 7794, 7923, 8162, 8165, 8234, 8251

FINANÇAS REGIONAIS
8160

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA
7719, 7720, 7913

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA
7718, 7719, 7720, 7914, 8228

FORMAÇÃO
7929

FRANÇA
7899, 7923, 7926, 8160

GAO
8198

GESTÃO PÚBLICA
7926

HISTÓRIA
7756, 8198

ITÁLIA
8038

JURISDIÇÃO
7879

JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA
7839, 8015, 8240

JURISPRUDÊNCIA
7718, 7719, 7720, 7913, 7914

LEGISLAÇÃO
7973

MACAU
7913, 7914, 8175

MERCOSUL
8115, 8116

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
7923, 8277

PARAGUAI
8115, 8116

PARECER
8007

POLÍTICA DE COOPERAÇÃO
7929

POLÍTICA FISCAL
8150

POLÓNIA
7786

PORTUGAL
7718, 7719, 7720, 7756, 7757, 7813, 8007,8015, 8035, 8175, 8228, 8240, 8246, 8247, 8280

PRIVATIZAÇÃO
8038, 8247

REDE DE ESTRADAS
7899

REFORMA INSTITUCIONAL
7834

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA
7718, 7719, 7720

SISA
7757

SUÉCIA
7782

TESOURO PÚBLICO
7923

TRIBUNAL DE CONTAS
7619, 7718, 7719, 7720, 7756, 7757, 7782, 7786, 7794, 7813, 7839, 7879, 7899, 7913, 7914, 7923, 7926, 7929, 7973, 8007, 8015, 8035, 8038, 8041, 8115, 8116, 8150, 8158, 8160, 8162, 8165, 8175, 8176, 8193, 8228, 8234, 8240, 8246, 8247, 8251, 8266, 8277, 8280

URUGUAI
8116

INDICE DE AUTORES E DE TÍTULOS DE OBRAS ANÓNIMAS

AHLENIUS, Inga-Britt
7782

ANNUAL REPORT
417, 422

ARGENTINA. Auditoria de la Nación
8115

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE TÉCNICOS DE CONTAS
5445

ATLANTI
8208

AUDITORIA PÚBLICA
6501

BARACHO, Maria Amarante Pastor
8158

BARROS, Manuel Freire
7794

BOGDAN, Ioan
7879

BOLETIM DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
947

BOLETIM DO TRABALHO E EMPREGO
13

BOLETIM MENSAL DE ESTATÍSTICA
329

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
8193

BRASIL. Tribunal de Contas da União
7813

BUARQUE, Paulo Planet
8234

BYTE
1570

CABO VERDE. Leis, decretos, etc.
7973

CARREIRO, H. J.
177

CARVALHO, André
8176

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e
8176

CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CEFTCPLP)
7929

COMPTES NATIONAUX TRIMESTRIELS
951

COMUNIDADE EUROPEIA. Comissão
947

COMUNIDADE EUROPEIA. Serviço de Estatística (EUROSTAT)
951

CONSEIL INTERNATIONAL DES ARCHIVES
2485

CONSTANTIN RODRIGUEZ, Hector
8115

CONSTANZA, Carlo
8038

COSTA RICA. Contraloria General de la Republica
8150

CUNHA, Ernesto Luís Rosa Laurentino da
7718

DBMS
1849

DICIONÁRIO BIOGRÁFICO
8176

DR. DOBB'S JOURNAL
1656

DUCHADEVIL, Pascal
8160

ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, Lisboa, 1995
7929

ERICKSON, Jonathan
1656

ESTORNINHO, Maria João do Rosário
7839

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE
335

FRANÇA. Cour des Comptes
7899

FRANCO, António de Sousa
7756, 7929, 8035

HYLSON-SMITH, Simon
6918

IFLA DIRECTORY
7745

IFR
6918

INFORMAÇÃO EUROPEIA
848

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
329

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ARCHIVAL SCIENCE
8208

JANUS
2485

JORNAL DE CONTABILIDADE
5445

JORNAL DO TÉCNICO DE CONTAS E DA EMPRESA
6502

KLASINK, Peter P.
8208

L' INTÉRÊT PUBLIC DE LA DÉPENSE
7926

LEAL-HENRIQUES, Manuel de Oliveira
7913, 7914

LOURENÇO, Maria Alexandra
7756, 7757

LOZANA MIRALLES, Jorge
8251

LOZAR, Pedro Sérgio
8176

LUIS AGUSTINI, Héctor
8266

MACAU. Presidente do Tribunal de Contas, 1990- (Manuel de Oliveira Leal-Henriques)
7913, 7914

