N.º 32
JUL./DEZ. 1999

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

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
Composição e Paginação:
– Isabel Trigo
Colaboração e Apoio Técnico:
– Gabinete de Estudos
Propriedade: *Tribunal de Contas*
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: **Grafiletra** – Artes Gráficas, Lda
Nº 32 – Julho a Dezembro de 1999
ISSN: 0871 3065
Tiragem: 1750 exemplares
Depósito Legal: 93097/95



Aspecto da sessão solene comemorativa dos 150 anos de Tribunal de Contas.
Da esquerda para a direita:

— Ministro dos Negócios Estrangeiros – Dr. Jaime Gama
— Presidente da República – Dr. Jorge Sampaio
— Vice-Presidente da Assembleia da República – Dr. Narana Coissoró
— Conferencista – Prof. Doutor Vital Moreira
— Presidente do Tribunal de Contas – Conselheiro Alfredo José de Sousa, no uso da palavra



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

A Interferência do Direito Comunitário no Controlo da Legalidade dos Contratos Públicos..... 23
Por: Moitinho de Almeida

A Função Jurisdicional do Tribunal de Contas de Espanha..... 47
Por: Paulino Martín Martín

La Dialectique des rapports entre les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les pouvoirs publics..... 61
Por: Stéphanie Flizot

Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado..... 85
Por: António Cluny

DOCUMENTOS

Palavras proferidas por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no acto de posse do Vice-Presidente Juiz Conselheiro José Alves Cardoso..... 125

Palavras proferidas por Sua Excelência o Presidente da República, Dr Jorge Sampaio, na sessão solene comemorativa dos 150 anos de Tribunal de Contas..... 133

Palavras proferidas por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Alfredo José de Sousa, na sessão solene comemorativa dos 150 anos de Tribunal de Contas..... 139

Tribunal de Contas Federal Alemão:
— Conferência sobre corrupção e manipulação na contratação pública em matéria de construção de estradas federais principais 153
— Informações e recomendações com vista à prevenção da corrupção no sector de construção de estradas 165

ACÓRDÃOS

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO)

Recurso Ordinário nº 9/99, de 13 de Julho de 1999 — *Empreitada de obras públicas. Ajuste directo. Trabalhos a mais. Nulidade.* 189

Recurso Ordinário nº 29/99, de 19 de Outubro de 1999 — *Trabalhos a Mais. Circunstância Imprevista. Ajuste directo. Valor do contrato.* .. 205

Recurso Ordinário nº 36/99 de 21 de Setembro de 1999 — *Trabalhos a mais. Empreitada de obras públicas. Objecto do contrato. Circunstância imprevista à execução da obra* 213

Recurso Ordinário nº 40/99, de 30 de Novembro de 1999 — *Concurso público. Trabalhos a mais. Nulidade. Circunstância imprevista à execução da obra.* 219

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO)

Acórdão nº 4/99, de 29 de Setembro de 1999 — *Grau de jurisdição. Reclamação. Direito processual civil.* 227

Sentença 2/99, de 14 de Outubro de 1999 — *Juros de mora. Prazo. Responsabilidade financeira. Pagamentos indevidos. Prescrição.* 241

Sentença nº 4/99, de 3 de Novembro de 1999 — *Despacho saneador. Extinção da instância. Ministério Público. Valor do pedido.* 259

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS 265

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO) 269

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (3ª SECÇÃO) 279

CONCLUSÕES DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA

FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE - 1ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 4/99, de 6 de Julho de 1999 — *Câmara Municipal de Caldas da Rainha. Cabimentação de despesas. Ajuste directo. Fiscalização concomitante. Fornecimento de inertes.* 289

Relatório de Auditoria nº 7/99 de 6 de Julho de 1999 — *Instituto de hidráulica, engenharia rural e ambiente. Controlo interno. Concursos de pessoal.* 293

Relatório de Auditoria nº 12/99, de 13 de Julho de 1999 — *Direcção Geral de Viação. Fiscalização concomitante. Controlo interno. Classificação de serviço.* 299

Relatório de Auditoria nº 13/99, de 13 de Julho de 1999 — *Câmara Municipal de Aveiro. Serviços municipalizados. Fiscalização concomitante. Controlo interno. Reclassificação profissional.* 301

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA – 2ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 37/99, de 1 de Julho de 1999 — *Instituto Português de oncologia. Liga Portuguesa Contra o Cancro. Protocolo de colaboração. Mandato. Aquisição de equipamentos. Receitas próprias.* 315

Relatório de Auditoria nº 38/99, de 1 de Julho de 1999 — *Serviço Nacional de Saúde. Orçamento-programa. Medicamentos. Equipamento hospitalar. Endividamento. Aquisição de equipamentos. Receitas próprias.* 321

Relatório de Auditoria nº43/99, de 14 de Julho de 1999 — *Portugal Frankfurt 97, SA. Comissariado. Aquisição de bens e serviços. Auditoria de gestão. Controlo interno. Remunerações. Cartão de crédito.* 335

Relatório de Auditoria nº 51/99, de 21 de Outubro de 1999 — *Regiões de turismo. Dívida pública. Endividamento. Actividade turística. Finanças locais. Contabilidade orçamental. Conta corrente.* 349

Relatório de Auditoria nº 53/99, de 28 de Outubro de 1999 — *EMEL, EP Empresa pública municipal. Estacionamento. Auditoria de gestão. Município de Lisboa. Remunerações. Endividamento.* 359

CRÓNICA DA LEGISLAÇÃO

ÍNDICE DE TEMAS 369

ACTOS LEGISLATIVOS
- Leis 383
- Decretos-Leis 389
- Decretos Legislativos Regionais 403

OUTROS ACTOS NORMATIVOS
- Decretos Regulamentares 407
- Decretos Regulamentares Regionais 408
- Resoluções do Conselho de Ministros 409
- Portarias 415
- Despachos Normativos 419

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS
- Resoluções da Assembleia da República 423
- Resoluções das Assembleia Leg. Reg. 424

ARQUIVO HISTÓRICO

Os Espaços: O Percurso de uma Instituição. 427
Por: Judite Cavaleiro Paixão e Cristina Cardoso

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Julho a Dezembro de 1999 483

Visita de trabalho de uma Delegação do Tribunal de Contas de Portugal a Instituições Europeias sediadas no Luxemburgo 503

RECENSÃO BIBLIOGRÁFICA

GAO – Auditor Geral dos Estados Unidos da América.
Relatório anual do Comptroller General's – 1998 511

Relatório do Gabinete Nacional de Auditoria Sueco: auditoria sobre "Trabalho Ilícito na Suécia" 517

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas 529

Publicações periódicas 547

Índices de assuntos 555

Índices de autores 563

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, tendo em conta o seu Regulamento, aprovado pelo Despacho nº 72/98-GP, de 23 de Julho de 1998, 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)
Relatórios de Auditoria
Crónica da legislação seleccionada (sumários)
Arquivo Histórico
Notícias
Recensão Bibliográfica
Informação bibliográfica.

O Director



(Alfredo José de Sousa)

Despacho nº 72/98 - GP

Regulamento da Revista do Tribunal de Contas

O Regulamento da Revista do Tribunal de Contas (abreviadamente designada Revista), foi aprovado pelo Despacho DP nº 197/88, de 23 de dezembro, que, por sua vez foi objecto de alterações através dos Despachos DP nº 33/94, de 20 de Abril, e 33/95, de 22 de Março.

Entretanto, justificando-se a introdução de mais algumas alterações ao dito Regulamento mercê dos ajustamentos institucionais decorrentes da nova Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e sendo de boa técnica a unificação das fontes normativas sobre uma mesma matéria, opta-se, a um tempo, por introduzir as alterações consideradas pertinentes e juntar num só texto o regulamento relativo à Revista.

Assim:
Ao abrigo do disposto no nº 5 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 290/82, de 26 de Julho, determino o seguinte:

Artigo 1º
(Finalidades da Revista)

A Revista do Tribunal de Contas visa apoiar e dar a conhecer a actividade do Tribunal de Contas, mediante a publicação de jurisprudência, relatórios de auditoria, estudos, pareceres, informações e documentos sobre matérias inseridas no âmbito das suas atribuições.

Artigo 2º
(Propriedade e administração)

1. A Revista é propriedade do Cofre do Tribunal de Contas.
2. A administração pertence ao Conselho Administrativo do Cofre.
3. O apoio técnico é prestado pelo Gabinete de Estudos, sendo o apoio administrativo prestado pela Contadoria-Geral dos Serviços Adminis-

trativos, nos termos que vierem a ser definidos pelo Director-Geral, com o acordo do Presidente do Tribunal.

4. Os estudos ou trabalhos elaborados para publicação são remunerados, de acordo com tabela própria a aprovar pelo Conselho Administrativo.

Artigo 3º
(Direcção)

1. A Direcção da Revista cabe ao Presidente do Tribunal de Contas.
2. Compete ao Director da Revista ou a quem ele delegar:
   a) Definir a linha de orientação da Revista;
   b) Planificar, previamente, os temas a abordar em cada número da revista;
   c) Estabelecer contactos e endereçar convites a pessoas de reconhecida competência, que queiram colaborar na Revista;
   d) Apreciar os artigos enviados por eventuais colaboradores e seleccionar os que devem ser publicados;
   e) Decidir que publicações devem ser objecto de permuta, de distribuição gratuita ou de assinatura mais favorável.
3. Para efeitos das als. b) e d) o Director da Revista poderá constituir um Conselho de Redacção com um mandato trienal, renovável.

Artigo 4º
(Regime financeiro)

As despesas e receitas originadas pela publicação e comercialização da Revista são, respectivamente, suportadas e arrecadas pelo Cofre do Tribunal de Contas.

Artigo 5º
(Estrutura)

Salvo determinação em contrário do seu Director, a estrutura da Revista é composta pelas seguintes Secções:

I — Estatuto Editorial
II — Estudos
III — Documentos

IV — **Acórdãos seleccionados** (a publicar na íntegra)
- A — Da 1ª Secção (Fiscalização Prévia)
- B — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- C — Do Plenário Geral

V — **Crónica da Jurisprudência seleccionada** (Sumários)
- A — Da 1ª Secção (Fiscalização Prévia)
- B — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- C — Do Plenário Geral

VI — **Relatórios de Auditoria**
- A — Relatórios a publicar na íntegra
  - — 1ª Secção (Fiscalização concomitante)
  - — 2ª Secção (Fiscalização concomitante e sucessiva)
- B — Conclusões de Relatórios
  - — 1ª Secção (Fiscalização concomitante)
  - — 2ª Secção (Fiscalização sucessiva)

VII — **Crónica da Legislação seleccionada** (Sumários)

VIII — **Arquivo Histórico**

IX — **Notícias**

X — **Recensão Bibliográfica**

XI — **Informação Bibliográfica**

Artigo 6º
(Fornecimento de jurisprudência e de relatórios de auditoria)

A fim de garantir a existência do material actual a incluir nas Secções IV a VII a que se refere o artigo anterior, devem ser enviadas ao Gabinete de Estudos, mediante disquete informática ou meio equivalente:

a) Pela Secretaria, cópias de todos os acórdãos e/ou sentenças proferidos pelas 1ª e 3ª Secções e Plenário Geral, logo após a aprovação dos mesmos pelo Tribunal;

b) Pelas Contadorias-Gerais do Visto e de Contas, cópias de todos os relatórios de auditoria, logo após a fixação destes pelo Tribunal, salvo deliberação contrária à respectiva publicação.

Artigo 7º
(Periodicidade)

Em regra, a Revista do Tribunal de Contas é publicada semestralmente.

Artigo 8º
(Preparação dos trabalhos para tipografia)

Os trabalhos a incluir na Revista devem ser objecto de processamento informático de texto e enviados à tipografia em disquete informática. Os autores dos trabalhos garantirão previamente a prova do conteúdo da referida disquete informática.

Artigo 9º
(Revogação e vigência)

1. É revogado o Despacho DP nº 33/95, de 22 de Março.
2. O presente Despacho entra imediatamente em vigor.

Lisboa, 23 de Julho de 1998.

O Conselheiro Presidente

Alfredo José de Sousa

ESTUDOS

A INTERFERÊNCIA DO DIREITO COMUNITÁRIO NO CONTROLO DA LEGALIDADE DOS CONTRATOS PÚBLICOS*

Por: Moitinho de Almeida**

* Comunicação apresentada no Seminário sobre *"Contratação Pública"*, organizado pelo Tribunal de Contas e realizado nos dias 26 e 27 de Novembro de 1997, na Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa.

** Juiz no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

1. Introdução

O direito comunitário aplicável aos contratos públicos constitui hoje um dos ramos mais desenvolvidos deste direito cuja complexidade o põe ao lado da segurança social, da fiscalização, do direito aduaneiro da política de concorrência. Ele é objecto de inúmeras e por vezes extensas obras doutrinais e dá lugar a uma intervenção cada vez mais frequente das jurisdições comunitárias e nacionais.

Este direito reveste-se de certas peculiaridades que se reflectem no controlo da legalidade da contratação pública, tema que hoje me cabe abordar no âmbito do presente seminário. Assim, a ambiguidade de inúmeras disposições do direito derivado, a inoperância de algumas das medidas consideradas como fundamentais, incumprimento pelos Estados-membros das directivas comunitárias.

Em primeiro lugar começarei por uma exposição necessariamente sucinta dos princípios da ordem jurídica comunitária estritamente ligados à contratação pública. Em seguida, tratarei das disposições do Tratado de Roma que com ela se prendem e, finalmente, abordarei as directivas comunitárias relativas à protecção jurídica dos interessados, bem como as relações entre estas e a acção por incumprimento (artigo 169° do Tratado CE).

2. Os princípios da ordem jurídica comunitária mais estritamente ligados à contratação pública.

2.1 O efeito directo do direito comunitário

2.2 O efeito directo do Tratado CE

Logo no início dos anos sessenta a jurisprudência do Tribunal de Justiça consagrou o princípio do efeito directo das disposições do Tratado CE que sejam precisas, incondicionais e que dispensem medidas de execução.[1] Sendo o direito comunitário um direito de integração, que supõe a atribuição a órgãos comuns de poderes soberanos, alguns outrora pertença dos Estados-membros, tal objectivo de integração seria impossível de realizar se o direito comunitário devesse ser interpretado como o direito internacio-

[1] Princípio consagrado, pela primeira vez, no acórdão de 5 de Fevereiro de 1963, Van Gen en Loos, 26/62, Colectânea, p. 1.

nal, isto é, no sentido de que das suas disposições resultam, em regra, meras obrigações para os Estados-membros. Hoje, inúmeras disposições do Tratado e designadamente aquelas em que assentam as liberdades fundamentais (livre circulação de mercadorias, livre circulação de trabalhadores, direito de estabelecimento e livre prestação de serviços), podem ser invocadas pelos particulares contra as autoridades públicas nacionais (efeito directo vertical) e contra outros particulares (efeito directo horizontal.[2]

Exemplo de uma disposição do Tratado CE cujo efeito directo é susceptível de se repercutir sobre a validade de decisões nacionais no domínio da contratação pública, é o artigo 30° que proíbe todas as restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente, no que respeita ao comércio intracomunitário. No acórdão proferido no caso Du Pont de Nemours, o Tribunal de Justiça considerou incompatível com este artigo, a disposição de uma lei italiana que impunha à administração e aos organismos públicos, bem como aos organismos e sociedades com participação do Estado a obrigação de satisfazerem pelo menos 30% das suas necessidades, junto de empresas estabelecidas no Mezzogiorno.[3] No entender do Tribunal de Justiça, se é verdade que nem todos os produtos nacionais são beneficiados pela disposição em causa, o facto é que os produtos que dela beneficiam são produtos nacionais. O facto de que o efeito restritivo de uma medida estatal sobre as importações favorece não o conjunto dos produtos nacionais, mas apenas uma parte desses produtos, não é de natureza a subtrair a medida em causa à proibição consagrada no artigo 30°.[4] Nestas condições, uma decisão das autoridades italianas que havia limitado a empresas estabelecidas no Mezzogiorno 30% dos fornecimentos previstos em determinado concurso público e, era, por isso, incompatível com o artigo 30% estava ferida de nulidade.

2.3 O efeito directo das directivas

Cedo também a jurisprudência do Tribunal de Justiça reconheceu a disposição de directivas, precisas, incondicionais e completas, um efeito directo vertical.[5] Para justificar esta jurisprudência, aparentemente em

---

[2] Sobre a matéria, J.C. Moitinho de Almeida, Direito Comunitário, A Ordem Jurídica Comunitária, As Liberdades Fundamentais na C.E.E., Lisboa, 1985, pág, 63 e segs..

[3] Acórdão de 20 de Março de 1990, C-21/88, Colectânea, p. I-889.

[4] N° 13.

[5] Tal efeito aparece pela primeira vez reconhecido no caso Sace, 33/70, acórdão de 17 de Dezembro de 1970, Colectânea, p. 1213.

contradição com a letra do artigo 189° do Tratado de que resulta, para os Estados-membros, uma mera obrigação de transposição, o Tribunal de Justiça funda-se na natureza obrigatória das directivas e no respectivo efeito útil, que resultaria enfraquecido se os cidadãos comunitários fossem impedidos de fazer prevalecer o acto em justiça e as jurisdições nacionais fossem impedidas de o ter em consideração. Enfim, o artigo 177° do Tratado permite às jurisdições nacionais submeter ao Tribunal de Justiça a apreciação da validade e a interpretação de todos os actos das instituições, o que implica que esses actos são susceptíveis de ser invocados pelos particulares perante as referidas jurisdições.[6] Face às reacções a esta jurisprudência da parte de certas jurisdições nacionais, como o Conselho do Estado francês e o Bundesfinanzhof alemão, que se recusavam a aceitá-la, o Tribunal de Justiça entendeu necessário melhor fundamentar o efeito directo das directivas, inspirando-se no princípio britânico do estoppel, correspondente ao princípio de abuso de direito: um Estado-membro que não transpôs, em tempo, uma directiva não pode opor aos particulares o não cumprimento por si próprio das obrigações que ela implica. Tratando-se de disposições de uma directiva, com as características acima referidas, as jurisdições nacionais não podem, nestas condições, aplicar o direito nacional com elas incompatível a um particular que com essas disposições comunitárias se havia conformado.[7]

Este fundamento do efeito directo das directivas explica que ele deve ser limitado às relações entre os particulares e as autoridades públicas e que das directivas não possam, assim, resultar obrigações para os particulares (efeito directo horizontal).[8] Todavia, a ausência de efeito directo horizontal é compensada por uma noção ampla de "Estado", contra o qual os particulares podem fazer valer disposições de directivas não transportas em devido tempo. Assim, no acórdão proferido no caso Foster, foi admitida a aplicação de tais disposições a uma empresa privada, encarregada de assegurar o interesse geral sob o controlo de Estado, para o que beneficiava de poderes exorbitantes.[9]

---

[6] Acórdão de 4 de Dezembro de 1974, Van Duyn, 41/74, Colectânea, p. 1337, considerando 12.

[7] Jurisprudência iniciada com o acórdão proferido no caso Ratti (de 5 de Abril de 1979, 148/78, Colectânea, 1979, p. 1629, considerandos 19 a 21).

[8] Acórdão de 26 de Fevereiro de 1986, Marsll I, 152784, Colectânea, 1986, p. 723, n° 498; de 14 de Julho de 1994, Faccini Dori, C-91/92, Colectânea, 1994, p. I-3325, n° 24 e de 7 de Março de 1996, El Corte Inglês, C-192/94, Colectânea, 1996, p. I-1281, n^{os} 15 a 17.

[9] Acórdão de 12 de Julho de 1990, C-188/89, Colectânea, 1990, p. I-3313, n° 20. Veja-se a critica a este acórdão feita por Araceli Mangas Martín e Diego J. Liñán Nogueras, Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Madrid, 1996, p. 408.

De observar ainda que o efeito directo das directivas não se limita à sua invocação perante as jurisdições nacionais. Ele impõe-se às próprias autoridades públicas que se encontram, assim, obrigadas a não aplicar o seu direito nacional contrário a disposições de directivas providas de um tal efeito.[10]

2.4 O efeito directo de directivas e a contratação pública

São várias as disposições de directivas comunitárias no domínio da contratação pública a que o Tribunal de Justiça tem reconhecido efeito directo. Assim, no Caso Costanzo, o artigo 29°, n° 5 da directiva do Conselho 71/305,[11] segundo o qual, no caso de ofertas anormalmente baixas, a entidade adjudicante deve pedir explicações aos concorrentes e motivar a exclusão junto do Comité Consultivo. A exclusão automática, com base em critérios matemáticos, é incompatível com esta disposição e pode ser invocada pelos interessados com vista à anulação da decisão que os excluíra de determinado concurso público.[12] Também no acórdão proferido no caso Beentjes, foi reconhecido efeito directo a várias disposições da mesma directiva, designadamente respeitantes à verificação da aptidão dos concorrentes, meios de prova a fornecer e aos critérios de adjudicação.[13]

Como tivemos a ocasião de salientar, as directivas não são susceptíveis de produzir efeitos directos horizontais. Ora, verifica-se que em certos Estados-membros, como Portugal e Espanha, a violação de regras do processo de adjudicação determina a nulidade desta última, o que não acontece na generalidade dos outros Estados.[14] Nestas condições, parece não ser de admitir a nulidade de um processo de adjudicação, resultante do efeito directo de uma directiva, na medida em que tal nulidade se repercutiria na situação jurídica dos particulares a quem o contrato fora adjudicado. O que conduz a um efeito directo de "geometria variável", isto é, invocável apenas naqueles Estados em que ele se pode manter na sua pura verticalidade.

---

[10] Acórdão de 22 de Junho de 1989, Costanzo, 103/88, Colectânea, 1989, p. 1839, n^{os} 28 a 33.

[11] De 26 de Julho de 1971, de coordenação dos processos de contratação pública (JO 185, p. 5).

[12] Supra, nota 10, n° 32 e acórdão de 18 de Junho de 1991, Imprensa Donà Alfonso, 295/89, Colectânea, 1991, p. I-2967. Veja-se ainda, quanto à disposição semelhante da directiva 93/37, o acórdão de 16 de Outubro de 1997, Hera, C-304/96, ainda não publicado.

[13] Acórdão de 20 de Setembro de 1988, 31/87, Colectânea, p. 4635.

[14] As directivas "recursos" que adiante analisemos assentam nesta diferença de regimes.

Em geral, a noção de entidade adjudicante na recepção das directivas comunitárias no domínio dos contratos públicos (Estado, colectividades territoriais, organismos de direito público bem como as associações formadas por uma ou várias dessas colectividades ou organismos [15]) coincidirá com a noção de "Estado" resultante da jurisprudência do Tribunal de Justiça que admite o efeito directo vertical das directivas e, em particular, do acórdão proferido no caso Foster.[16]

A questão surge, porém, no que respeita a disposições das directivas "obras públicas" (artigo 2°, n° 1) e "serviços" (artigo 3°, n° 3) que obrigam os Estados-membros a adoptar as medidas necessárias para que os poderes adjudicantes respeitem ou façam respeitar essas directivas quando subvencionam em mais de 50% um contrato de empreitada ou de fornecimento de serviços a concluir por entidade distinta. Em meu entender, estas disposições limitam-se a impor uma obrigação às entidades adjudicantes: a falta de uma ligação suficiente ao Estado as entidades beneficiárias de tais subvenções não se encontram sujeitas ao cumprimento de directivas não transpostas no direito nacional.[17] O mesmo se diga no que respeita aos concessionários de obras públicas que não tenham a natureza de poder adjudicante, obrigados a certas regras sobre publicidade, nos termos do artigo 3°, n° 4 da directiva "obras publicas".[18]

2.5 Princípios fundamentais e princípios gerais de direito

2.5.1 Os princípios fundamentais: o princípio da igualdade de tratamento

O Tribunal de Justiça considera que o direito comunitário assenta em quatro princípios fundamentais: da liberdade, da igualdade, da unidade e da solidariedade. Destes princípios, que sintetizam os objectivos da Comuni-

---

[15] Assim, os artigos 1° b), da directiva 93/37/CEE do Conselho de 14 de Junho de 1993, em matéria de obras públicas (JO L 199, p. 54) e 1° b) da directiva 92/50/CEE do Conselho e 18 de Junho de 1992 em matéria de fornecimentos de serviços (JO L 209, p. 1). Esta noção é interpretada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça em termos funcionais, sendo, pois, independente da integração formal da entidade adjudicante na administração do Estado – acórdão proferido no caso Beentjes (supra, nota 13), n° 11.

[16] Supra, nota 9.

[17] Neste sentido, Evelyne Clerc, l'ouverture des marchés publics: Effectivité et protection juridique, Etude comparé des solutions au titre de l'accord OMC sur les marchés publics, du droit communautaire et des nouvelles réglementations suisses, Fribourg, 1997, p. 105.

[18] Evelyne Clerc, loc.ult. cit..

dade[19], é o princípio da igualdade o que mais directamente se prende com os contratos públicos. Segundo este princípio, impõe-se que situações semelhantes não sejam distintamente tratadas, a menos que a diferença se encontre objectivamente justificada.[20]
Assim, a cláusula de um concurso público que exigia a utilização de trabalhadores sujeitos a uma situação de desemprego de longa duração é incompatível com o princípio da igualdade de tratamento se essa condição só por concorrentes nacionais puder ser preenchida ou se for mais dificilmente preenchida por concorrentes de outro Estado-membro.[21] Este princípio é violado se a entidade adjudicante tiver em consideração, num concurso público destinado ao fornecimento de viaturas de transporte urbano, e após a abertura das propostas, o consumo de gasolina indicado por um dos concorrentes, em modificação à proposta anteriormente apresentada, bem como elementos por este fornecidos sobre a frequência da substituição de motores e caixas de velocidade.[22]

2.5.2 Os princípios gerais de direito: princípios da proporcionalidade, da protecção jurídica efectiva e da autonomia processual

Para colmatar as lacunas do direito comunitário e, em particular, para controlo da validade dos actos das instituições ou da compatibilidade com o direito comunitário dos actos dos Estados-membros, no âmbito dos Tratados, o Tribunal de Justiça sente, por vezes a necessidade de recorrer aos princípios gerais de direito, princípios que a jurisdição comunitária busca nos ordenamentos jurídicos nacionais em função das exigências próprias do direito comunitário.[23]

---

[19] Ángel G. Chueca Sancho, Los princíios generales del derecho en el ordenamiento comunitário, na Revista de Instituciones Europeas, 1983, p. 870.

[20] Entre outros, os acórdãos de 12 de Abril de 1984, Unifrex, 281/82, Colectânea, 1984, p. 1969, nº 30; de 15 de Janeiro de 1987, Ainsworth, 271/83, 36/84, 113/84, 203/84 e 13/85, Colectânea, 1987, p. 167, nº 33 e de 14 de Março de 1987, Rau, 279/84, 280/84 e 286/84, Colectânea, 1987, p. 1069, nº 28.

[21] Acórdão proferido no caso Beentjes (supra, nota 13, nº 30).

[22] Acórdão de 25 de Abril de 1996, Comissão/Reino da Bélgica, C-87/94, Colectânea, 1996, p. I-2043, nºs 56 a 60 e 69 a 74. Sobre este acórdão: Katrin Hornlanger, Die Rechtsprechung des EuGH zum offentlichen Auftragswesen, in Ecolux, Fachzeitschrift fur Wirtschaft, 1997, p. 222 e Sue Arrowsmith, Ammendments to specifications under the European Public Procurement Directives, in Public Procurement Law Review, 1997, Págs. 128 e segs..

[23] Sobre a matéria, J.C. Moitinho de Almeida, La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justícia de las Comunidades Europeas, in El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial, Madrid, 1993, págs 118 e segs..

Entre estes princípios goza de especial relevo o princípio da proporcionalidade, com raiz, em particular, no direito alemão, segundo o qual, as medidas previstas nos actos comunitários ou tomadas pelos Estados-membros no âmbito comunitário, devem ser apropriadas e necessárias para alcançar o objectivo desejado.[24]

O Tribunal de Justiça teve a oportunidade de aplicar este princípio, no caso Comissão/República Irlandesa, relativo ao concurso público para o abastecimento de água do distrito de Dundalk, na Irlanda. O caderno de encargos respectivo continha uma cláusula segundo a qual as condutas em amianto-cimento deveriam ser fornecidas em obediência a uma norma irlandesa. Ora, a salvaguarda dos interesses gerais que tal cláusula asseguraria (designadamente a protecção da saúde pública, ao exigir-se a ausência de contacto da água com as fibras de amianto) podia ser garantida através de uma cláusula menos gravosa para a livre circulação de mercadorias: "Inserindo no aviso litigioso a expressão "ou equivalente" após a indicação da norma irlandesa ... as autoridades irlandesas poderiam controlar o respeito das condições técnicas sem reservar o contrato desde logo aos concorrentes que se propunham utilizar materiais irlandeses".[25]

Dois outros princípios gerais de direito, cuja relevância no domínio dos contratos públicos será salientada ao abordarmos as directivas "recursos", são os princípios da "protecção jurídica efectiva" e da "autonomia processual".

Segundo o primeiro, os direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária devem beneficiar de uma protecção jurídica efectiva e, designadamente, de protecção jurisdicional. Trata-se de princípio que o Tribunal de Justiça deduz dos artigos 6° e 13° da Convenção Europeia para a salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e das tradições constitucionais comuns dos Estados-membros.[26] O princípio de "autonomia

---

[24] Entre outros, os acórdãos de 24 de Setembro de 1985, Man Sugar, 181/84, Colectânea, 1985, p. 2889, n° 20 e de 11 de Julho de 1989, Schrader, 265/87, Colectânea, 1989, p. 2237, n° 23. Sobre a matéria, J.C. Moitinho de Almeida, a Aplicação do Princípio Comunitário da Proporcionalidade pelas jurisdições nacionais, in Estudios en homenaje al Profesor Diez de Velasco, Madrid, 1993, págs. 1081 e segs.; Walter van Gerven, Pricipe de proportionalité, abus de droit et droits fondamentaux, in Journal des Tribunaux, 1992, págs 305 e segs..

[25] Acórdão de 22 de Setembro de 1988, 45/87, Colectânea, 1988, p. 4929, n° 2.

[26] Entre outros, os acórdãos de 15 de Outubro de 1987, Heylens, 222/86, Colectânea, 1987, p. 4097, n° 14 e de 3 de Dezembro de 1992, Oleificio Borelli, C-97/91, Colectânea, 1992, p. I-6313, n° 14. Sobre a matéria, J.C. Moitinho de Almeida, Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxièa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expréssion "la concer-

processual" respeita igualmente ao exercício de tais direitos, para o qual o mais das vezes faltam as normas jurídicas comunitárias indispensáveis. Em matéria de prazos de prescrição[27] bem como de regras processuais, o direito nacional é então aplicável desde que duas condições sejam respeitadas: tais regras não devem tornar na prática impossível ou extremamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária e não devem ser discriminatórias quer dizer, mais restritivas do que as regras aplicáveis a direitos semelhantes conferidos pela ordem jurídica nacional.[28]

3. As disposições do Tratado CE aplicáveis aos contratos públicos

O Tratado CE institui uma união aduaneira, isto é, um conjunto de territórios politicamente organizados em que é garantida a livre circulação de mercadorias, protegidos do exterior por uma pauta aduaneira comum, completada por três liberdades fundamentais: a livre circulação de trabalhadores, o direito de estabelecimento e a livre prestação de serviço. Os contratos públicos devem respeitar as regras do Tratado nestes domínios e a jurisprudência do Tribunal de Justiça mostra que frequentemente as transgridem.

Tivemos já a ocasião de nos referir ao caso Comissão/República Irlandesa relativo ao abastecimento de água do distrito de Dundalk cujo caderno de encargos violava o artigo 30° do Tratado (proibição de restrições quantitativas e de medidas de efeito equivalente à importação, no domínio do comércio intracomunitário) na medida em que as restrições a esse comércio, resultantes da cláusula segundo a qual as condutas em amianto-cimento deveriam ser fornecidas em obediência a uma norma irlandesa, careciam de justificação.[29] Esta mesma disposição era violada pela regulamentação italiana que reserva às empresas estabelecidas no Mezzo-

---

nent ... individuellement", in Festschrift fur Ulrich Everling, Baden-Baden, 1995, vol. I, p. 872.

[27] A designação do princípio não é correcta na medida em ele abrange disposições substantivas como as relativas a prazos de prescrição.

[28] Entre outros, os acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, 33/76, Colectânea, 1976 p. 1989, n° 5 e Comet, 45/76, Colectânea, 1976, p. 2043, n° 13, de 27 de Março de 1980, Denkavit italiana, 61/79, Colectânea, 1980, p. 1205, n° 25 e de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck, C-312/93, Colectânea, 1995, p. I-4599, n^{os} 12 a 21 e Van Schijndel, C-430/93 e C-431/93, Colectânea, 1995, p. I-4705, n^{os} 16 a 22. Sobre este princípio: Erika M. Szyszczak, Marking Europe more Relevant to its Citizens, in European Law Review, 1996, n° 5, págs 361 e segs..

[29] Supra, n° 2.5.2., nota 25.

giorno uma percentagem dos fornecimentos públicos.[30] A cláusula de um caderno de encargos que impõe a utilização de materiais e de bens de consumo, de mão de obra e de equipamentos nacionais viola os artigos 30°, 48° e 59° do Tratado.[31]

No caso Comissão/República italiana[32], foi considerada contrária aos artigos 52° e 59° do Tratado a legislação italiana que reservava às sociedades em que o Estado disponha de uma participação maioritária ou total a elaboração de sistemas de informática destinados à administração pública. Quanto à defesa do governo italiano, baseado na exclusão destas liberdades fundamentais das actividades que num Estado-membro relevem, mesmo ocasionalmente, do exercício da autoridade pública (artigo 51°, primeiro parágrafo) e na possibilidade de invocação de regras da ordem pública (artigo 56°, n° 1), o Tribunal considerou que estas disposições do Tratado eram inaplicáveis. Por um lado, as actividades em causa respeitam à concepção, ao "software" e à gestão de sistemas de informática, de natureza técnica e, assim, estranhas ao exercício da autoridade pública. Por outro lado, a natureza confidencial dos dados em causa não permite invocar a ordem pública. A confidencialidade pode ser garantida pela imposição ao pessoal das empresas em causa de uma obrigação de segredo cuja violação poderia eventualmente ser penalmente sancionada.[33]

Os artigos 52° e 59° foram igualmente violados por um anúncio de concurso relativo à concessão de um sistema de automatização do jogo do loto, em Itália, reservado a organismos, sociedades, consórcios ou agrupamentos cujo capital social, considerado isoladamente ou em conjunto, é maioritariamente público. Contrariamente ao sustentado pelo governo italiano, o Tribunal de Justiça entendeu que o sistema em causa não envolvia a transferência ao concessionário de quaisquer poderes de autoridade sendo, por isso, inaplicável, o disposto no artigo 55°, n° 1 do Tratado.[34]

---

[30] Acórdão proferido no caso Dupont de Nemours, supra, nota 3.

[31] Acórdão de 22 de Junho de 1993, Comissão/Reino da Dinamarca, C-243/89, Colectânea, 1993, p. I-3353.

[32] Acórdão de 5 de Dezembro de 1989, C-3/88, Colectânea, 1989, p. 4035.

[33] N^{os} 12 a 15.

[34] Acórdão de 26 de Abril de 1994, C-272/91, Colectânea, 1994, p. I-1409.

4. O direito derivado: as directivas "recursos"

A protecção jurídica dos interessados em matéria de contratos públicos era, por vezes inexistentes e, quando prevista, apresentava grandes disparidades. Na perspectiva de um mercado único, as desigualdades de tratamento daí resultantes para os operadores económicos mostravam-se inaceitáveis[35] impondo-se, assim, a adopção de legislação comunitária que assegurasse, na medida do possível, a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à protecção jurídica dos interesses. A primeira directiva que veio à luz com este fim, de natureza geral, abrange hoje as obras públicas e os fornecimentos, incluindo os serviços[36] e a Segunda, de natureza sectorial, respeita aos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações.[37] De observar que estas directivas são exclusivamente aplicáveis aos contratos públicos abrangidos pelas directivas comunitárias. Fora das suas disposições estão, assim, aqueles contratos cujo valor não atinja o montante nessas directivas estabelecido ou respeitante a matérias excluídas, o que não obsta, porém, à aplicação do direito comunitário em geral e, designadamente, das disposições do Tratado CE.[38]

4.1. A directiva 89/665/CEE

A directiva geral (89/665/CEE) assenta nos princípios de uma protecção jurídica eficaz e de discriminação. Assim, o artigo 1°, n° 1 impõe aos Estados-membros que as decisões tomadas pelas entidades adjudicantes possam ser objecto de recursos eficazes e, sobretudo, tão rápidos quanto possível sempre que tais recursos se fundem na violação do direito comu-

---

[35] Evelyne Clerc, L´ ouverture des marchés publics: Effectivité et protection juridique cit., p. 129.

[36] Directiva 89/665/CEE do Conselho de 21 de Dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos, JO L 395, p. 33, modificada pela directiva do Conselho 92/50/CEE, de 18 de Junho de 1992, JO L 209, p. 1 (extensão ao funcionamento de serviços).

[37] Directiva do Conselho 92/13/CEE, de 25 de Fevereiro de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, JO L 76, p. 14.

[38] Sue Arrowsmith, Public procurement: Example of a developed Field of national Remedies established by Community Law, in Public Interest Litigation before European Courts, Baden-Baden, 1996, p. 129.

nitário em matéria de contratos de direito público ou das normas nacionais que transpõem esse direito. E o nº 2 estabelece:

> "Os Estados-membros velarão por que não exista qualquer discriminação entre as empresas que estejam em condições de invocar um prejuízo no âmbito de um processo de atribuição de um contrato devido à distinção feita na presente directiva entre as normas nacionais que transpõem o direito comunitário e as outras normas nacionais."

As restantes disposições da directiva respeitam, fundamentalmente (a) às entidades competentes para a apreciação dos "recursos", (b) à legitimidade activa dos interessados (c), às providências cautelares, (d) à anulação das decisões ilegais (e) à indemnização dos prejuízos causados aos lesados por uma violação das regras comunitárias em matéria de contratos públicos.

4.1.2 As instâncias competentes para a apreciação dos "recursos"

As legislações nacionais consagram soluções diferentes quanto às entidades com competência para apreciarem a violação do direito comunitário aplicável aos contratos públicos e tomarem as medidas que, neste domínio, se impõem. Assim, enquanto alguns Estados-membros, como Portugal atribuem essa competência ao contencioso administrativo, outros repartem-na entre este contencioso e os tribunais comuns e outros ainda criam entidades exclusivamente competentes no domínio dos contratos públicos.[39]

O nº 8 do artigo 2º prevê que as instâncias competentes possam não revestir-se de natureza jurisdicional Neste caso, porém, as suas decisões devem ser fundamentadas por escrito e podem ser objecto de recurso jurisdicional ou de recurso que seja apreciado por uma instância independente, com a natureza de órgão jurisdicional na acepção do artigo 177º do Tratado CE. Em acórdão recente, o Tribunal de Justiça entendeu que a Comissão Federal de Fiscalização a que a lei alemã atribui competência para apreciar os recursos de revisão (limitados a questões de direito), intentados contra as decisões de serviço de controlo, em matéria de contratos públicos, constitui um órgão jurisdicional de um Estado-membro, com competência para pro-

[39] Sobre esta matéria, Sue Arrowsmith, Public Procurement: Example of a developed Field of National Remedies established by Community Law, cit., págs 138 a 141.

ceder ao reenvio prejudicial previsto no referido artigo 177°.[40] Esta decisão não significa, porém, que a condição de independência exigida pelo artigo 2°, n° 8 da directiva se encontre preenchida.
Com efeito, quanto ao requisito da independência que o Tribunal de Justiça considera inerente à noção de órgão jurisdicional, na acepção do artigo 177°, o acórdão Dorsch Consult limitou-se a constar que em conformidade com o artigo 57° c, parágrafos 1 e 2 da Haushalts-Grundgesetz, a Comissão Federal de Fiscalização exerce as suas funções com independência sendo apenas sujeita ao disposto na lei, que o parágrafo 3 do mesmo artigo estende as garantias próprias dos magistrados, respeitantes à anulação da nomeação, independência e demissão, garantias de que beneficiam os membros não funcionários, aos membros funcionários das secções (compostas de um presidente funcionário do Bundeskartellamt[41] e de dois assessores, sendo um não funcionário).[42] Ora, o artigo 2°, n° 8, segundo parágrafo da directiva vai mais além ao dispor que:

> "A nomeação dos membros dessa instância independente e a cessação do seu mandato estão sujeitas às mesmas condições do que as aplicáveis aos juízes, no que se refere à autoridade responsável pela sua nomeação, à duração do seu mandato e à sua inamovibilidade. No mínimo, o presidente dessa instância independente deve possuir as mesmas qualificações jurídicas e profissionais que um juiz. A instância independente tomará as suas decisões na sequência de um processo contraditório e essas decisões produzirão, pelos meios determinados por cada Estado-membro, efeitos jurídicos coercivos".

Não parece que a Comissão Federal de Fiscalização preencha estas exigências. Com efeito, a duração dos mandatos dos membros funcionários não está fixada, do que resultaria a não aplicação do artigo 19°, III da lei judiciária alemã (Deutsches Richtergesetz), segundo a qual, na falta de acordo dos interessados, os juízes só por decisão judicial podem ser demitidos.[43] Por outro lado, o presidente e o assessor funcionário conservam as

---

[40] Acórdão de 17 de Setembro de 1997, Dorsch Consult, C-54/96, ainda não publicado na Colectânea.

[41] Organismo federal que controla o respeito das regras de concorrência.

[42] N° 36.

[43] Arnold Boesen, Die Gerichtsqualitat der Vergabeuberwachungsausschusse i.S. des Art. 177 EGV, in Europaische Zeitschrift fur Wirtschaftsrecht, 1996, p. 584. Segundo Jurgen Gundisch, Der Rechsschutz bei offentlichen Auftragen, in Europarecht, 1996, p. 69 a independência soa membros funcionários seria garantida pela fixação de um prazo para os respectivos mandatos.

suas funções no Bundeskartellamt e podem a todo o momento ser chamados a exercê-las a título exclusivo.[44]

4.1.3 Legitimidade activa

O nº 3 do artigo 1º estabelece que a legitimidade activa para os "recursos" previstos na directiva deve, pelo menos, ser assegurada a qualquer pessoa que esteja ou tenha estado interessada em obter um determinado contrato de fornecimento público, de obras públicas ou de prestações de serviços [45] e que tenha sido ou possa vir a ser lesada por uma alegada violação. A directiva não obriga, pois, os Estados-membros a extender o locus standi a subempreiteiros de concorrentes preteridos ou às associações profissionais, mas o princípio da igualdade de tratamento impõe que se a legitimidade activa for atribuída a todos ou alguns destes interessados no que respeita a contratos públicos regulados pelo direito nacional, ela deva ser reconhecida no âmbito das directivas comunitárias sobre contratos públicos.[46]

4.1.4 As providências cautelares

O artigo 2º, nº 1, a), da directiva 89/665 fez recair sobre os Estados-membros a obrigação de preverem "para os efeitos dos recursos referidos no artigo 1º" a possibilidade de serem tomadas o mais rapidamente possível, através de um processo de urgência, medidas provisórias destinadas a corrigir a alegada violação ou a impedir que sejam causados danos aos interessados em causa, incluindo medidas destinadas a suspender ou a fazer suspender o processo de adjudicação do contrato de direito público em causa ou a execução de qualquer decisão tomada pelas entidades adjudicantes.

O Tribunal de Justiça entendeu, no caso Comissão/Grécia, que esta disposição não deve ser interpretada no sentido de que os Estados-membros podem condicionar a possibilidade de medidas cautelares à introdução de

---

[44] Arnol Boesen, loc. Ult. Cot..

[45] A disposição mencionada não se refere à prestação de serviços. Deve, porém, entender-se que tendo o objecto da directiva sido ampliado, de modo a abranger em contratos públicos de serviços, pela directiva 92/50/CEE, as regras sobre a legitimidade activa devem a estes últimos ser extendidas.

[46] Sue Arrowsmith, Public procurement: Example of a developed Field of National Remedies established by Community law cit., p. 142.

recurso contra o acto tido por ilegal.[47] O facto de uma legislação nacional ser interpretada em conformidade com a directiva não dispensa o Estado-membro em causa de proceder a uma transposição correcta. Com efeito, observa o Tribunal de Justiça, "resulta de uma jurisprudência firme ... que é particularmente importante, para que seja respeitada a exigência de segurança jurídica, que os particulares beneficiem de uma situação jurídica clara e precisa, que lhes permita conhecer a plenitude dos respectivos direitos e deles se prevalecerem, sendo caso disso, perante as jurisdições nacionais.[48] "Ora, considerando a redacção do artigo 52° do decreto presidencial, que limita a protecção jurisdicional provisória aos processos de suspensão de execução de um acto administrativo contra o qual tenha sido introduzido um recurso de anulação, uma jurisprudência como a do Conselho de Estado não satisfaria de qualquer modo a tais exigências de segurança jurídica".[49]

Preenchendo o disposto no artigo 2°, n° 1 a), todas as condições de que a jurisprudência do Tribunal de Justiça fez depender o efeito directo[50] e constituindo a protecção provisória um direito que para os particulares resulta da ordem jurídica comunitária, o qual deve, como vimos, beneficiar de uma protecção jurídica efectiva[51], afigura-se-nos que ele pode ser feito valer perante as jurisdições nacionais mesmo quando a respectiva lei interna, em desrespeito da directiva, subordine a adopção de medidas cautelares à introdução prévia de recurso de anulação.[52]

No que respeita às condições da protecção jurídica provisória, o n° 4 do artigo 2° estabelece que "os Estados-membros podem prever que, sempre que a instância responsável se debruce sobre a necessidade de tomar medidas provisórias, lhe seja possível tomar em consideração as prováveis consequências de tais medidas para todos os interesses susceptíveis de serem lesados, bem como o interesse público, e decidir não conceder essas

---

[47] Acórdão de 19 de Setembro de 1996, C-236/95, colectânea, 1996, p. I-4459.

[48] Vejam-se, neste sentido, os acórdãos de 23 de Maio de 1985, Comissão/Alemanha, 29/84, Colectânea, 1985, p. 1661, n° 23; de 9 de Abril de 1987, Comissão/Itália, 363/85 Colectânea, 1987, p. 1733, n° 7 e de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha, C-59/89, Colectânea, 1991, p. I-2607, n° 18) (n° 13).

[49] N° 14.

[50] Supra, n° 2.3.

[51] Supra, n° 2.5.2..

[52] Veja-se, neste sentido, Andreina Scognamiglio, Ancora un intervento della Corte di giustizia in tema di tutela cautelare (nota a C. Giust. CE, sez. V settembre 1996 in causa C. n° 236/1995, in Il Foro Amministrativo, n° 2, 1997, p. 387. Segundo este autor, o juiz deve "em virtude do príncipio de protecção jurisdicional efectiva das situações jurídicas tutelares pelo direito comunitário, não aplicar as disposições de direito interno que limitam a tutela cautelar."

medidas sempre que as consequências negativas possam superar as vantagens. A decisão de recusa de medidas provisórias não prejudicará os outros direitos reclamados pela pessoa que solicita essas medidas.

Resulta deste preceito que a entidade competente para decretar as medidas cautelares deve proceder a uma ponderação de interesses e não se limitar a Ter em consideração o interesse do Estado na conclusão rápida dos contratos públicos, como certas legislações incorrectamente prevêem. Por outro lado, afigura-se-nos que a exigência de um "prejuízo irreparável" como condição de tais medidas é incompatível com a directiva. Com efeito, este requisito, existente em geral em direitos nacionais e também no contencioso comunitário [53] retiraria todo o efeito útil à protecção jurídica provisória desejada pelo legislador comunitário, na medida em que os prejuízos sofridos pelos concorrentes afectados por medidas ilegais são, em geral, susceptíveis de reparação.[54]

No caso de o direito nacional não respeitar o direito comunitário, nos dois aspectos que acabamos de referir, cabe ao órgão competente para decretar o procedimento cautelar aplicar as regras da directiva que também aqui devem beneficiar de efeito directo.[55]

4.1.5 Anulação das decisões ilegais

As entidades encarregadas de apreciar os "recursos" objecto da directiva 89/665 devem poder "anular ou fazer anular as decisões ilegais, incluindo suprimir as especificações técnicas, económicas ou financeiras discriminatórias que constem dos documentos do concurso, dos cadernos de

---

[53] Veja-se, por exemplo, as decisões de 9 de Julho de 1986, Espanha/Conselho e Comissão, 119/86 R, Colectânea, 1986, p. 2241, nº 15; de 28 de Outubro de 1987, Dow Chemical/Comissão, 85/87 R, Colectânea, 1987, p. 4367, nº 11; de 23 de Maio de 1990, Comos-Tank/Comissão, C-51/90 R e C-59/90 R, Colectânea, 1990, p. I-2167, nº 18. Sobre a matéria, Luc Weitzel, Demander le sursis à exécution ou d'autres mesures provisoires in Evolution récente du droit judiciaire communautaire, vol. II, 1995 (Instituto Europeu de Administração Pública) p. 51.

[54] Veja-se, neste sentido, com base no princípio de protecção jurídica efectiva, Becket Bedford, The EC Public Procurement Regima: The Remedies Directive in Alan Tyrell e Becket Bedford, [Public] Procurement in Europe Enforcement and Remedies, Londres, 1997, p. 17. Também no sentido do texto, Sue Arrowsmith, Public Procurement: Exaple of a developed Field of National Remedies established by Community Law cit., p. 146.

[55] No sentido de que a directiva beneficia em geral do efeito directo, Arnold Boesen, Der Rechtsschutz des Bieters bei der Vergabe offentlicher Auftrage, in Neue Juristische Wochenschrift, nº 6, 1997, p. 350.

encargos ou de qualquer outro documento relacionado com o processo de adjudicação do concurso em causa (artigo 2°, n° 1 b). "Todavia, o n° 6 da mesma disposição estabelece que "Os efeitos do exercício dos poderes referidos no n° 1 sobre o contrato celebrado na sequência da atribuição de um contrato de direito público serão determinados pelo direito nacional."

Ora, a maior parte dos direitos nacionais não faz repercutir sobre a validade do contrato as irregularidades verificadas no processo de adjudicação. Se tivermos em conta que, frequentemente, os contratos públicos são concluídos sem observância das regras previstas nas directivas comunitárias ou são concluídos imediatamente após o termo do processo de adjudicação, e que também frequentemente a protecção jurídica provisória é negada com base no interesse público que consiste na satisfação rápida das necessidades colectivas, impõe-se reconhecer que tais poderes de anulação não constituem, neste caso, um meio de protecção jurídica efectiva.[56]

4.1.6 O dever de indemnizar

Às entidades encarregadas de apreciar os recursos objecto da directiva 89/665 deverá ainda ser reconhecido o poder de "conceder indemnização às pessoas lesadas por uma violação" (artigo 2°, n° 1, c)). São particularmente três os problemas de interpretação a que esta disposição dá lugar.

O primeiro problema consiste em saber se os Estados-membros têm a faculdade de condicionar o dever de indemnizar à prova de culpa da entidade adjudicante. Se bem que caiba ao direito interno dos Estados-membros regular os pressupostos desta responsabilidade civil de natureza pré-contratual, com os limites que acima referimos ao abordarmos o princípio de autonomia processual[57], afigura-se-nos que as legislações nacionais não podem condicionar tal responsabilidade à prova da negligência do autor da violação das regras comunitárias em matéria de contratos públicos. Com efeito, ao pronunciar-se sobre questão semelhante, no âmbito da directiva 76/207/CEE, sobre o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que respeita ao emprego, à formação e à promoção

[56] Sue Arrowsmith, Public procurement: Example of a developed field of national Remedies established by Community Law cit., p. 145, considera que quando a empresa beneficiária de adjudicação conheça ou deve conhecer a ilegalidade cometida se impõe a nulidade de contrato visto neste caso não substituem as razões de "segurança jurídica" na base dos direitos nacionais em causa. Questão interessante sobre o alcance do princípio da prestação jurídica efectiva a que o Tribunal de Justiça poderá um dia responder.

[57] Supra, n° 2.5..

profissional, e às condições de trabalho [58], o Tribunal de Justiça entendeu que, em caso de violação deste princípio, sendo a indemnização o meio de protecção jurídica dos interessados, escolhido pelo legislador nacional, a directiva não subordina a responsabilidade civil do autor da discriminação a prova de culpa ou de qualquer outra causa de exoneração de responsabilidade.[59] Ora, tal como a directiva 76/207, a directiva 89/665, não subordina a indemnização dos concorrentes afectados pela violação de disposições comunitárias no domínio dos contratos públicos à culpa do autor de tal violação.

O segundo problema respeita aos danos que devem ser objecto de reparação bem como ao respectivo ónus probatório. Também aqui será útil ter em consideração a jurisprudência do Tribunal de Justiça no que respeita à directiva 76/207. Assim, a indemnização dos concorrentes indevidamente preteridos não pode limitar-se aos danos emergentes, ou seja os inerentes à participação no concurso (elaboração das propostas, etc.). A indemnização deve ser adequada aos prejuízos sofridos e, por isso, abranger os lucros cessantes.[60] Por outro lado, os Estados-membros não podem estabelecer limites de responsabilidade quando tais limites sejam incompatíveis com uma protecção jurídica efectiva ou não encontrem previstos noutras disposições nacionais de direito civil ou administrativo.[61]

A prova dos danos emergentes e dos lucros cessantes implica a demonstração de que se não fosse a ilegalidade cometida o lesado teria sido o concorrente preferido. As razões invocadas pelo Tribunal de Justiça para fazer recair sobre o empregador a prova de que o candidato não teria obtido o lugar a preencher, mesmo na ausência de discriminação[62], são igualmente válidas no domínio dos contratos públicos. Também aqui é a entidade adjudicante que dispõe de todos os elementos respeitantes à adjudicação aquela que deve provar que o concorrente seria de qualquer modo preterido.

---

[58] De 7 de Fevereiro de 1976, JO L 39, p. 40.

[59] Acórdão de 8 de Novembro de 1990, Dekker, C-177/88, Colectânea, 1990, p. I-3941, nº 22. Veja-se ainda o acórdão de 22 de Abril de 1997, Nils Draehmpaehl, C-180/95, Colectânea, 1997, p. I-2195, nº 12.

[60] Acórdão de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann, 14/83, Colectânea, 1984, p. 1891, nºs 23 e 24.

[61] Trata-se este último do ramo de direito aplicável aos contratos públicos em Portugal. O Tribunal de Justiça refere-se ao direito do trabalho, no domínio da directiva 76/207 – Acórdão proferido no caso Nils Draehmpaehl supra, nota 59, nº 41.

[62] Acórdão proferido no caso Nils Draehmpaehl, supra, nota 59, nº 36.

Não sendo esta prova difícil por parte das entidades adjudicantes, há que reconhecer que, em geral, a indemnização não constituirá um meio dissuasivo real da violação das regras comunitárias em matéria de contratos públicos. Ora a exigência de um tal efeito resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça no domínio da directiva 76/207 [63], não se vendo razões para a excluir no domínio da directiva 89/665. Saber como tal exigência se concretizará constitui o terceiro problema relacionado com a interpretação do artigo 2, nº lc) desta directiva a que só a jurisprudência comunitária poderá um dia dar resposta.

4.2 A directiva 92/13/CEE

Como tivemos a ocasião de referir, a matéria de "recursos" encontra-se especialmente regulada pela directiva sectorial. 92/13/CEE. Do seu regime importa salientar dois aspectos em que ele diverge da directiva 89/665.

Em primeiro lugar, é dada aos Estados-membros a faculdade de optarem por um regime semelhante ao consagrado na directiva geral, sobre o qual já nos debruçámos (medidas provisórias, anulação das disposições ilegais) ou pela adopção de outras medidas, a tomar com toda a celeridade e, se possível, em processo de urgência, com o fim de corrigir a violação constatada e de impedir que sejam causados prejuízos aos interessados em causa, designadamente o pagamento de uma determinada no caso de a infracção não ser corrigida ou evitada (artigo 2°, nº 1, a), b) e c)).

No que respeita à indemnização dos prejuízos sofridos em consequência da violação de regras comunitárias no domínio dos contratos públicos, a directiva 92/13 vai mais além do que a directiva geral. O autor apenas tem que provar a violação em causa e que beneficiava de uma possibilidade real de obter o contrato para beneficiar de uma indemnização correspondente às despesas efectuadas com a preparação da sua proposta ou com a participação no concurso (artigo 2°, nº 7).

---

[63] Acórdãos proferidos nos casos Von Colson e Kamann (supra, nota 60) nºs 23 e 24 e Nils Draehmaehl (supra, nota 59) nº 25.

5. A acção por incumprimento (artigo 169° do Tratado CE) e as directivas "recursos"

A Comissão pode recorrer à acção por incumprimento prevista no artigo 169° do Tratado CE quando a legislação de um Estado-membro ou uma entidade adjudicante desrespeitem as normas comunitárias no domínio dos contratos públicos. E fá-lo amiúde, requerendo inclusive a adopção de medidas cautelares, com base no artigo 186° do mesmo Tratado. Pressupostos destas medidas no contencioso comunitário são a existência de um fumus boni juris, a necessidade de evitar um prejuízo grave e irreparável e, enfim, uma ponderação dos interesses em presença, no caso dos contratos públicos, a legalidade comunitária e o interesses dos concorrentes preteridos, por um lado, e, por outro, os interesses gerais invocados pelo Estado-membro em causa.[64]

De observar que o Tribunal de Justiça tem decretado providências cautelares que se traduzem não apenas na suspensão do processo de adjudicação, como de contratos já concluídos. Assim, a decisão proferida no caso Comissão/República italiana suspendeu o processo de adjudicação da construção de um forno incinerador na região de La Spezia, considerando o presidente do Tribunal que o respeito da legalidade comunitária deveria prevalecer sobre o interesse geral de protecção da saúde pública, invocado pelo governo italiano[65], e a decisão proferida no caso Comissão/República italiana, suspendeu a execução do contrato de adjudicação de um sistema de automatização do jogo do loto, prevalecendo igualmente aqui o interesse comunitário sobre o interesse nacional representado, segundo o governo italiano, por um aumento anual dos ingressos públicos calculado em 500 biliões de liras.[66]

Certa doutrina considera incompatível a adopção de providências cautelares com este alcance, não só com o regime previsto nas directivas "recursos" como também com o próprio Tratado. Assim, observa-se, tais providências seriam inconciliáveis com a imunidade dos contratos concluídos permitida pelas directivas[67], tornariam sem sentido a opção consentida

---

[64] Veja-se, sobre esta matéria, Nicolas Michel, La jurisprudence de la Cour de justice sur les marchés publics: instrument essentiel pour leur ouverture à la concurrence, in Revue du marché unique européen, n° 3, 1994, págs 148 e segs.; A. Mattera, L´ordonnance du 22 avril 1994 sur les "bus wallons": un échec pour la Commission, une victoire pour les marchés publics, na mesma revista, n° 2, 1994, págs 161 e segs..

[65] Decisão 194/88 R, de 27 de Setembro de 1988, Colectânea, 1988, p. 5647.

[66] Decisão de 31 de Janeiro de 1992, C-272/91 R, Colectânea, p. I-457.

[67] Sobre esta matéria, supra, n° 4.1.5..

pelo artigo 2° da directiva sectorial[68] bem como o mecanismo corrector previsto em ambas as directivas "recursos" (artigo 3°). com efeito, este mecanismo permite à Comissão intervir junto dos Estados-membros, em caso de violação manifesta das disposições comunitárias no domínio dos contratos públicos, mas antes da conclusão do contrato (artigo 3°, n° 1). As directivas prevêem que o Estado-membro em causa possa responder à notificação da Comissão no sentido de que a violação alegada foi submetida à apreciação dos tribunais, o que não faria sentido se tal resposta não implicasse a neutralização do período de instrução da acção por incumprimento[69]. Por outro lado, o pedido de providências cautelares ao Tribunal de Justiça quando estas tenham sido negadas por uma jurisdição nacional por falta dos respectivos pressupostos, transformaria a jurisdição comunitária numa verdadeira instância de recurso. [70]

Temos que admitir, porém, que o regime da acção por incumprimento previsto no Tratado não pode ser alterado por directivas, o que deve ser tido em conta pelos Estados-membros quando devam proceder a opções nelas previstos.[71] Nada obsta, porém, a que, ao pronunciar-se sobre um pedido de providências cautelares, o presidente do Tribunal de Justiça tenha em consideração as directivas "recursos". Assim, no caso dos "autocarros valões", depois de salientar que "o legislador comunitário, sensível à diversidade dos direitos nacionais e preocupado com a preservação tanto quanto possível do princípio da segurança jurídica, privilegiou os recursos anteriores à conclusão do contrato[72], o presidente do Tribunal salientou que, neste contexto, a Comissão deve, a nível comunitário, intervir, na medida do possível antes da conclusão do contrato ou, pelo menos, informar rapidamente e sem equívoco o Estados-membro em causa da sua posição quanto à violação das regras aplicáveis ao contrato em causa e da sua intenção de solicitar a suspensão do processo de adjudicação ou do contrato concluído.[73]

---

[68] Supra, n° 4.2.. Neste sentido, Maurice-André Flamme e Philippe Flamme, A la recherche, avec la Commission européenne, d'un contrôle juridictionnel plus efficace de la régularité des commandes publiques: les enseignements de deux histoires belges, in Revue française de droit administratif, n° 3, 1995 p. 609.

[69] Maurice-André Flamme e Philippe Flamme, op. Cit., p. 610.

[70] Maurice-André Flamme e Philippe Flamme, loc. ult. cit..

[71] Dimitris Triantafyllou, Marchés publics et sécurité juridique: les interventions des institutions communautaires , in Revue française de droit administratif, 1995, p. 621; A Mattera, L'ordonnance du 22 avril 1994 sur les "bus wallons, cit., p. 169.

[72] Decisão de 22 de Abril de 1994, Comissão/Bélgica, C-87/94 R, Colectânea, 1994, p. I-1395, n° 33.

[73] N° 34.

6. Conclusões

Referindo-se a dois estudos recentemente publicados sobre a contratação pública na Europa (um do Parlamento Europeu e outro elaborado por um Gabinete de consultadoria britânica) o Financial Times de 7 de Novembro considerava que, na realidade "The Legal remedies may well not exist" (a protecção jurídica pode bem não existir). A este respeito, observa o artigo que nos oito anos de vigência das directivas comunitárias relativas à protecção jurídica, tratando-se de fornecimento de mobiliário, por um lado, e de produtos de alta tecnologia, por outro, o aumento das adjudicações a empresas de outros Estados-membros foi apenas, respectivamente, de 2 e 4%.

Ao longo da minha exposição creio ter salientado algumas das razões que explicam tal carência de protecção jurídica.

Para além das dificuldades de interpretação das directivas comunitárias, resultantes de compromissos difíceis dos Estados-membros, frequentemente assumidos sob reserva mental (as dúvidas, o Tribunal de Justiça que as resolva), temos de reconhecer que a medida em que assenta essa protecção jurídica – a indemnização – é inoperante, sendo raros os casos em que as jurisdições nacionais decretam providências cautelares, movidas pela necessidade de protecção de interesse público em causa.

Se a isto acrescentarmos a longa duração dos processos na grande maioria dos Estados-membros e, acima de tudo, que não foi ainda descoberta uma forma de controlo adequada do exercício hábil e dificilmente identificável de poder discricionário das entidades adjudicantes, temos de admitir que longo caminho falta ainda percorrer.

A FUNÇÃO JURISDICIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DE ESPANHA*

Por: Paulino Martín Martín**

---

* Traduzido por Helena Vitorino, com apoio técnico de António Tato e João Parente (Gabinete de Estudos) e revisão do Autor, com a inestimável mediação da Doutora Carmen Moral Moral, do *Tribunal de Cuentas de Espanha*.

** *Presidente da Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas e ex-presidente da Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.*

A caracterização da jurisdição financeira como uma jurisdição autêntica no nosso sistema jurídico é hoje uma realidade consolidada, o que se deve não só à influência dos órgãos jurisdicionais do *Tribunal de Cuentas*[1] desde a entrada em vigor da Lei Orgânica 2/82, mas também e sobretudo à contribuição da Jurisprudência Constitucional.

I. A JURISDIÇÃO FINANCEIRA COMO UMA VERDADEIRA JURISDIÇÃO

A Constituição Espanhola de 1978 constitucionaliza o *Tribunal de Cuentas* e as suas funções, introduzindo uma separação efectiva entre as duas funções básicas que lhe são atribuídas – a fiscalizadora e a jurisdicional – e remete a regulamentação relativa à composição, organização e funções do *Tribunal de Cuentas* para uma Lei Orgânica.

A jurisdição financeira e a sua natureza distinta face à função fiscalizadora não foi propriamente uma criação da Lei Orgânica 2/82, de 12 de Maio do *Tribunal de Cuentas* (de ora em diante designada L.O. 2/82), já que não se pode esqueçer que a norma prevista no artigo 136.2, da Constituição Espanhola reconhece uma "jurisdição própria" ao *Tribunal de Cuentas*, se bem que tenha sido a Lei Orgânica a desenvolver todos os temas referentes à especificidade da instituição (poder de julgar e de fazer executar os julgados, órgãos), de âmbito objectivo (delimitação do conteúdo da pretensão financeira), de âmbito subjectivo e limites relativos às restantes ordens jurisdicionais (penal, civil, contencioso-administrativa, social e militar), assim como todos os aspectos relacionados com a actividade processual nas suas três dimensões de lugar, tempo e forma.

O artigo 2.b) da L.O. 2/82 prescreve que compete ao *Tribunal de Cuentas* "julgar as responsabilidades financeiras de quem gere fundos ou dinheiros públicos".

Esta expressão da lei constitui uma declaração explícita do exercício do poder jurisdicional pelo *Tribunal de Cuentas* que a própria lei se encarrega de regulamentar nas diferentes disposições que o desenvolem. Assim, para além de realçar a independência da Instituição, garantida pelo artigo 5 da L.O. 2/82, a Lei reconhece esta mesma característica aos titulares dos

---

[1] Nota da tradução: Na presente versão em Língua Portuguesa, certas expressões do texto original foram mantidas na Língua Castelhana, com vista a não desvirtuar as referências específicas da realidade institucional espanhola. No entanto, sempre que exista uma expressão equivalente na Língua Portuguesa ela constará em nota de rodapé.

órgãos jurisdicionais financeiros através do artigo 30.2 da L.O. 2/82, sujeitando-os ao mesmo estatuto jurídico dos membros do Poder Judicial em matérias, tais como: incompatibilidades, responsabilidade, inamovibilidade, artigo 136.3 da Constituição espanhola e artigos 30.2, 33.1 e 36 da L.O. 2/82; a sua preexistência com apoio constitucional e legal; a força de caso julgado que deve ser atribuída às suas resoluções ou sentenças; as características de necessidade, improrrogabilidade, exclusividade e plenitude (artigo 17 da L.O. 2/82); juntamente com a competência para conhecer das questões incidentais e prejudiciais e para executar as resoluções proferidas (artigo 46 da L.O. 2/82). Por fim, é necessário sublinhar que o poder de julgar e de fazer executar os julgados encontra-se estabelecido pelos artigos 15, 24, 25, 26 e 46.1 da L.O. 2/82, desenvolvidos pelos artigos 49, 52, 53, 54 e outras disposições concordantes da Lei 7/88, de 5 de Abril, sobre o Funcionamento do *Tribunal de Cuentas* (de ora em diante designada LFTC 7/88), as quais atribuem aos Conselheiros de Contas, enquanto órgãos da jurisdição financeira, a competência de resolução dos procedimentos relativos à libertação de cauções, em instância única, sempre que não haja contradição de pretensões e, em primeira instância, se essa contradição existir, assim como a competência para decidir em primeira instância sobre os julgamentos das contas e processos reintegratórios de alcances. Por seu turno, a *Sala de Justicia* conhece, em instância única, dos recursos interpostos contra as resoluções administrativas proferidas em matérias de responsabilidade financeira quando estejam previstas na lei, e em segunda instância, das apelações deduzidas contra as resoluções proferidas em 1ª instância.

Por outro lado, convém mencionar que, dada a sua natureza, a pretensão financeira produz um considerável efeito no interesse colectivo, o que justifica, indubitavelmente, o reconhecimento do exercício da acção popular neste âmbito e em qualquer processo jurisdicional (artigo 125 da Constituição Espanhola e artigos 47.3 da L.O. 2/82 e 56 da LFTC 7/88); assim como a intervenção oficiosa do *Ministério Público* enquanto legitimado activo [artigo 124 da Constituição Espanhola, artigo 1 do Estatuto do *Ministerio Fiscal*, de 30 de Dezembro de 1981 e artigo 16.2.c) e d) da LFTC 7/88].

Consequentemente, a L.O. 2/82, dispondo do apoio constitucional suficiente, atribuiu ao *Tribunal de Cuentas* a função de julgar em matéria financeira, entendida como um verdadeiro poder de jurisdição, sem que se possa considerar ofendido, neste entendimento, o princípio de unidade jurisdicional reconhecido pelo artigo 117.5 da Constituição Espanhola, nem o seu suplementar da exclusividade que é estabelecido no número 3 do mesmo preceito constitucional, ao consignar que "o exercício do poder

jurisdicional em todo o tipo de processos, julgando e fazendo executar os julgados, incumbe exclusivamente aos *Juzgados y Tribunales* instituídos pela lei, segundo as normas de competência e procedimento que a mesma estabelece".

Importa realçar que, relativamente ao Poder Judicial, a Lei Orgânica 6/85, de 1 de Julho, no seu artigo 2.1, reproduz este preceito fundamental e admite expressamente, no artigo 3.1, que a Constituição reconhece poderes jurisdicionais a órgãos que não fazem parte do Poder Judicial, ao afirmar que "a jurisdição é única e exerce-se pelos *Juzgados y Tribunales* previstos na Lei, sem prejuízo dos poderes jurisdicionais reconhecidos pela Constituição a outros órgãos".

A Constituição Espanhola de 1978 reconhece, por tanto, funções jurisdicionais a outros órgãos exteriores ao Poder Judicial, como acontece com o *Tribunal Constitucional* e o *Tribunal de Cuentas*, sendo, neste caso, desenvolvidas na Lei 2/82 e na LFTC 7/88, pelo que não pode falar-se de violação do princípio de unidade jurisdicional num domínio onde a Constituição e a Lei Orgânica de desenvolvimento, nela prevista, estabelecem excepções expressas.

As afirmações precedentes apoiam-se noutros entendimentos, a saber:

1. Contra as resoluções proferidas pela *Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas* (artigo 49 da L.O. 2/82 e art. 81 e ss. da LFTC 7/88) cabe interpor recursos de cassação e revisão perante a *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.* Ambos, de carácter extraordinário só procedem por determinados motivos e contra resoluções específicas, sem que possam constituir uma nova instância judicial, dado que a finalidade da cassação se circunscreve ao exame da aplicação formal e material do ordenamento jurídico pelo *Tribunal de instancia.* Por esse motivo, unicamente chegam ao *Tribunal de Casación* [2] as resoluções estritamente jurisdicionais (Autos e Sentenças que reunam os requisitos estabelecidos por Lei) que tenham sido proferidas por um órgão investido por Lei de poderes jurisdicionais e como resultado de um processo judicial, enquanto instituição concebida como instrumento de satisfação de pretensões, o qual ocorre através de um processo que, revestido de cariz legal, possui ainda um carácter essencial.

[2] Nota da tradução: sem equivalente na nomenclatura institucional portuguesa. Corresponde, quanto às funções que exerce – mas apenas a algumas delas –, ao Supremo Tribunal de Justiça.

2. A jurisdição, enquanto poder do Estado pela qual o poder público satisfaz pretensões, manifesta-se juridicamente através do processo que se apresenta como seu pressuposto indispensável. Por sua vez, o caminho no qual o processo se desenvolve é o procedimento enquanto combinação de um conjunto de actos processuais, de actividade, de tempo, de forma., que constitui o requisito essencial para que o processo atinja adequadamente os seus fins. Assim, a LFTC 7/88 não estabelece trâmites específicos para julgar as causas de responsabilidade reintegratória por alcance ou de julgamento das contas, mas antes remete as normas processuais ordinárias. Deste modo, a remissão faz-se, no primeiro caso, para os processos declarativos ordinários regulados pela *Ley de Enjuiciamiento Civil* [3] de acordo com o respectivo montante e, no segundo caso (o julgamento de contas), para as regras do recurso contencioso-administrativo previstas na Lei da referida jurisdição. Quanto aos restantes aspectos, em matéria de recursos, a LFTC 7/88 remete também ao regime geral do contencioso-administrativo, se bem que a supressão pela Lei 10/92, de 30 de Abril, do recurso de apelação nesta ordem, forçou a *Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas* a unificar critérios, estabelecendo como regras a cumprir, consoante o montante implicado, as formalidades próprias do recurso desta natureza previstas na *Ley de Enjuiciamiento Civil* [4], considerando que a legislação processual civil é plenamente aplicável neste caso na medida em que, após a *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, a mesma torna-se supletiva de segundo grau no que diz respeito ao exercício das funções jurisdicionais, conforme o prevê a Disposição Final 2ª 2 da L.O. 2/82.

3. Como foi anteriormente indicado, a Disposição Final 2ª número 2 da L.O. 2/82 estabelece, para o exercício de funções jurisdicionais e para eventuais falhas da própria Lei e na LFTC 7/88, a aplicabilidade das leis reguladoras "da *Jurisdicción Contencioso-Administrativa* e das de *Enjuiciamiento Civil y Criminal*, por esta ordem de preferência". Por conseguinte, tal regime supletivo não teria sentido jurídico, se a função exercida pelo *Tribunal de Cuentas* em matéria de julgamento financeiro não merecesse a classificação de uma autêntica actuação jurisdicional.

4. Finalmente, a Lei Orgânica 2/87, de 18 de Maio, sobre os Conflitos Jurisdicionais, no seu artigo 31, estabelece que os órgãos da jurisdição

[3] Nota da tradução: Corresponde, em Portugal, à Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.
[4] Idem

financeira são considerados parte integrante da ordem jurisdicional contencioso-administrativa, com vista unicamente a atingir os fins próprios, nomeadamente a resolução de conflitos e questões de competência.

Concluindo, é hoje uma realidade consolidada a caracterização da jurisdição financeira como uma efectiva jurisdição no nosso ordenamento jurídico não somente devido à competência comprovada dos órgãos jurisdicionais do *Tribunal de Cuentas* desde a entrada em vigor da L.O. 2/82, mas também e sobretudo graças à contribuição da Jurisprudência Constitucional (Sentenças n^{os} 187/88, de 17 de Outubro, Fundamento Jurídico n° 2, e 18/91, de 31 de Janeiro, Fundamento Jurídico n° 2; Autos de 16 de Dezembro de 1993 e de 29 de Outubro de 1996), quando reconhece que: "o julgamento financeiro aparece configurado como uma actividade de natureza jurisdicional. A Lei Orgânica, utilizando a expressão contida no artigo 136.2 da Constituição Espanhola, concebe o julgamento financeiro de jurisdição própria do *Tribunal de Cuentas*, qualificando-a de necessária e improrrogável, exclusiva e plena ... ao mesmo tempo que garante a independência e inamovibilidade dos seus membros... A actividade da *Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas* consiste em aplicar a norma jurídica ao acto financeiro e em emitir um juízo ao seu grau de adequação à presente norma, declarando, como resultado, se existe, ou não, responsabilidade do funcionário, a fim de o absolver ou condenar, e, nesta última hipótese, executando coercivamente a sua decisão. Todos estes trâmites ocorrem através de processo judicial regulado pelo Capítulo 3°, Título 5° e desenvolvidos pela Lei de Funcionamento do *Tribunal de Cuentas*, que determina os elementos objectivos, subjectivos e formais caracterizadores de um processo. Por outro lado, a mencionada LFTC estabelece em que casos e de que modo as resoluções provenientes do *Tribunal de Cuentas* são susceptíveis de recurso de cassação e revisão perante o *Tribunal Supremo* ...".

II. CONTEÚDO E LIMITES

As dificuldades, que surgiram num primeiro momento para assegurar a coexistência pacífica da jurisdição financeira e da jurisdição ordinária (principalmente da jurisdição contencioso-administrativa), residiam nas interpretações divergentes que a doutrina concebia (e mesmo o *Consejo General del Poder Judicial* no seu relatório sobre o projecto de LFTC 7/88), com base numa interpretação meramente literal do artigo 38.1 da

L.O. 2/82, quando refere que: "todo aquele que por acção ou omissão contrária à Lei causasse prejuízo aos fundos ou dinheiros públicos seria obrigado a indemnizar os danos e prejuízos causados".

Face à formulação ampla e extensiva que parece emanar da literalidade do texto, a doutrina jurisprudencial da *Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas* tem demonstrado, desde o início, grande prudência e conhecimento da matéria submetida ao seu julgamento, seja sob a perspectiva do direito transitório ou da necessidade de harmonizar o facto jurídico da existência da jurisdição financeira no nosso sistema com a exigência constitucional do respeito pelos princípios de unidade e exclusividade no exercício da jurisdição imposto pelo artigo 117 da Constituição Espanhola aos Juízes e Magistrados que fazem parte do Poder Judicial. A este respeito, o Auto da *Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas*, de 11 de Janeiro de 1986 (Fundamento Jurídico 6.°), estabelece que: "em princípio, e considerando o disposto no artigo 38.1 da Lei Orgânica 2/82, de 12 de Maio, poderia concluir-se que estes danos constituem um pressuposto de responsabilidade financeira, na medida em que, se por uma acção ou omissão contrária à Lei se tiver causado prejuízo aos fundos públicos, a Administração Pública implicada deverá assumir todas as consequências danosas decorrentes desse evento. Contudo, a formulação do princípio da responsabilidade financeira não pode ser feita com base na literalidade do artigo 38.1 da citada Lei. Com efeito, se assim sucedesse, este preceito regularia não a responsabilidade financeira mas sim a responsabilidade civil face à Administração Pública, o que teria uma consequência por certo absurda: o conhecimento de todas as questões que sobre esta matéria se suscitassem caberia à jurisdição do *Tribunal de Cuentas* e não aos órgãos jurisdicionais civis ou contencioso-administrativos, como seria o correcto. Deste modo, com a infracção do artigo 16 da Lei Orgânica, ultrapassar-se-ia os limites da competência da jurisdição financeira, ao invadir a esfera reservada ao resto das ordens jurisdicionais".

Este critério jurisprudencial foi de tal forma reiterado que a LFTC 7/88 o referiu nos seus artigos 49 e 72, e noutras normas, tal como se proclama na própria Exposição de Motivos ao referir que: "relativamente à função jurisdicional, mais precisamente à natureza, extensão e limites da jurisdição financeira, a qual está contemplada como uma autêntica jurisdição, detentora de suporte constitucional adequado, devendo, no entanto, no que respeita ao seu conteúdo — em conformidade com o Relatório do Poder Judicial, de 29 de Janeiro de 1986 — ser interpretada restritivamente e dentro dos seus justos limites de forma a poder ser tornada compatível com a unidade e exclusividade no exercício da jurisdição que reconhece à ordinária o artigo 117 da Constituição. É esta a razão pela qual a mencio-

nada função jurisdicional tem por objecto o conhecimento das pretensões de responsabilidade apresentadas contra quem, encarregado da gestão de fundos ou dinheiros públicos, que tenha actuado com dolo, culpa ou negligência graves, tendo, por isso, causado prejuízos a esses fundos ou dinheiros em consequência de acções ou omissões contrárias às leis reguladoras do regime orçamental e financeiro aplicável aos organismos do sector público ou às pessoas ou organismos beneficiários ou receptores de subsídios, créditos, avales ou outras ajudas provenientes deste sector. Na verdade, se a responsabilidade é financeira, para além de resultar da sua evidência nas contas que têm de ser prestadas por todos aqueles que gerem fundos ou dinheiros públicos, conforme prescreve o artigo 15 da Lei Orgânica 2/82, deve também reflectir uma infracção às normas financeiras, a que estão submetidas, em termos gerais, as entidades do sector público, bem como as encarregadas de gerir fundos ou dinheiros que mereçam a mesma consideração.

No mesmo sentido e como expressão de uma doutrina jurisprudencial consolidada, a Sentença 1/93, de 28 de Janeiro, no seu Fundamento Jurídico 3°, declara com ênfase que "não deve ser ignorado o facto de que se trata de um caso de julgamento financeiro, subespécie do julgamento civil, no qual as partes legitimadas exercem pretensões de responsabilidade desta índole contra aqueles que gerem fundos ou dinheiros públicos, como consequência da prestação de contas, em sentido amplo, desde que tenha sido infringida a Lei Geral Orçamental ou Financeira...".

Os danos causados por quem não tenha o dever de dar cumprimento aos procedimentos de prestação de contas encontram-se excluídos do conceito de responsabilidade financeira e são, portanto, alheios ao âmbito jurisdicional do *Tribunal de Cuentas*. Por conseguinte, a Sentença anteriormente citada valida que: "o prejuízo causado aos fundos ou dinheiros públicos por quem se encontra encarregado da sua boa utilização e conservação ou a utilização inadequada dos mesmos, ainda que por negligência, etc., constituem acções que não podem ser qualificadas, do ponto de vista jurídico, como alcance, nem dar lugar à responsabilidade financeira. A sua autuação pode comportar um outro tipo de responsabilidade (civil, administrativa ou penal), já que as responsabilidades financeiras que a Administração pode fazer valer e cuja revisão jurisdicional compete ao *Tribunal de Cuentas* não se podem subtrair à limitação objectiva que se deduz da sua própria denominação e que as relaciona directamente com as contas que, por sua vez, devem ser prestadas por razões de gestão de fundos públicos; esta previsão encontra-se amparado pelo artigo 136 da Constituição Espanhola, cujo desrespeito significaria a invasão da área das jurisdições civil

ou contencioso-administrativa, à revelia do suporte constitucional suficiente e obrigatório".

Consequentemente, neste contexto, o facto de o responsável pela prestação de contas relativas aos fundos ou dinheiros públicos que utiliza ou gere, seja ou não funcionário, é de somenos importância, na medida em que nenhuma das disposições reguladoras da responsabilidade financeira refere como sujeitos passivos exclusivamente os funcionários ou as autoridades. Pelo contrário, essas disposições fazem sempre referência às pessoas em geral encarregadas da arrecadação, custódia e gestão ou utilização dos fundos ou dinheiros públicos (por exemplo: "quem", "todos quantos", "que deve ou devem prestar as pessoas...", artigos 15.1, 38.1 e 43 da L.O. 2/82, e 49 e 72 da LFTC 7/88).

Por outro lado, com base na referência genérica do artigo 38.1 da L.O. 2/82 e 49.1 da LFTC 7/88, pode-se sustentar que no âmbito da responsabilidade financeira, com natureza reintegratória ou patrimonial, encontram-se incluídos como sujeitos passivos as "entidades" ou as pessoas jurídicas enquanto presumíveis responsáveis. Neste sentido se tem pronunciado, uniformemente, a doutrina da *Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas*. A este propósito, a Sentença n.º 14/93, de 26 de Março, declara: "que o facto deste tipo de responsabilidade ser uma subespécie da responsabilidade civil e esta ser respeitante às pessoas jurídicas origina que não existam razões legais para negar a exigibilidade da responsabilidade financeira (as pessoas jurídicas respondem perante a ilicitude civil dos seus representantes, no quadro das suas atribuições legais e estatutárias). A *Sala de Apelación* deste *Tribunal de Cuentas* pronunciou-se neste sentido, com base nos artigos 38.º em relação com os artigos 4.2, 2.b) e 15 da L.O. 2/82, e 128.c) e d), 25 e 123 da Lei Geral Orçamental".

Pelo contrário, esta é a conclusão que se pode tirar das disposições supramencionadas da L.O. 2/82 da LFTC 7/88 e disposições análogas da Lei Geral Orçamental, bem como do critério utilizado pela própria *Sala de Justicia* nas suas Sentenças, de 18 de Abril e 28 de Outubro de 1986, e de 25 de Junho e 29 de Outubro de 1992 e nos Autos, de 11 e 18 de Janeiro de 1988, entre outros.

A compatibilidade da jurisdição financeira com o poder disciplinar e a jurisdição penal é estabelecida pelo artigo 18.1 da L.O. 2/82, como o demonstra a seguinte citação: "sobre factos submetidos à jurisdição financeira, esta é ainda compatível com o exercício do poder disciplinar e com a acção da jurisdição penal".

O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que: "Sempre que os factos jurídicos constituam um delito, a responsabilidade civil será determinada pela jurisdição financeira no âmbito da sua competência".

Por seu turno, o artigo 49.3 da LFTC 7/88 desenvolve a referida matéria já abordada pela L.O. 2/82 no sentido de que: "quando os factos jurídicos constituam um delito, nos termos do artigo 18.2 da Lei Orgânica, o Juiz ou o Tribunal que conhece da causa deve abster-se de conhecer a responsabilidade financeira que deles resulta, remetendo ao *Tribunal de Cuentas* os antecedentes necessários para que este possa determinar o montante preciso dos danos e prejuízos causados aos fundos ou dinheiros públicos".

Apesar das dificuldades encontradas num primeiro momento para a aplicação desta excepção, hoje em dia os órgãos jurisdicionais penais respeitam estes mandatos normativos, servindo de exemplo, entre outras, as Sentenças do *Tribunal Supremo, Sala* 2ª, de 27 de Setembro de 1991 e de 10 de Fevereiro de 1995.

Por fim, relativamente aos limites, a L.O. 2/82, no seu artigo 16° (convergindo no conteúdo com as disposições conjugadas do artigo 49.1 e 2 da LFTC 7/88 e artigo 9° da L.O.P.J. 6/85, de 1 de Julho) estabelece que: "Não compete à jurisdição financeira julgar: a) os assuntos atribuídos ao Tribunal Constitucional; b) as questões submetidas à jurisdição contencioso-administrativa (no nosso sistema de cláusula geral de atribuição, a jurisdição contenciosa conhece das pretensões que se deduzam contra actos das Administrações Públicas sujeitas ao direito administrativo e disposições de categoria inferior à lei, juntamente com outras atribuições específicas em matéria de contratação e responsabilidade patrimonial das Administrações Públicas); c) os factos constitutivos de delito ou falta; d) as questões de índole civil, laboral ou de outra natureza confiadas ao conhecimento dos órgãos do Poder Judicial".

III. PROCEDIMENTOS E EXECUÇÃO DE SENTENÇAS OU OUTRAS RESOLUÇÕES JURISDICIONAIS

Por último, convém fazer uma especial referência a determinados aspectos essenciais da jurisdição. Assim, primeiramente e no que respeita aos procedimentos a seguir para dilucidar quais são as pretensões de responsabilidade financeira, devem distinguir-se os três tipos que a legislação processual tradicional do *Tribunal de Cuentas* estabelece, segundo a natureza da pretensão:

a) Pretensão relativa a um alcance, como forma típica de responsabilidade financeira. Neste caso, o artigo 72.1 da LFTC 7/88 define o que deve entender-se por alcance, de forma similar à reiterada pela própria Jurisprudência da *Sala*. Neste sentido, e por todas, a Sen-

tença 11/93, de 26 de Fevereiro, assinala como alcance: "o saldo negativo ou injustificado da conta (em sentido amplo) que deve ser prestada pela pessoa que tem a seu cargo os fundos ou dinheiros. O conceito de alcance aparece ligado ao de obrigação de prestar contas... Não prestar contas sempre que se estiver encarregado de assegurar a custódia ou a gestão de fundos públicos, não justificar o saldo negativo destes, não efectuar os depósitos a que está obrigado após a arrecadação ou detenção de fundos públicos, proceder à subtracção ou consentir que outra pessoa o faça, ou dar oportunidade a um terceiro de subtrair os fundos ou dinheiros públicos que se tenha sob a sua responsabilidade, ou ainda aplicá-los em proveito próprio ou alheio, etc., constituem todos casos de alcance e como tais, em princípio, geradores de responsabilidade financeira".

Nesses casos, a LFTC 7/88 estabelece que o procedimento a seguir é o chamado reintegratório de alcances, cujos trâmites são basicamente os do processo declarativo civil, correspondente à respectiva quantia, de harmonia com o disposto na *Ley Procesal Civil* [5].

Casos de responsabilidade financeira distintos do alcance, como o assinala o próprio Preâmbulo da LFTC 7/88, "... os demais casos de responsabilidade implicam, na sua maioria, um complexo processo de fiscalização e constatação de dados — prejuízo ou dano causado aos fundos ou dinheiros públicos, violação da norma legal aplicável reguladora do regime orçamental e financeiro, relação de causa e efeito, etc. —, que apenas podem ser clarificadas com as adequadas garantias através de um processo declarativo, como o processo ordinário contencioso-administrativo". Por esse motivo, todos os outros tipos de responsabilidade financeira são dilucidados no âmbito do que se denomina o julgamento de contas, cujos trâmites são essencialmente os mesmos do recurso contencioso-administrativo.

c) Expedientes atinentes de cancelamento de cauções. Como o sublinha de igual modo o Preâmbulo da LFTC 7/88, trata-se sobretudo de procedimentos "assimiláveis aos procedimentos da jurisdição voluntária da *Ley de Enjuiciamiento Civil* [6]". Com efeito, estes procedimentos não têm por objecto o exercício das pretensões de responsabilidade financeira mas sim o de constatar a sua inexistência com vista a poder, se essa hipótese ocorrer, proceder ao cancelamento ou devolução, con-

[5] Nota da tradução: Equivale, em Portugal, ao Código de Processo Civil.

[6] Como na Nota nº 3

forme for a circunstância. Não obstante, em caso de oposição ao cancelamento, o procedimento transformar-se-á em processo contencioso e instruir-se-á de acordo com as regras do julgamento de contas ou do processo reintegratório de alcance, segundo a natureza da pretensão.

Em segundo lugar, no que concerne aos titulares dos órgãos da jurisdição financeira, a LFTC 7/88 denomina-os de Conselheiros, os quais estão adstritos à Secção de Julgamento e às *Salas del Tribunal de Cuentas*. Convém, no entanto, notar que actualmente, em virtude da Disposição Adicional 10ª da LFTC 7/88, somente existe uma *Sala de Justicia*, sem prejuízo da eventual criação de novas *salas* se as necessidades do serviço o vierem a exigir. A *Sala* 3ª do Tribunal Supremo será, também, órgão da jurisdição financeira na medida em que lhe foi atribuída a competência para conhecer todos os recursos de cassação e de revisão apresentados contra as resoluções proferidas pelos órgãos jurisdicionais do *Tribunal de Cuentas* com base em casos e em motivos legais reconhecidos. Por outro lado, os órgãos da jurisdição financeira podem apreciar, mesmo *ex officio,* a sua falta de jurisdição ou competência.

No que respeita às partes intervenientes no processo financeiro, não se observa diferenças relativamente às regras comuns estabelecidas pela legislação do Tribunal sobre capacidade, representação e postulação dos actos processuais, se bem que a legitimidade activa esteja circunscrita à Administração ou Entidade pública lesada, assim como ao *Ministerio Publico*. Todavia, a L.O. 2/82, como foi dito anteriormente, declara pública a acção para a exigência de responsabilidade financeira em qualquer procedimento jurisdicional do *Tribunal de Cuentas*, sem jamais exigir a prestação de uma caução.

Por último, em matéria de execução das resoluções da jurisdição financeira, a LFTC 7/88 remete para o disposto na jurisdição civil, com a única e importante diferença de que a execução pode mesmo ser decretada *ex officio*, correspondendo, então, ao órgão jurisdicional que tiver proferido essa resolução em primeira instância, o dever de observar, não obstante, algumas das regras básicas previstas na Lei, a saber: a) em caso de não efectivação integral do dever de reintegrar no património ofendido as responsabilidades decretadas, deverão ser efectuadas as diligências pertinentes, por forma a averiguar e descobrir a existência de bens de qualquer espécie susceptíveis de responderem por essas responsabilidades; b) se os actos ora enunciados se revelarem infrutíferos declarar-se-á a insolvência dos responsáveis directos e proceder-se-á contra os responsáveis subsidiários; c) as declarações de insolvência dos responsáveis, directos ou subsidiários, serão formuladas por meio da existência de uma cláusula de sem

prejuízo, que garanta a efectivação posterior de responsabilidades financeiras quando a dimensão do património dos infractores o vier a permitir.

Em suma, do exposto pode-se inferir que o julgamento financeiro, enquanto função própria do *Tribunal de Cuentas*, tem, indubitavelmente, uma natureza verdadeiramente jurisdicional e dispõe actualmente, no nosso Ordenamento jurídico, de todos os elementos essenciais ao exercício deste poder num Estado de Direito, é certo que se enquadra numa área de conhecimento restrita, com a finalidade de evitar toda a espécie de intromissão ilegítima noutras ordens jurisdicionais. Todavia, o campo de conhecimento das matérias a serem apreciadas pelo *Tribunal de Cuentas* possui uma indubitável importância. Inútil será lembrar que a missão do Estado é a de prosseguir fins públicos, a cuja prossecução devem ser afectados todos os recursos provenientes das economias privadas. Esta obrigação representa a contrapartida do dereito-poder de criar e cobrar impostos. Nesta particular relação, os cidadãos gozam de um direito fundamental: o da afectação equitativa das despesas públicas e, consequentemente, o de uma gestão correcta e eficiente dos meios disponíveis.

Para que tal se cumpra, torna-se imprescindível o papel da jurisdição financeira, já que, face a condutas inadequadas dos gestores de fundos públicos, é preciso criar um sistema eficaz de reparação dos prejuízos causados aos citados fundos (que pertencem à colectividade e para os quais todos os cidadãos contribuíram), em virtude do princípio de responsabilidade dos poderes públicos reconhecido pelo artigo 9.3 da Constituição Espanhola. No nosso Ordenamento jurídico, tal como em outros, compete desde há muitos anos ao *Tribunal de Cuentas* obrigar os gestores dos fundos públicos a indemnizar os prejuízos por eles mesmos causados. É por essa razão que o *Tribunal de Cuentas* se encontra dotado com o poder jurisdicional de exigir este tipo de responsabilidade, de maneira compatível com a unidade e exclusividade que a Constituição Espanhola impõe à jurisdição.

LA DIALECTIQUE DES RAPPORTS ENTRE LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES ET LES POUVOIRS PUBLICS [1]

Por: Stéphanie FLIZOT

[1] Cet article présente un résumé de la thèse de doctorat de Madame Stéphanie FLIZOT présentée le 7 décembre 1999 à Lyon qui a obtenu la mention très honorable avec félicitations à l'unanimité du jury.

INTRODUCTION

Il y a plus de deux mille ans déjà que les institutions de contrôle des comptes publics s'intègrent étroitement à l'organisation constitutionnelle, administrative et politique de la cité [1]. Présentant un caractère universel dans le temps et dans l'espace, de sorte qu'il n'existe pas d'Etat sans contrôle financier organisé, les relations que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) entretiennent avec les pouvoirs publics influent non seulement sur leur statut et leurs compétences, mais également sur la manière dont elles les mettent en œuvre.

1 - OBJET DE L'ETUDE

L'étude des rapports qui existent entre les ISC et les pouvoirs publics s'attachera au rôle de cette institution dans le fonctionnement des institutions et de rechercher si ces institutions disposent du statut et des compétences adaptés à la réalisation des missions qui sont les leurs.

2 – DELIMITATION DU SUJET

L'étude sera limitée aux Etats souverains dont l'association forme l'Union européenne selon la formule de la Cour constitutionnelle allemande [2]. Ce choix exclut donc à la fois les institutions européennes mais aussi les institutions de contrôle des Etats fédérés. Si les Etats fédérés sont, en effet, dotés d'une capacité d'auto-organisation, d'auto-gouvernement, d'auto-législation et d'auto-administration [3], il demeure qu'ils ne disposent pas de tous les attributs de la souveraineté même s'ils «possèdent la qualité étatique»[4].

---

[1] Lorsqu'il étudie, les constitutions de la Grèce antique le précepteur d'Alexandre le Grand relève ainsi systématiquement dans son étude des constitutions de Lacédémone, de Crète ou dans les lois de Solon ce qui a trait à la reddition des comptes publics, Aristote, *La Politique*, Librairie J. Vrin, 1995, Livre II, 1269, 30.

[2] Arrêt du 12 octobre 1993.

[3] V°, notamment, M. Barros, *A soberania no Estado federal: unicidade ou dualidade?*, Lisbonne, 1998, p. 49.

[4] Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande, Bverf GE 342, 361.

3 – LA METHODE COMPARATIVE

L'étude de droit comparé n'aura pas pour objet d'additionner les monographies des différentes ISC, mais cherchera à analyser les ressemblances et les différences constatées, de sorte que pour des raisons à la fois pratiques et théoriques l'approche sera thématique et transversale. L'étude portant sur les relations qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics explique que les ISC seront appréhendées, autant que possible, dans le cadre du système institutionnel, administratif, financier et politique de chaque Etat, c'est-à-dire dans sa culture propre.

4 – LA METHODE DE L'ANALYSE

L'analyse écartera les typologies élaborées jusque là pour décrire et classer les différentes ISC [5]. La complexité des données de fait et de droit est telle que toute typologie, qu'elle soit orientée sur des critères organiques ou fonctionnels, nécessite un certain nombre de corrections. Toute typologie est, d'autre part, conditionnée par le ou les critères qui la structurent [6].

La réflexion s'appuiera donc sur le postulat de l'unité du contrôle des finances publiques. Les ISC tirent cette unité de leurs origines et «descendent» en ligne directe d'un ancêtre commun encore mal connu l'Echiquier normand. Elles conservent cette unité profonde, dans la mesure où les objectifs du contrôle des finances publiques sont partout identiques: «l'utilisation appropriée et efficace des fonds publics, la recherche d'une gestion financière rigoureuse, la régularité de l'action administrative et l'information des pouvoirs publics et de la population par la publication de rapports objectifs» [7].

---

[5] Celles-ci n'ont, comme toutes les autres tentatives de systématisation de l'action administrative, qu'une vertu essentiellement explicative, « reposant sur l'analyse d'une réalité (...) complexe » qu'elles « décomposent en ses divers éléments pour en extraire les grandes architectures (...) », F. Moderne, *Etude comparée, Les autorités administratives indépendantes*, PUF, 1988, p. 187.

[6] Les rares descriptions des institutions de contrôle financier étrangères confirment, pour qui veut bien y jeter un regard critique, que toute «modélisation a une fonction mythique, en ce sens que les modèles guident et inspirent le comportement des acteurs (...) à partir de représentations relativement simplifiées et contribuent ainsi d'une certaine manière à s'autolégitimer, quelle que soit leur adéquation initiale à la réalité qu'elles prétendent traduire», G. Timsit, *Théorie de l'administration*, Economica, 1986, p. 53.

[7] Déclaration de Lima adoptée en 1977 par l'INTOSAI.

5 – PLAN DE L'ETUDE

Puisque les ISC possèdent toute l'indépendance nécessaire à l'accomplissement d'un même «objet social»: assurer la légalité et l'efficacité de la dépense publique, l'économie des relations qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics s'organise alors autour d'un axe séparation – collaboration dont le point d'équilibre évolue dans le temps et l'espace et qui trouve désormais un fondement constitutionnel dans de nombreux Etats.

I - LE PRINCIPE DE SEPARATION

La manière dont le contrôle financier est organisé rend compte de la nature du régime politique. C'est pour cette raison que le principe de séparation qui guide les relations qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics connaît une application variable (A). Mais parce que l'indépendance reste «la pierre angulaire de la reddition des comptes publics» le statut de ces institutions s'efforce de garantir le respect du principe de séparation qui détermine leur position institutionnelle à l'égard des pouvoirs publics (B).

A – L'APPLICATION VARIABLE DU PRINCIPE DE SEPARATION

L'origine historique du contrôle des comptes et son évolution mettent en évidence l'évolution parallèle de l'organe de contrôle des finances publiques et des institutions de l'Etat. Les bouleversements politiques qui ont traversé les Etats européens depuis le siècle dernier n'ont pas manqué d'avoir des répercussions en ce domaine. La disparition du dernier grand empire avec l'éclatement de la monarchie austro-hongroise à la fin de la Première Guerre mondiale mettait un terme à une évolution commencée dès la fin du XVIII ième siècle avec la Révolution française.

On observe d'ailleurs que les débuts de la monarchie constitutionnelle coïncident dans la plupart des pays avec un phénomène de constitutionnalisation qui intègre l'ISC dans la nouvelle définition des institutions publiques (2).

1 – L'ISC dans les soubresauts de l'histoire constitutionnelle et politique

Les ISC s'intègrent à la formation de l'Etat et possèdent donc toutes des racines monarchiques qui remontent à l'époque de l'affirmation du pouvoir royal qu'il s'agisse des XIII ième - XIV ième siècles ou pour les pays nordiques du XVIIème siècle. L'apparition des premières ISC se traduit alors par la mise en place de juridictions des comptes parallèlement au phénomène de concentration du pouvoir et d'émergence d'une administration centralisée.

L'exemple de la Bourgogne et de la France sera important et exercera une influence déterminante sur de nombreux Etats, même si l'influence du modèle juridictionnel dans les pays nordiques ne fut que temporaire, la Suède l'abandonnant, notamment au début du XX° siècle. Plus tôt déjà, lorsque au XVIII ième siècle en Prusse et en Autriche les despotes éclairés s'intéressèrent au contrôle des comptes publics, l'organe qui s'en trouva chargé fut un organe administratif qui leur était directement subordonné.

D'une manière générale, la juridictionnalisation du contrôle des comptes ou au contraire l'abandon de toute forme juridictionnelle de contrôle témoigne de la survenance de bouleversements politiques importants. L'histoire du contrôle des comptes publics en France sur la période 1790 – 1807 l'atteste, l'organisation du contrôle financier étant alors pris dans un mouvement de balancier entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le choix de créer la Cour des comptes s'explique en grande partie par l'évolution politique du régime et la volonté de soustraire le contrôle des comptes au pouvoir législatif.

Dans tous les cas, la nécessité de la vérification des comptes reste un principe universel. La différence tient à la manière dont les moyens financiers ont été accordés. Si le bénéficiaire de ces moyens est libre dans la manière de les employer, c'est à lui qu'il faut rendre compte de l'utilisation qui en a été faite. Par contre, lorsque les crédits doivent être utilisés conformément à l'autorisation donnée par les représentants du peuple, la reddition des comptes doit leur être adressée.

Les ISC installées avant l'avènement des régimes démocratiques n'avaient pas ou peu de lien avec les instances représentatives quand celles-ci existaient. La mise en place du régime parlementaire à la fin du XVIII ième siècle allait produire en Grande-Bretagne ses conséquences sur l'ensemble du contrôle financier à partir du XIX ième siècle en rattachant l'organe de contrôle des comptes désormais dépourvu de toute compétence

juridictionnelle au Parlement. Ce modèle, connu sous les termes de système anglo-saxon, allait alors influer sur l'ensemble des autres pays accédant à la démocratie représentative.

Le fait que certaines ISC soient expressément qualifiées d'organe du pouvoir législatif résulte ainsi d'une réaction pendulaire par rapport à l'histoire constitutionnelle antérieure comme ce fut le cas en Espagne, en Belgique ou en Autriche. Il s'agissait alors d'assurer son indépendance à l'égard du Gouvernement et d'instrumentaliser le contrôle financier au bénéfice du Parlement. L'émergence des Parlements va également aboutir à une réorganisation complète du contrôle des comptes publics en Suède et en Finlande. Abandonnant l'organisation antérieure, un système dualiste est mis en place. D'un côté, un organe administratif de contrôle rattaché au pouvoir exécutif, de l'autre des réviseurs parlementaires désignés par les chambres.

Il faut enfin noter que lorsque certains Etats abandonneront à partir des années 1925 - 1930, le régime parlementaire au profit du fascisme, du nazisme ou de toute autre forme d'organisation totalitaire, les relations qui s'étaient développées entre l'ISC et le Parlement sont remises en cause. Si la France offre l'exemple du régime de Vichy pendant lequel le rapport public fut remplacé «par un retour inattendu à la pratique du Premier Empire par un compte rendu au chef de l'Etat des travaux de la Cour des comptes» [8], ce sont surtout les exemples des régimes national-socialistes ainsi que le système qui existait dans l'ancienne République démocratique allemande qui illustrent cette évolution.

Dans le premier cas, l'ISC est maintenue mais la transformation du régime entraîne un certain nombre de modifications tenant à son statut [9] et à ses compétences. Le rôle de l'ISC fut ainsi renforcé alors que les relations instaurées avec le Parlement furent remises en question, le pouvoir exécutif effaçant le Parlement dans le fonctionnement des institutions. Dans le second cas, le contrôle financier externe fut supprimé relevant désormais d'une subdivision du ministère des Finances [10].

---

[8] *Cent-cinquentenaire de la Cour des comptes*, Paris, Imprimerie nationale, 1957, p.67. Il faudra attendre un arrêté du 19 décembre 1944 pour que le Comité du rapport public soit reconstitué.

[9] La loi du 13 décembre 1933 conféra des pouvoirs étendus au président alors que jusque là les décisions de la Cour étaient adoptées selon une procédure collégiale.

[10] La révision d'Etat était assujettie aux directives du ministère des Finances. Ce système de vérification trouvait ses origines dans le système de contrôle mis en place dans l'ancienne zone soviétique d'occupation et ne se rattachait en aucune manière au mode de contrôle

2 – L'ISC dans le processus de constitutionnalisation

Si l'on omet la Suède, l'ensemble des ISC des pays de l'Union européenne possède un statut constitutionnel. Dans la plupart des cas, leur constitutionnalisation remonte à l'époque des monarchies constitutionnelles, période où s'établissent les bases constitutionnelles au droit financier. Ce phénomène de constitutionnalisation des ISC qui s'explique par le fait que «la plupart de ces Etats ont accédé (...) à la vie constitutionnelle dans le courant du XIX ième siècle» [11] atteste aussi que la constitutionnalisation de cette institution est un phénomène connexe à la naissance du parlementarisme et qu'elle traduit une stabilisation de sa position institutionnelle à l'égard des pouvoirs publics.

D'une manière générale, la constitutionnalisation de l'ISC ou, au contraire, le silence de la constitution sont fonction de la dimension symbolique et politique qu'elle comporte. Elle permet, selon les cas, de souligner le rôle de conseiller financier de l'ISC à l'égard des pouvoirs publics ou d'affirmer, comme en Allemagne, l'indépendance de cette institution [12].

Cet ancrage constitutionnel des ISC s'explique aussi par la nature même des lois constitutionnelles qui sont «celles auxquelles on a voulu donner une plus grande stabilité qu'aux lois ordinaires, quel qu'en soit, d'ailleurs, l'objet» [13]. La constitutionnalisation de l'ISC emporte en effet un certain nombre de conséquences juridiques tenant à la compétence du législateur ou à l'intervention du juge constitutionnel.

Lorsque la constitution se borne à définir quelques principes généraux et renvoie à la loi ordinaire pour leur mise en œuvre, il est loisible de ré-

---

existant en Allemagne jusqu'en 1945. La révision d'Etat avait pour mission de vérifier le respect de la légalité socialiste dans le domaine financier, y compris les questions de planification budgétaire, le compte-rendu de l'exécution du budget étant conçu comme le compte rendu des réalisations du plan E.C. Dworak, *Das Finanzkontrollsystem der DDR*, Österreichisches Haushaltswesen, 1983.

[11] F. Delpérée, *Les nouvelles constitutions de l'Europe centrale*, Revue belge de droit constitutionnel, Bruylant, Bruxelles, 1996,p.18.

[12] La doctrine allemande considère, d'ailleurs, que l'affirmation constitutionnelle de l'indépendance de la Cour des comptes est un signe révélateur de l'Etat de droit,

[13] M. Waline, *Quelques réflexions sur la notion de Constitution en droit positif français*, Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique, 1933 n°1/2 p.112

former par voie législative les dispositions relatives à l'ISC [14] pour autant que les principes constitutionnels soient respectés. La constitutionnalisation de l'ISC apporte cependant deux garanties essentielles: une garantie d'existence, puisqu'elle ne peut être supprimée par voie législative et une garantie de compétences dont la pérennité à l'encontre du législateur ordinaire est assurée.

Cette question concerne essentiellement le fait de savoir si l'ISC est le seul organe de contrôle externe admis par la constitution et la question se posa, par exemple, en Allemagne durant le régime nazi. Tel est aussi le problème dans les Etats qui ne sont pas organisés d'une manière unitaire en raison de multiplicité des organes de contrôle externe [15].

A l'inverse, lorsque la constitutionnalisation de l'ISC est plus poussée, la garantie qu'elle lui confère renvoie nécessairement aux modalités du contrôle de la constitutionnalité des lois. La question essentielle tient alors davantage à la faculté reconnue ou non à l'ISC de saisir le juge constitutionnel qu'à l'existence d'un juge constitutionnel chargé d'assurer la suprématie de la constitution.

Dans quelques rares hypothèses, l'ISC exerce elle–même un contrôle sur la constitutionnalité des lois. Il est évident que cette compétence influe sur la nature des relations qu'elle entretient avec le Parlement. Les relations entre la Cour des comptes hellénique et le Parlement sont ainsi «strictement institutionnelles». Si le Parlement détermine le statut de la Cour, celle-ci «soumet à son jugement constitutionnel toutes les lois qu'elle est appelée à appliquer» [16].

B - LE RENFORCEMENT DU PRINCIPE DE SEPARATION

L'indépendance n'est pas une fin en soi. Elle est nécessaire dans la mesure où elle aide directement ou indirectement l'ISC à s'acquitter de ses

---

[14] La Cour constitutionnelle italienne a explicitement reconnu au législateur la possibilité de lui attribuer des compétences autres que celles prévues par la Constitution, Sentence n° 961 du 10 octobre 1988.

[15] La plupart des constitutions des Länder autrichiens ont créé un service de contrôle du Land dont la compétence recouvre à peu près celle de la Cour des comptes. Dans la mesure où elles ne limitent pas sa compétence, ces dispositions constitutionnelles peuvent instituer d'autres organes de contrôle financier.

[16] 3 ième congrès de l'EUROSAI, Prague, 1996, Rapport national de la Grèce, p. 2

responsabilités. S'il est admis que cette institution doit avoir une position indépendante à l'égard des pouvoirs publics, il convient d'insister sur le fait que l'indépendance ayant «un caractère fonctionnel et non seulement symbolique» [17], il faut l'évaluer à partir de critères opérationnels et non seulement comme une question de statut.

Toute une série de règles s'efforcent ainsi d'assurer l'indépendance effective des ISC (1) et de leurs membres (2) à l'égard des pouvoirs publics.

1 - L'indépendance de l'institution

Une distinction doit être opérée entre l'indépendance fonctionnelle de l'ISC à l'égard des pouvoirs publics, qui concerne son activité de contrôle, et son indépendance organique qui touche aux questions relatives à son personnel, à ses finances et à son organisation administrative interne. Les modalités de recrutement de son personnel ou la détermination de son budget sont, en effet, susceptibles d'influer directement sur les conditions dans lesquelles elle exerce ses compétences. Ces éléments sont donc aussi important pour apprécier l'indépendance réelle d'une ISC que la question de savoir quelles sont les conditions dans lesquelles elle réalise ses vérifications ou détermine ses conclusions.

Si les ISC sont régies par le principe du «Self Government» le mode d'adoption de leur règlement interne permet de distinguer les institutions connaissant une organisation collégiale de celles qui sont organisées d'une manière hiérarchique sur le modèle d'un service administratif, à l'image de la Cour des comptes autrichienne et du NAO britannique.

Bien que certaines ISC aient des ressources financières propres, dans la grande majorité des cas, l'ISC perçoit la quasi-totalité de ses ressources du budget général de l'Etat. Deux cas de figure se présentent pour l'essentiel en Europe: l'ISC dispose d'un budget autonome ou elle n'en dispose pas. Dans la première hypothèse, le ministère des Finances peut apporter des modifications au projet de budget établi par l'ISC, comme en Allemagne ou en Autriche, à moins qu'elle ne dépose son projet de budget directement devant le Parlement qui peut seul y apporter des modifications.

---

[17] D.A. Dewar, *L'indépendance des organismes de vérification d'Etat», Revue Internationale de la Vérification des Comptes publics*, juillet 1988, p.10.

D'une manière générale, on peut dire que la soumission de l'ISC aux règles financières de droit commun reste une procédure marginale et qu'elle se voit appliquer des procédures dérogatoires. L'ISC bénéficie en effet souvent d'une autonomie budgétaire, tandis que le rôle du pouvoir exécutif dans la détermination de son budget est fortement limité. Ainsi lorsque dans un pays donné l'accent est mis sur l'indépendance de l'ISC à l'égard du Gouvernement, cette conception se retrouve dans la procédure d'élaboration et d'adoption de son budget.

L'autonomie de gestion de l'ISC se retrouve généralement quant à la gestion de son personnel de vérification. Les règles applicables au recrutement du personnel témoignent ainsi du souci de garantir l'indépendance de l'ISC contre toute ingérence ou influence émanant du pouvoir exécutif. S'il fallait regrouper les ISC à partir de ce critère, on s'apercevrait que les ISC placées sous la dépendance plus ou moins prononcée du Parlement recrutent, en principe, librement leur personnel, le Gouvernement n'intervenant en aucune manière.

D'une manière générale, les règles relatives à la gestion du personnel des ISC et à leur recrutement doivent pourtant être analysées à partir de critères fonctionnels pour déterminer si elles permettent de doter l'ISC du personnel le plus qualifié pour lui permettre d'accomplir les missions que la loi ou la constitution lui ont confiées.

Du reste quel que soit le statut de l'institution supérieure de contrôle financier, c'est dans l'exercice de ses activités de contrôle que se mesure véritablement son indépendance. La liberté dont dispose les ISC pour programmer leur activité de vérification est étendue sans être infinie même si les institutions supérieures ayant le statut de juridiction ou bénéficiant d'un statut équivalent ne sont jamais assujetties ni aux directives du Parlement ni à celles du Gouvernement. Selon les pays, des demandes d'enquête spécifique adressées à l'ISC peuvent cependant émaner du Parlement et du Gouvernement ou du Parlement seulement. Dans ce cas, le caractère auxiliaire de l'ISC à l'égard du Parlement est davantage affirmé, cette procédure l'associant explicitement aux initiatives parlementaires de contrôle de l'activité gouvernementale.

Malgré l'absence de moyen d'intervention directe, les textes laissent souvent aux pouvoirs publics des moyens de pression tenant, par exemple, à la mise à disposition de ses crédits, à la nomination de ses membres ou au recours nécessaire à certains services pour accomplir certaines tâches. Ces

éléments mis côte à côte aboutissent à ce que plusieurs ISC se trouvent liées par un véritable «cordon ombilical» aux pouvoirs publics [18].

2 - L'indépendance des membres

Le problème de l'adéquation du mode de recrutement des membres de l'ISC aux compétences qui lui sont dévolues et à son statut à l'égard des pouvoirs publics est résolue très simplement lorsque l'ISC est organisé sur un modèle monocratique. N'ayant pour membre que son président, sa composition est essentiellement celle d'un corps de contrôleurs spécialisés, recrutés et licenciés librement. Par contre, lorsque l'ISC est une institution collégiale, un compromis doit être opéré entre la finalité fonctionnelle des recrutements, l'indépendance des membres, qui bénéficient du statut de magistrat, voire l'indépendance de l'ISC elle-même.

En raison de l'importance institutionnelle de l'ISC, la désignation de son chef relève en principe des plus hautes autorités de l'Etat. Lorsque cette désignation ressortit à la compétence du chef de l'Etat ou du Gouvernement, le Parlement est cependant souvent associé à cette désignation. Bien que l'intervention conjointe du Gouvernement et du Parlement soit considérée comme un gage d'indépendance pour l'ISC, le fonctionnement du principe majoritaire en atténue la portée.

La désignation parlementaire du chef de l'ISC concerne un peu plus de la moitié des pays membres de l'EUROSAI et illustre le statut de l'ISC à l'égard du Parlement à moins qu'elle ne traduise la volonté de renforcer l'indépendance de l'ISC à l'égard du pouvoir exécutif. Il reste que les conditions dans lesquelles cette désignation s'effectue renforcent ou au contraire diminuent l'influence des considérations partisanes et que le mode de scrutin est ici un mécanisme révélateur.

D'une manière générale, le statut de l'ISC à l'égard des pouvoirs publics influe de manière déterminante sur les règles qui régissent la désignation de ses membres. L'évolution du mode de désignation des membres de l'ISC selon les régimes politiques successifs témoigne ainsi de la sensibilité de cette matière.

---

[18] Pour reprendre l'expression de J. Chevallier, citée par S. Hubac, E. Pisier, *Les autorités face aux pouvoirs*, in *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, 1988, p. 129.

L'ISC recrute d'ailleurs désormais elle-même ses membres dans plusieurs pays: au Portugal, en Italie, en Grèce et en Allemagne. Pour les autres, les pouvoirs publics doivent respecter une exigence de compétence s'agissant des personnes qu'ils désignent en qualité de membre de l'ISC, l'indépendance de cette dernière est également assurée, dans un certain nombre de pays, par diverses procédures de consultation qui l'associent, d'une manière plus ou moins étroite, à la désignation de ses membres, soit qu'elle propose les candidats à la nomination, soit qu'elle émette un avis sur les nominations projetées.

Du reste, quel que soit leur mode de nomination, les membres de l'ISC bénéficient généralement des garanties accordées aux magistrats qu'il s'agisse de la durée de leur mandat, de l'avancement, même si l'on observe que l'avancement aux postes de direction reste souvent une compétence gouvernementale et du régime disciplinaire avec parfois l'existence d'un conseil de la magistrature spécialisé.

L'édiction d'un régime d'incompatibilités fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs vient par ailleurs renforcer l'indépendance de l'institution en évitant que «la distinction des organes (soit) tenue en échec par une confusion des personnes» [19]. L'attrait des cabinets ministériels exerce cependant dans certains pays une influence non négligeable puisque le tiers des membres de la Cour des comptes française a occupé un tel emploi depuis sa nomination. La Cour des comptes autrichienne présente quant à elle une particularité intéressante. Bien que qualifié d'organe du Conseil national par la Constitution, son président est responsable politiquement devant le Parlement tandis qu'il assiste avec voix consultative à certaines délibérations du Conseil des ministres lorsque des questions relatives au personnel de la Cour des Comptes sont discutées [20].

---

[19] P. Wigny, *Droit constitutionnel, principes et droit positif*, tome 2, Bruylant, Bruxelles, 1952, p.491

[20] En vertu de l'ordonnance impériale du 27 mars 1854, et alors que la Cour des comptes était un organe du monarque possédant le même rang qu'un ministère, son président assistait déjà au Conseil des ministres.

II – LE PRINCIPE DE COLLABORATION

Quel que soit le détail de leurs compétences, les ISC ont vocation à collaborer au fonctionnement régulier des pouvoirs publics par l'exercice d'une mission générale d'information. L'histoire des relations unissant l'ISC aux pouvoirs publics pourrait ainsi se résumer à une longue marche vers la transparence des affaires publiques, commencée par la communication aux assemblées parlementaires des résultats de l'exécution du budget de l'Etat et non encore achevée. Leurs attributions visant à assurer le respect de la légalité de l'action administrative et l'efficacité de la gestion financière publique les situent donc entre le Parlement et le pouvoir exécutif quel que soit par ailleurs leur statut (A).

L'examen de leurs compétences montre quant à lui que ces institutions ont de tous temps été chargées de veiller à l'application des dispositions légales, de signaler les abus ou les erreurs commises et de proposer les améliorations à y apporter de sorte qu'elles oscillent entre une fonction de contrôle et une fonction de conseil (B).

A - L'ISC, ENTRE PARLEMENT ET GOUVERNEMENT

Organe supérieur de contrôle externe, l'ISC se différencie des autres corps de contrôle en ce qu'elle exerce ses compétences également au profit du Parlement dont elle apparaît l'auxiliaire à plus d'un titre (1). Pourtant quel soit leur statut, ces institutions restent aussi l'auxiliaire du pouvoir exécutif (2).

1 - L'ISC, organe auxiliaire du Parlement

Si l'acquisition des prérogatives budgétaires des Parlements a coïncidé avec l'établissement de leurs relations avec les ISC, c'est que la majeure partie des contrôles effectués par ces institutions dérive de l'activité déployée par le pouvoir exécutif dans le cadre de l'exécution du budget de l'Etat qu'il s'agisse d'un contrôle préventif ou d'un contrôle a posteriori qui s'inscrivent tous deux dans le fonctionnement du régime parlementaire. Dans le premier cas, les actes du Gouvernement ne deviennent en principe exécutoires qu'après qu'elle ait vérifié leur légalité et apposé son visa. Mais le contrôle préventif ne modifie pas les règles de fonctionnement des institutions politiques: lorsque les nécessités de l'action gouvernementale imposent de passer outre à un refus de visa émis par l'ISC, l'appréciation

politique de l'action gouvernementale reste la compétence exclusive du Parlement, le Gouvernement pouvant passer outre à ce refus en Belgique et en Italie.

Bien que le contrôle préalable permette à l'ISC de s'assurer de la légalité des actes administratifs, on observe un peu partout une diminution des actes qui y sont soumis qu'il s'agisse de la Grèce, de l'Italie ou du Luxembourg, où il a même été complètement supprimé. Les contrôles a posteriori occupent ainsi une place croissante parmi les activités des ISC, certaines exerçant d'ailleurs exclusivement de telles compétences à l'image des Cours des comptes autrichienne, allemande ou néerlandaise.

Le contrôle a posteriori comporte toujours un examen portant sur la manière dont le Gouvernement a exécuté le budget plaçant ainsi l'ISC au centre de la procédure de reddition des comptes publics, principe fondateur du régime parlementaire. Dans la plupart des pays, ce contrôle se traduit par l'établissement d'un rapport informant le Parlement des conditions d'exécution du budget. Une attestation certifiant l'exactitude des comptes remis au Parlement par le pouvoir exécutif est aussi parfois établie.

Si l'information du Parlement s'est longtemps limitée aux éléments utiles à la décharge à donner au Gouvernement, son information s'est depuis diversifiée et la plupart des ISC remplissent de nos jours une fonction générale d'information à l'égard du Parlement sur toutes les questions ayant trait au domaine des finances publiques. Le nombre des rapports remis au Parlement est ainsi en constante augmentation, tandis que leur objet même évolue en raison des compétences nouvelles qui leur sont confiées.

L'assistance que l'ISC apporte au Parlement est facilitée par le fait qu'un cadre juridique définit leurs relations. La plupart des ISC bénéficient ainsi d'un libre accès au Parlement qui résulte de leur position institutionnelle à son égard, à moins qu'elles l'aient acquis depuis l'instauration du régime parlementaire. La procédure des auditions de membres des ISC s'est ainsi développée, tandis que cette institution s'est parfois encore davantage immiscée dans la vie du Parlement en participant aux travaux de ses commissions.

Ces évolutions se sont rarement accompagnées d'une prise en compte de la responsabilité particulière de l'opposition dans le contrôle de l'activité gouvernementale et du rôle de l'ISC à cet égard afin de s'adapter

à la modification du schéma traditionnel Parlement / Gouvernement en un dualisme majorité parlementaire / opposition [21].

Le plus souvent l'existence d'un organe parlementaire de liaison ISC / Parlement assure en effet le suivi des travaux de l'ISC, prend note de ses observations et de ses recommandations. Si la création d'une telle commission rend compte de la nature des relations qui existent entre l'ISC et le Parlement, son fonctionnement illustre les bénéfices qu'une collaboration institutionnalisée des organes de contrôle externe est susceptible de procurer.

Car si le rôle de la commission parlementaire chargée de l'examen des rapports de l'ISC témoigne parfois du caractère préparatoire et subordonné des contrôles qu'elle effectue par rapport au contrôle parlementaire elle traduit ailleurs la volonté de mettre en place une structure permettant aux responsables de l'exécution du budget de s'expliquer publiquement.

2 – L'ISC, organe auxiliaire du pouvoir exécutif

La question de savoir dans quelle mesure les ISC relèvent de la sphère administrative mérite d'être posée car l'administration exerce aussi une mission de contrôle, «une mission de renseignement, une mission d'étude et (...) de préparation des décisions» [22] et que ces attributions sont, en fait ou en droit celles de toute ISC quels que soient, par ailleurs, son statut à l'égard des pouvoirs publics et le détail de ses compétences.

Nombreuses sont ainsi les ISC qui oscillent en fonction de leurs caractères propres entre les deux modes classiques de contrôle que sont, d'une part, le mode juridictionnel et, d'autre part, le mode non juridictionnel. L'Allemagne possède, notamment, une ISC indépendante dénommée Cour des comptes bien que dépourvue de toute attribution juridictionnelle que la doctrine qualifie de mélange entre un tribunal et une administration, puisqu'elle possède les caractères mais non les compétences d'une juridiction [23].

---

[21] En Autriche, le règlement intérieur du Conseil national prévoit par exemple qu'un contrôle peut être réalisée par la Cour des comptes si une motion parlementaire obtient la signature d'au moins vingt députés.

[22] R. Drago, *Traité de science administrative*, p. 226

[23] C.B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Verlag Franz Vahlen*, München, 1994, p.461.

La question de savoir si les ISC ne seraient pas avant tout de simples autorités administratives tient au fait que ces institutions sont, en grande partie, restées l'auxiliaire du chef de l'administration dans l'exercice des pouvoirs de contrôle qu'il possède sur ses subordonnés. Alors que le contrôle des comptes publics s'intègre d'une manière certaine au contrôle administratif, l'information du pouvoir exécutif reste la mission naturelle de la plupart des ISC ainsi qu'en témoigne l'existence généralisée de procédures d'information.

D'une manière générale, l'objet du contrôle des comptes publics permet de considérer que les ISC font partie de ce qu'il est possible de désigner sous les termes d'administration de contrôle [24]. L'examen de la composition de ces institutions et des fonctions exercées par leurs membres attestent en outre que certaines d'entre elles se situe à la frontière du contrôle et de l'administration active comme c'est le cas en France, où les membres de la Cour des comptes sont de hauts fonctionnaires polyvalents.

Si ces possibilités d'échange entre l'ISC et l'administration active dépendent largement du statut de l'ISC et de la nature des relations qu'elle entretient avec les pouvoirs publics, il demeure qu'allant au-delà d'une simple tâche de contrôle plusieurs ISC s'immiscent de manière importante dans la sphère administrative et possèdent une compétence générale en matière d'édiction des normes comptables, à moins qu'elles ne soient dotées de diverses compétences administratives: tenue du grand-livre de la dette publique, contreseing des titres de créance engageant l'Etat, voire même établissement du compte général de l'Etat.

On observe donc que les ISC et les autorités administratives indépendantes ont en commun d'être des organes indépendants situés en dehors de la hiérarchie administrative ordinaire tout en exerçant des attributions de nature administrative. L'indépendance des l'ISC a du reste depuis toujours été assurée, tantôt par la voie d'une juridictionnalisation du contrôle financier, tantôt par son statut d'administration supérieure qui la plaçant à l'égal des autres ministères lui conférait une entière autonomie à l'égard des administrations contrôlés.

La question est alors de savoir si les ISC dotées de compétences juridictionnelles sont de simples autorités administratives dotées de compéten-

---

[24] Par opposition à l'administration de gestion et à l'administration de mission. Sur ce point, J.L. Bodiguel, J.L. Quermonne, *La haute fonction publique sous la V ième République*, PUF, 1983, chapitre 4: Les appareils bureaucratiques pp.141 s.

ces juridictionnelles ou s'il s'agit au contraire d'institutions dotées d'une véritable dualité fonctionnelle. En France, la spécificité matérielle du jugement des comptes publics n'empêche pas d'appliquer au juge des comptes les critères traditionnellement utilisés pour définir ce qu'est un organe juridictionnel, tandis que la plupart des autres juridictions financières disposent d'une compétence de pleine juridiction pour apprécier la responsabilité des comptables publics voire même des autres agents publics.

Le caractère désormais marginal de leurs attributions juridictionnelles imprime pourtant à ces institutions une dualité fonctionnelle. Ce caractère mixte se voit parfois renforcé lorsque leurs activités juridictionnelles ont été séparées de leurs autres compétences de vérification comme en Espagne ou au Portugal.

Il faut donc considérer qu'il existe deux types de juridictions financières: les ISC chargées de juger les comptes, comme c'est le cas en France, au Luxembourg et dans une certaine mesure en Belgique, et les ISC dotées de compétences juridictionnelles aux fins de sanctionner les infractions et de veiller à la réparation des préjudices causés au Trésor public que les faits résultent ou non, selon les Etats, de l'examen des comptes, comme en Espagne, au Portugal, en Grèce et en Italie, encore que la Cour des comptes italienne cumule ces deux caractères.

B – L'ISC ENTRE CONTRÔLE ET CONSEIL

Si les ISC contribuent au fonctionnement régulier des pouvoirs publics en s'intégrant à la procédure de reddition des comptes publics, cette analyse ne rend cependant plus compte des enjeux actuels du contrôle des finances publiques. Il n'est en effet pas possible d'apprécier le rôle joué par ces institutions en se plaçant exclusivement sur le terrain du droit constitutionnel, car c'est alors négliger les paramètres extra-juridiques qui pèsent sur leurs compétences de contrôle.

On ne peut donc analyser les missions dévolues aux ISC à l'égard des pouvoirs publics sans s'interroger sur les enjeux du contrôle supérieur des finances publiques confié à ces institutions (1), d'autant que les évolutions du contrôle financier désormais orienté vers l'appréciation de la gestion publique renforcent leur fonction de conseil (2).

1 – Les nouveaux enjeux du contrôle des finances publiques

D'une manière générale, le contrôle externe apparaît comme une sorte de supervision du contrôle interne qui offre au Parlement les garanties d'un contrôleur indépendant. Plusieurs pays ont donc confié à l'ISC le soin de superviser le contrôle financier interne, l'éparpillement des contrôles apparaissant comme une source d'affaiblissement de cette institution.

Cette question pose incidemment celle de l'efficacité du contrôle financier de l'action publique et on assiste dans certains pays à une intégration relative du contrôle financier quand ce n'est pas à une véritable déconcentration du contrôle externe. En Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas, l'ISC possède ainsi des «antennes» de contrôle au sein même de l'administration.

Cette répartition des tâches leur permet ainsi de concentrer leurs efforts sur le contrôle de l'efficacité de la gestion publique renvoyant autant que possible le contrôle de légalité sur les organes de contrôle interne dès qu'elles ont pu en évaluer l'efficacité. Ces évolutions méritent d'être mentionnées puisqu'elles maintiennent l'existence d'un contrôle externe qui constitue «la raison sociale» de ces institutions. Il reste que la concentration des travaux de l'ISC sur le contrôle de la gestion financière publique n'est pas conditionnée par une articulation organique entre le contrôle externe et le contrôle interne, la manière dont l'ISC conçoit le rôle du contrôle interne restant déterminante.

Si la nouvelle répartition du contrôle financier aboutit à ce que la plupart des ISC consacrent la majeure partie de leur attention à l'efficacité et non plus à la régularité de l'action financière publique, cette évolution n'est pas sans poser de nouveaux problèmes tenant à la nécessaire distinction entre ce qui relève de l'appréciation d'un corps technique et ce qui relève de l'appréciation politique des pouvoirs publics. C'est désormais l'ensemble de la gestion financière publique qui se trouve soumis à son contrôle et plus seulement les dépenses ou les recettes prises isolément, les mesures dont elles découlent étant aussi examinées. Sans se prononcer directement sur l'opportunité des mesures adoptées, le contrôle de gestion évalue néanmoins la pertinence des choix effectués. Or, cet élément est d'autant plus important que les travaux d'évaluation réalisés par l'ISC font rarement suite à une demande externe.

L'extension continue des compétences de contrôle des ISC et la difficulté de définir un critère satisfaisant pour en circonscrire l'étendue témoigne de la diversification des modes d'intervention publique. Dans la plupart des pays, les ISC ont ainsi étendu leurs compétences de contrôle à des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique, organismes de sécurité sociale, organismes privés bénéficiant de concours publics, qu'il s'agisse du contrôle des entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation ou du contrôle des organismes subventionnés.

D'une manière générale, la recherche d'un critère de compétence permettant d'obtenir une vision synthétique des compétences de contrôle de l'ISC conduit à constater que le rôle assigné à cette institution est à géométrie variable même lorsqu'il s'agit de ses compétences juridictionnelles. La mise en perspective des divers systèmes nationaux fait apparaître une philosophie différente du contrôle financier et, par voie de conséquence, du rôle de l'ISC à l'égard des pouvoirs publics.

Si la notion de deniers publics a révélé ses limites explicatives quant aux compétences de la Cour des comptes française, tel n'est pas systématiquement le cas à l'étranger où la notion de moyens budgétaires est parfois également utilisée pour circonscrire la compétence de l'ISC. La différence tient à ce que dans cette hypothèse, la compétence de contrôle de l'ISC est intimement liée au respect des prérogatives budgétaires du Parlement et au droit légitime des citoyens de connaître l'utilisation faite des ressources publiques. Toute utilisation de moyens budgétaires, même en dehors de l'appréciation à porter sur la responsabilité politique du Gouvernement est ainsi soumise à son contrôle comme par exemple les dépenses électorales des partis politiques.

La soustraction de certaines dépenses au contrôle de l'ISC est du reste une règle presque aussi répandue que le principe de la vérification des comptes et ces limitations sont forts anciennes. Les limitations apportées au contrôle de l'ISC s'expliquent de nos jours par une interprétation nationale du principe de la séparation des pouvoirs et par des considérations liées à la protection de secrets concernant la sécurité nationale, où des restrictions s'appliquent quant au nombre des contrôleurs et à la diffusion des rapports de vérification.

2 - Le conseil

Les recommandations formulées par les ISC s'inscrivent dans le cadre de leur mission d'information, de sorte que le conseil apparaît comme une mission naturelle de ces institutions. Cette faculté que les ISC ont su utilement développer comporte cependant certaines limites tenant au souci de ces institutions de ne pas empiéter sur ce qui relève du pouvoir de décision des pouvoirs publics.

L'expertise, désormais, qualifiée de pouvoir dans le cadre de l'analyse du modèle occidental d'administration publique exerce une influence non négligeable sur la nature des relations que l'ISC entretient avec les pouvoirs publics et il n'est pas rare que leurs examens révèlent à quel point plusieurs objectifs poursuivis par les pouvoirs publics sont contradictoires.

Il faut pourtant veiller à ce que l'ISC «ne soit jamais associée aux fonctions de l'exécutif d'une manière qui puisse être considérée comme une preuve de manque d'indépendance et d'objectivité de l'institution dans l'exercice de son mandat» [25]. Si l'activité de conseil des ISC nécessite toujours une conciliation avec leur fonction première de contrôleur, le contrôle de gestion constitue à ce propos un nouveau défi. Ayant pour principal objectif la mise à jour des lacunes à des fins correctives, il ne peut devenir un instrument d'aide à la décision qu'en offrant des possibilités d'allers et retours entre l'analyse et l'action administrative.

Le contrôle de l'efficacité de la gestion publique s'est développé au lendemain de la Première Guerre mondiale. La nécessité de limiter les dépenses publiques pour financer la reconstruction et payer les réparations de guerre créa un climat particulièrement favorable au développement d'un nouveau type de contrôle axé sur l'efficacité de l'action publique. Contrairement à une opinion répandue, le contrôle de gestion ne trouve donc pas son origine dans le système anglo-saxon puisque ce n'est qu'à partir de 1983 que le National Audit Office a été chargé d'effectuer un contrôle portant sur l'économie, l'efficience et l'efficacité de la dépense publique.

Les textes sont vagues et rien ne définit ce qu'est le bon emploi des fonds publics. Portant sur l'efficacité de l'action administrative, le contrôle de gestion s'intéresse à l'utilité pratique d'un dispositif légal et aux résul-

[25] Normes de contrôle publiées par le Comité des normes de contrôle de l'INTOSAI, juin 1992, article 64

tats concrets d'une action administrative, comblant ainsi une des lacunes des dispositifs traditionnels de contrôle. Le problème reste alors de savoir quels sont les critères qui permettent de mesurer ces divers éléments, d'autant que si le contrôle de gestion ne porte pas sur l'exercice du pouvoir normatif son développement est concomitant à l'extension du champ d'activité de l'Etat dans la sphère économique et sociale.

Le contrôle de gestion montre, du reste, que l'ISC s'intègre aux évolutions du contrôle de l'action administrative, la norme servant à apprécier l'action de l'Etat résidant, désormais «dans un dialogue permanent entre la logique économique et la détermination politique des besoins à satisfaire» [26]. La gestion financière publique n'est plus désormais satisfaisante seulement parce qu'elle répond aux exigences minimales qui veulent que la dépense soit légale et efficace, c'est-à-dire qu'elle atteigne ses objectifs. La gestion publique se doit d'être efficiente et économe, c'est-à-dire, qu'elle doit intégrer une logique de productivité.

Le contrôle concomitant vient dans plusieurs pays renforcer l'efficacité des contrôles de l'ISC qui ne portent plus seulement sur des opérations déjà effectuées mais qui, au contraire, accompagnent l'action de l'administration. Cette procédure qui témoigne d'une nouvelle conception du contrôle a posteriori contribue à améliorer la transparence des procédures décisionnelles. La fonction de l'institution de contrôle apparaît donc de manière explicite: elle informe les décideurs politiques des enjeux et des conséquences financières de leurs choix, mais il ne lui appartient pas de faire prévaloir ses considérations liées à l'efficacité de la gestion financière, l'appréciation de l'opportunité de la décision restant strictement politique.

Si l'intervention de l'ISC dans le cadre de la procédure budgétaire a en principe lieu lors de l'examen du compte rendu de l'exécution du budget, certaines d'entre elles interviennent lors de la préparation du budget. En Allemagne, les responsables ministériels ont ainsi l'obligation de lui transmettre leur projet de budget et ses membres assistent aux négociations qui s'engagent entre les représentants du ministère des Finances et ceux des autres ministères. Plusieurs initiatives récentes laissent pressentir une évolution faisant davantage intervenir l'ISC avant l'adoption du budget à l'image des avis qu'émet la Cour des comptes belge sur le projet de

[26] Brocher et Tabatoni, *Economie financière*, Paris, PUF, 1959.

budget ou de la participation de la Cour des comptes française au débat d'orientation budgétaire.

Le développement du rôle de conseiller des pouvoirs publics des ISC se traduit également par l'existence de compétences consultatives qui, à la différence de leurs traditionnelles observations et recommandations, les associent au processus décisionnel. Même lorsque les textes ne prévoient pas leur intervention, il ressort de la pratique qu'elles sont souvent associées de manière informelle au processus d'élaboration des textes légaux ne serait-ce que pour s'assurer de la cohérence des procédures instituées en matière de comptabilité publique.

La fonction consultative des ISC se distingue ainsi de leurs autres compétences informatives en ce sens que c'est l'administration qui sollicite son avis et non l'ISC qui émet des recommandations à la suite de ses contrôles. De la recommandation dépourvue d'effet obligatoire, l'ISC émet un avis dont la sollicitation peut être obligatoire et dont la portée lie parfois l'autorité consultante. Dans tous les cas, la procédure consultative produit des effets positifs qu'une appréciation limitée aux conséquences juridiques de l'avis ne permet pas d'apprécier.

L'existence de compétences consultatives au profit de l'ISC ne peut s'analyser comme un simple renouveau de sa fonction informative. Dans bien des cas, cette fonction consultative s'analyse comme une forme sui generis de contrôle. Il n'est pas sûr cependant que l'ensemble des ISC ait à gagner en influence à voir certaines de leurs activités de conseil prendre la forme juridique d'une consultation, leur influence réelle étant parfois aussi importante grâce aux mécanismes informels de concertation par lesquels elles collaborent à l'amélioration des procédures en vigueur.

CONCLUSION:

Le mirage «anglo-saxon» conduit parfois à considérer que l'efficacité du contrôle financier dépend des rapports que l'ISC entretient avec le Parlement. Or, l'audience parlementaire des travaux de l'ISC dépend davantage de la nature des relations existant entre le Parlement et le Gouvernement que de la question de savoir si le contrôle financier est confié à une juridiction ou à un auditeur général.

Finalement, que l'on s'intéresse à la relation ISC- Parlement ou à celle ISC - pouvoir exécutif, la conclusion qui s'impose est son statut et ses

compétences, aussi divers soient-ils, ne sont que la transcription sur le plan du contrôle financier de la place prééminente occupée par le pouvoir exécutif dans les régimes politiques contemporains. Appliquée à l'ISC, cette conclusion vient renforcer le besoin d'indépendance dont elle doit bénéficier à l'égard des pouvoirs publics, sur un plan tant matériel, humain que financier. Les conclusions du IV ième Congrès de l'EUROSAI et celles du séminaire préparatoire de Lisbonne de 1998 prêchent en ce sens montrant ainsi que, si l'indépendance de l'ISC est reconnue par la quasi-totalité des Etats, cette question attend toujours «sa réalisation définitive» [27].

[27] Intervention israélienne au II ième Congrès de l'INTOSAI, 1956, *Moyens institutionnels propres à assurer l'indépendance des corps chargés du contrôle supérieur des finances publiques*, p. 75.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA E RESPONSABILIDADE CIVIL DELITUAL DE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES DO ESTADO

PROBLEMAS DE JURISDIÇÃO

Por: António Cluny*

---

* Procurador-Geral Adjunto no Tribunal de Contas.

INDICE

I IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

II O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SUA NATUREZA E EVOLUÇÃO DOUTRINAL E LEGISLATIVA

III A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

IV CONCLUSÃO

I - IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

1. O facto de, num cada vez maior número de casos e por causa dos mesmos factos, o Ministério Público, no Tribunal de Contas, vir constatando uma concomitância da sua actividade processual, com vista à reparação dos danos causados ao Estado, através da concretização da *responsabilização financeira reintegratória* dos titulares de cargos públicos e funcionários do Estado (artigo 59° da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto), com idêntica actividade do Ministério Público nos tribunais civis, no âmbito da *responsabilidade civil* e, principalmente, nos tribunais criminais, imporia, desde logo, uma reflexão de carácter pragmático, tendo em vista a coordenação de funções e a unificação de critérios desta magistratura.

Com efeito, não raramente, acontece que, tendo por base uma mesma factualidade e uma base probatória de natureza documental comum, porque provinda, nos dois casos e quase sempre, do próprio Tribunal de Contas ou dos organismos de controlo interno, se desenvolvem, simultaneamente, actividades desta mesma magistratura, tendo em vista a reparação dos *"mesmos danos"* produzidos ao Estado, tanto através da formulação de um pedido de indemnização civil, como por via de um pedido de reposição em sede de jurisdição financeira.[1]

Porém, ao contrário do que sucede em alguns outros países, em Portugal, o Ministério Público constitui um corpo único de magistrados que intervém unitária e coerentemente em todas as jurisdições e, designadamente, na financeira, pelo que mais se justifica a concretização de uma sua acção concertada e coerente.[2]

A importância desta questão revela-se mais evidente quando no Tribunal de Contas se desenvolve uma *acção de responsabilidade financeira*

---

[1] Nota :
Sempre que aqui usarmos a expressão ***responsabilidade financeira*** queremos referir-nos à ***responsabilidade financeira reintegratória.*** Quando nos quisermos referir à ***responsabilidade financeira sancionatória*** di-lo-emos especificamente.

[2] Países há onde o Ministério Público, devido às específicas funções do Tribunal de Contas não se encontra aí representado e outros, como a Itália, a Grécia ou a França onde o Ministério Público junto do Tribunal de Contas não é representado pelo "mesmo" Ministério Público que intervém nos tribunais judiciais.
V. a propósito *O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS NO DIREITO COMPARADO* de Alfredo José de Sousa – *Intervenção feita no IV Encontro Internacional do Ministério Público junto dos Tribunais de Contas, no Estado de Sergipe, Brasil, de 24 a 26 de Fevereiro de1999.*

baseada em *desvio de fundos* e, no âmbito da jurisdição penal, pelos mesmos factos, estão, por exemplo, em causa processos relativos a delitos de *peculato* ou *burla*, praticados por funcionários públicos ou titulares de cargos políticos, na sequência dos quais foi deduzida acusação pelo Ministério Público e, em obediência ao *princípio da adesão*, foi formulado um requerimento indemnizatório conexo.

Mas, a questão da coincidência de infracções de natureza distinta e consequente concomitância de acções é hoje mais ampla e complexa e pode abarcar mesmo situações que, aparentemente, sempre foram encaradas como constituindo apenas ou fundamentalmente um mero ilícito financeiro.

Basta recordarmos, a propósito, os autênticos *"caldeirões"*, em que se tornaram os tipos legais de crime constantes dos artigos 14° e 21° n° 2 da Lei 34/87 de 16 de Julho, referentes ao incumprimento de normas orçamentais por parte dos titulares dos cargos políticos, que compreendem em si todo o tipo de actos irregulares e podem integrar (integram quase sempre), simultaneamente, factos, também e desde sempre, tipificados como ilícitos financeiros.

Referimo-nos, em concreto, entre outras infracções especificamente financeiras, ao *alcance* ou *pagamento indevido,* previstos no artigo 59° da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto ou aos ilícitos constantes dos artigos 60° e 61° do mesmo diploma, na medida em que representem violação de normas financeiras.[3]

Assim, também nestes casos e pelos mesmos factos, pode acontecer a intervenção do Ministério Público em jurisdições diferentes, mas procurando acautelar os *"mesmos danos"* causados ao Estado.

Isto é, vem-se alargando, indubitavelmente, o campo comum de normas de diversos ramos do Direito, que integram, simultaneamente, ilícitos penais, civis e financeiros e determinam, por isso, também, paralelamente, *responsabilidade civil* e *financeira.*

---

[3] Reportamo-nos aqui ao *Alcance,* enquanto facto objectivo alheio à noção de infidelidade e tal como o define Sousa Franco em *FINANÇAS PÚBLICAS E DIREITO FINANCEIRO,* Vol. I, p, 485. Ed. Almedina, Coimbra 1998; *"Quando o tesoureiro da Fazenda Pública não tenha em cofre, ou com saída devidamente documentada, quantia ou valor que aí devia estar em função da escrita, ou quando não apresente ou não tenha documentos de cobrança ou outros valores à sua guarda, cuja falta não permita analisar o balanço e a escrita da sua responsabilidade."*

Note-se, todavia, que, neste âmbito, apenas estamos a falar de *situações de responsabilidade relativas às relações entre o Estado, os seus funcionários e os titulares de cargos públicos,* enquanto passíveis de responsabilidade financeira e não entre o Estado e terceiros ou entre estes e aqueles.[4]

2. Acresce, por outro lado, mas contribuindo também para o adensar da "confusão," que vem aumentando o universo dos servidores do Estado e funcionários que podem ser sujeitos a *responsabilidade financeira.*

Tenha-se, por exemplo, em atenção o disposto no artigo 15° do recente DL n° 179/99 de 8 de Junho, que, genericamente, estende a *responsabilidade financeira* a todas as *entidades, funcionários* e *agentes* que, em violação do disposto naquele diploma, intervenham num processo nele previsto.

3. Neste contexto, a prática seguida até hoje pelo Ministério Público no Tribunal de Contas, tem sido a de sustar a propositura da acção de responsabilidade financeira, no âmbito deste Tribunal, aguardando-se a concretização e julgamento do processo criminal e do pedido cível ali deduzido em obediência ao princípio da adesão.[5]

Tal prática não deriva, porém, de uma mera *"praxe"*. Ela tem resultado, não só de diversos factores ligados à filosofia do processo penal, como, também, de factores relacionados com a própria história do conceito de responsabilidade financeira e das competências do Tribunal de Contas.[6]

---

[4] V. Sousa Franco - Prefácio *a Tribunal de Contas - Legislação Anotada* de José Tavares e Lídio Magalhães; Almedina, Coimbra 1990 – p. 30. *"A sua actividade [do Tribunal de Contas] diferencia-se de todos estes por não dirimir litígios entre o Estado e os particulares levantados por estes como meio de garantia dos seus direitos e interesses legítimos, mas antes por dirimir litígios entre o Estado e os particulares suscitados,* ***ex officio*** *por imposição da lei ou por actuação do Ministério Público, como representante dos interesses do Estado ou como defensor da legalidade, arrancando de um intuito de proteger o interesse público, com verificação da responsabilidade de particulares, em regra conexos com o interesse público por que seus responsáveis de autoridade , funcionários, agentes, ou mesmo beneficiários de dinheiro público."*

[5] Notem-se, aliás, as normas específicas relativas à responsabilidade civil emergente de crime de responsabilidade de titular de cargo político constantes do Capítulo V – artigos 45° a 48° - da Lei n° 34/87, de 16 de Julho.

[6] Recordemos, por exemplo, que, no âmbito do Decreto n° 22 257 de 25 de Fevereiro de 1933, o n° 12 do artigo 6°, relativo à competência do Tribunal de Contas, dizia *"Compete ao Tribunal de Contas: ... 12° Tornar efectivas as responsabilidades a que se referem os artigos 28° e 35° a 38° deste decreto, para o que promoverá as respectivas acções perante os tribunais por intermédio dos competentes agentes do Ministério Público;"*

Com efeito, inicialmente, o Tribunal de Contas tinha, apenas, competência para o julgamento da conta e efectivação da responsabilidade financeira *objectiva* do contável por *Alcance* e, só depois da publicação da Lei nº 2054 de 21 de Maio de 1952, ganhou competência para estabelecer uma responsabilidade subjectiva, mas unicamente, quando subsidiária.[7]

E, pelo menos até à vigência da lei 86/89 de 8 de Setembro, a situação assim se manteve.

Daí decorria que, quando a responsabilidade resultava do cometimento de uma acção que, além de irregular do ponto de vista financeiro, também pudesse ser apreciada do ponto de vista criminal, o Ministério Público no Tribunal de Contas e o próprio Tribunal aguardassem a actuação dos tribunais comuns.

Assim, e no que aos factores inicialmente invocados concerne, a actuação usual do Ministério Público tem-se baseado na "necessidade" de concretização prática do *princípio da suficiência do processo penal* e de preocupações de rigor na busca da verdade material.

Também e mais recentemente, pode encontrar sustentação nas modernas concepções da criminologia e na doutrina penalística que sustenta a existência de um mais amplo alcance jurídico dos fins e objectivos do dever de indemnizar, quando a indemnização é atribuída em sede de processo penal e na sequência da prática de um crime.[8]

Ora, as situações a que se referiam os citados artigos 28º e 35º a 38º reportavam-se, no essencial, a infracções que hoje denominamos de *pagamentos indevidos*.
Era, unicamente, a través do artigo 32º do referido diploma que era conferida ao Tribunal de Contas competência para, em sede de julgamento da conta efectivar a responsabilidade – *objectiva* - dos exactores da Fazenda, quando em *Alcance*.
Note-se, todavia, que neste caso, atenta a anterior definição de *Alcance,* se estava perante uma competência para julgar uma responsabilidade estritamente objectiva, mandando, ainda, o § 6º do referido preceito, relegar para os tribunais comuns a apreciação da responsabilidade criminal quando esta, no julgamento de contas fosse reconhecida, servindo de base ao processo crime as provas obtidas no processo de julgamento de contas.

7 V. *CONTROLO EXTERNO E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (O SISTEMA PORTUGUÊS), Ed. Tribunal de Contas, 1999, p.17.*

8 V. Figueiredo Dias - *DIREITO PENAL PORTUGUÊS*, Aequitas/Editorial Notícias, § 61 a § 66, pag. 76 a 79 - sobre a reparação como terceiro degrau do direito penal.
V. ainda, a este propósito, a referência feita por Tolda Pinto à doutrina nacional e estrangeira que atribui à indemnização efectivada em processo penal a característica de um "terceiro grau" do sistema sancionatório – *A TRAMITAÇÃO PROCESSUAL PENAL* – Capítulo - As Partes Civis. O pedido de indemnização civil – pag. 147.

Simplesmente, esta prática pressupõe, ela própria, implicitamente, *a priori*, a ideia da total coincidência e a *"cobertura"* dos mesmos *danos* e correlativos *valores* integradores do conceito de responsabilidade financeira, tanto pela indemnização civil atribuída em processo crime, como pela que resulta do pedido cível formulado em separado.[9]

4. Ora, é precisamente neste ponto – o da existência ou não de coincidência entre *danos* e seus respectivos *valores,* protegidos por ambos os tipos de responsabilidade - que se vêem suscitando dúvidas.

4.1 Se a *responsabilidade financeira reintegratória* for entendida como não significando mais do que uma específica, mas não objectivamente distinta, forma de concretizar a mesma *responsabilidade civil,* nada obstará à *compensação* dos *"mesmos danos,"* realizada por via da sua efectivação, através de qualquer dos tipos de pedido, seja ele o requerimento cível adrede à acusação crime, seja a acção proposta em separado no tribunal cível, nos termos do artigo 72° do Código de Processo Penal.

4.2 Se ela, pelo contrário, revestir, *quanto à natureza dos danos*, uma natureza essencialmente distinta, não pode a indemnização arbitrada nos tribunais judiciais, criminais ou civis, substituir-se à que há-de ser efectivada pelo Tribunal de Contas, nos termos da sua competência própria, estabelecida, directamente, no artigo 214° n°1, c) da Constituição da República Portuguesa, através do processo previsto na Lei n° 98/97 de 26 de Agosto.

O que não parece curial, então, é que ao defender-se a completa diferenciação da sua natureza substancial – *isto é, aquela que tem a ver com a natureza dos danos produzidos e, processualmente, com a causa de pedir* – se pretenda que a *compensação* obtida por via da condenação em responsabilidade civil equivale à *reposição,* que se visa obter por via da acção especificamente vocacionada para efectivar a responsabilidade financeira reintegratória, intentada ou a intentar no Tribunal de Contas.

Neste contexto, também, e porque os danos a indemnizar não seriam os mesmos, não faria sentido, e contrariamente ao que alguns pretendem, invocar como causa justificativa para essa *"compensação indemnizatória"*,

---

[9] Importa, porém, referir, desde já, que o *princípio da adesão,* consagrado no artigo 71° do Código de Processo Penal, se refere, exclusivamente, ao *pedido de indemnização civil.*

o *"enriquecimento sem causa"* por parte do Estado, referido no texto do actual artigo 59° n°4 da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto.

Assim, se a natureza dos danos a indemnizar for considerada distinta e se a obrigação financeira de repor se fundar numa causa substancialmente diferente da obrigação civil de compensar os danos produzidos por outro tipo de ilícito, a integração dos dinheiros ou valores públicos obtidos pelo Tribunal de Contas em processo próprio, não pode prejudicar a indemnização cobrada no processo civil ou criminal.[10]

Deste modo, também e ainda, nada permitiria justificar a sustação, pelo Ministério Público, da propositura da acção no Tribunal de Contas, tendo em atenção a pendência de processo crime ou acção cível pelos *"mesmos factos"* ou o eventual pagamento da indemnização civil obtido nos processos dos tribunais judiciais.

É que, desta forma, os pedidos e correlativas indemnizações haveriam de entender-se como cumulativas.[11]

5. Na primeira hipótese (4.1), como problema adicional para o Ministério Público - necessariamente o autor - em caso de concomitância de acções, haveria este de contar sempre com a possível invocação, pelos requeridos, das excepções da litispendência ou do caso julgado, caso se verificasse a pendência de processo ou o decurso de um julgamento, numa ou noutra jurisdição, sobre a mesma factualidade e por causa de um mesmo procedimento ilícito.

Mas poderia ainda acontecer mais.

---

[10] Dizia a propósito Sousa Franco, ainda no âmbito da Lei 86/89; *"O princípio geral a respeito destas diversas formas de responsabilidade* [política, criminal, disciplinar, civil e financeira], *é que são cumulativas, isto é, umas não excluem as outras, em virtude dos seus diferentes fundamentos e regime jurídico"*, *FINANÇAS PÚBLICAS E DIREITO FINANCEIRO*, Vol. I, p, 481 . Ed. Almedina, Coimbra 1998.

[11] Diz ainda, também a propósito, tendo por pressuposto uma diferença essencial entre os objectivos das diversas formas de responsabilidade Guilherme de Oliveira Martins:
"Trata-se de uma responsabilidade diferente da responsabilidade civil, uma vez que não está relacionada com o prejuízo efectivo da Administração – podendo mesmo ser complementar em relação à indemnização."
E acrescenta, sem, contudo, explicar a aparente contradição:
"Todavia, quando se efectiva a responsabilidade civil poder-se-á também estar a efectivar a responsabilidade financeira propriamente dita."
DICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Vol. VII, Lisboa –1996 - Responsabilidade Financeira – p.275 a 280.

Atentas as diferentes concepções e regras processuais, poderia resultar a diferenciação de pedidos do Ministério Público, numa ou noutra jurisdição, tendo por base, por exemplo e desde logo, *as diferentes metodologias de configuração do valor do dano e da indemnização* .

Na verdade, o regime jurídico relativo à indemnização em sede de responsabilidade civil decorre fundamentalmente do que está estipulado nos artigos 562° a 572° do Código Civil, e permite uma considerável margem de intervenção do tribunal na definição do modo e montante da indemnização.

Aqui, se, por um lado, os danos a indemnizar têm de cingir-se aos que o autor indicar na petição inicial, por outro, se, durante o decurso do processo, se vierem a revelar, na avaliação daqueles, quantitativos diferentes e superiores aos inicialmente pedidos, pode o Tribunal, a pedido do autor, vir a condenar neles o requerido.

Isto é, a acção cível é o instrumento de fixação dos montantes ou valores dos danos e do modo da indemnização.

Já no que respeita à responsabilidade financeira, a indagação do valor dos danos que há-de constar da petição elaborada pelo Ministério Público decorre da sua fixação através de uma fase administrativa prévia, a cargo da 2ª Secção do Tribunal de Contas.

Não pode, por esse motivo, o Ministério Público, na sua petição ou posteriormente, reclamar montante superior ao definido no relatório da auditoria ou *julgamento da conta* realizado pela 2ª Secção do Tribunal de Contas (artigo 89° da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto).[12]

A 3ª Secção, que procede ao julgamento, está, por sua vez, também ela e por isso, obrigada àquele montante máximo.

Isto, porque se entende que a matéria de facto a levar à