MACAU. Tribunal de Contas. Secção de Fiscalização Prévia
7913

MACAU. Tribunal de Contas. Secção de Fiscalização Sucessiva
7914

MACHADO, Manuel
8277

MARQUES, José Luís Lopes
6502

MARTINS, Anildo
7973

MAUPAS, Didier
7923

MCGRAW-HILL PUBLICATION
1570

OCDE
335

PAIXÃO, Judite Cavaleiro
7756, 7757

PARAGUAI. Contraloria General. Sub Controlador (Ramón Martinez Caimén)
8116

POLÓNIA. Tribunal de Contas
7786

PORTUGAL. Assembleia da República. Biblioteca
848

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
7619

PORTUGAL. Ministério para a Qualificação e o Emprego. Serviço de Informação Científica e Técnica
13

PORTUGAL. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, 1995- (Alfredo José de Sousa)
8246,8247,8280

PORTUGAL. Ministro das Finanças, 1995- (António de Sousa Franco)
8035

PORTUGAL. Tribunal de Contas
7619, 7813, 8007, 8228

PORTUGAL. Tribunal de Contas. Secção Regional da Madeira
7718, 7719, 7720

RADU, Paula
7879

RAMON ALVAREZ, José
6501

REINO UNIDO. National Audit Office
417

ROMÉNIA. Tribunal de Contas
7879

SANTOS, Elissandra
8176

SERRA, José de Almeida
146

SOARES, Severo Praxedes
5445

SOUSA, Alfredo José de
8246, 8247,8280

STRAKA, Peter
8041

STREHLO, Kevin
1849

SUÉCIA. National Audit Bureau
422

SUÉCIA. National Audit Bureau. Auditor General, 199 -
(Inga-Britt Ahlenius)
7782

TATO, António Acácio F.
7794

TAVARES, José
8007, 8015, 8240

TEIXEIRA, José Luís da Silva
8175

TEIXEIRA, Lídia Pimentel
7794

TEODORO MARTIN, Héctor
8165

THE COURTS OF AUDIT
7879

TRASK, Roger R.
8198

TRIP, Viviana
7879

VOLENIK, Lubomír
8162

WANDERLEY, Cláudio Burian
8158

PUBLICAÇÕES RECENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS

PERIÓDICAS

— *Anuário do Tribunal de Contas*, Lisboa, 1994; (**)
— *Anuário do Tribunal de Contas*, Lisboa, 1995; (**)

— *Colectânea de Acórdãos - 1990-1992*, (Fiscalização Sucessiva), Lisboa, 1992;(**)
— *Colectânea de Acórdãos - 1992-1993*, (Fiscalização Sucessiva), Lisboa, 1993; (**)
— *Colectânea de Acórdãos - 1993-1994*, (Fiscalização Sucessiva), Lisboa, 1994; (**)
— *Colectânea de Acórdãos* - 1994-1995, (Fiscalização Sucessiva), Lisboa, 1995; (**)
— *Colectânea de Acórdãos* - 1995-1996, Lisboa, 1996; (**)

— *Colectânea de Pareceres do Gabinete de Estudos*, (Anos 1988-1992), Lisboa 1995; (**)
— *Colectânea de Pareceres do Gabinete de Estudos*, (Anos 1993-1995), Lisboa 1995; (**)

— *Plano de Acção 1991;* (**)
— *Plano de Acção 1992;* (**)
— *Plano de Acção 1993;* (**)
— *Plano de Acção 1994;* (**)
— *Plano de Acção 1995;* (**)
— *Plano de Acção 1996;* (**)

— *Relatório de Actividades 1989;* (**)
— *Relatório de Actividades 1990;* (**)
— *Relatório de Actividades 1991;* (**)
— *Relatório de Actividades 1992;* (**)
— *Relatório de Actividades 1993;* (**)
— *Relatório de Actividades 1994;* (**)
— *Relatório de Actividades 1995*, (**)

(**) Anual

— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 5/6 - Janeiro/Junho 1990;(*)
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 7/8 - Julho/Dezembro 1990;(*)
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 9/10 - Janeiro/Junho 1991; (*)
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 11/12 - Julho/Dezembro 1991; (*)
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 13/14 - Janeiro/Junho 1992; (*)
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 15/16 - Julho/Dezembro 1992; (*)
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 17/18 - Janeiro/Junho 1993; (*)
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 19/20 - Julho/Dezembro 1993; (*)
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 21/22 - Janeiro/Dezembro 1994; (**)
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 23 - Janeiro/Setembro 1995;
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 24 - Outubro/Dezembro 1995;
— *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25 - Janeiro/ Junho 1996; (*)

(*) Semestral

NÃO PERIÓDICAS

— *Tribunal de Contas*, Lisboa, 1988;
— *Tribunal de Contas*, Lisboa, 1991;
— *Reforma do Tribunal de Contas* - Alguns textos (1986-1989), Lisboa, 1990;
— *INTOSAI - Conclusões dos Congressos, Lisboa*, 1991;
— *Reforma do Tribunal de Contas* (Intervenção na 3ª Conferência da FEE - PSC), Lisboa, 1991;
— *Recrutamento e Selecção do Pessoal no Âmbito da Administração Central e Local*, Manuel Freire Barros, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa 1992;
— *Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países*, Lisboa, 1992;
— *O Presente e o Futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com natureza Jurisdicional*, Lisboa, 1993 (Conferência do Presidente do Tribunal de Contas, por ocasião da inauguração da sede do " Consello de Contas " da Galiza), Lisboa, 1993;
— *A Administração Pública Portuguesa no Contexto Comunitário - Aspectos Financeiros*, Lisboa, 1993;
— *Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal*, Lisboa, 1993;
— *Controlo Financeiro em Moçambique*, Emídio Ricardo Nhamissitane, Ed. do Tribunal de Contas, Lisboa 1993;
— *Tribunal de Contas - Tradição e Modernidade*, Lisboa 1993;
— *A Fiscalização Financeira do Sector Empresarial do Estado por Tribunais de Contas ou Instituições Equivalentes - Estudo de Direito Português e de Direito Comparado*, Sérgio Gonçalves do Cabo, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1993;
— *O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com Natureza Jurisdicional - Notas sobre a jurisdição financeira num Mundo em mudança*, António de Sousa Franco, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1993;
— *O Controlo da Administração Pública em Portugal*, António de Sousa Franco, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1993;
— *Fundo Documental do Doutor Águedo de Oliveira - Notas sobre o Doador e a sua Obra. Inventário do Espólio*, António de Sousa Franco, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1993;

— *Despachos Normativos do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas,* Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994;
— *Instruções do Tribunal de Contas*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994;
— *Resoluções do Tribunal de Contas*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994;
— *Tribunal de Contas da República de Cabo Verde* - Colectânea de Legislação, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994;
— *Reforma da Administração Financeira do Estado* - Relatório de Acompanhamento, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994;
— *O Sistema de Controlo Sucessivo,* Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994;
— *Privatização de Empresas Públicas – Seu Controle e Supervisão. Estudo de Direito Comparado e de Direito Português*, Luís Morais, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;
— *Protocolos de Cooperação,* Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;
— *Direito Administrativo. Colectânea de Legislação*, José F.F. Tavares e Manuel Freire Barros, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;
— *Tribunal de Contas - Lei Orgânica, República da Guiné - Bissau, 1995;*
— *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, António de Sousa Franco, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;
— *Manual de Auditoria e de Procedimento*, Ed. do Tribunal de Contas, Lisboa 1995;
— *Colectânea de Legislação (Regime jurídico das empreitadas de obras públicas, das empresas públicas e da contratação pública da locação financeira e da aquisição de serviços e bens móveis),* António de Sousa Franco, José F.F. Tavares e Manuel Freire Barros, Lisboa 1995;
— *O Tribunal de Contas – Evolução e Situação Actual*, António de Sousa Franco e Manuel Freire Barros, ed. do Tribunal de Contas, Lisboa 1995;
— *Regulamento da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação,* Lisboa 1995;
— *Magistrados, Dirigentes e Contadores do Tribunal de Contas e das Instituições que o Precederam*, António de Sousa Franco e Judite Cavaleiro Paixão, ed. do Tribunal de Contas, Lisboa 1995;
— *I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa - Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa (CEFTCPLP),* Lisboa 1995;

— *Sector Empresarial Público - Identificação e caracterização sumária, Edição do Tribunal de Contas*, Lisboa, Abril de 1996;
— *INTOSAI - Conclusões dos Congressos,* 2ª Edição (revista e actualizada), Tribunal de Contas, Lisboa, 1996;
— *O Tribunal de Contas de Portugal e as privatizações,* Lisboa, Outubro, 1996;
— *As garantias de independência dos Tribunais de Contas - A experiência portuguesa,* Lisboa 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca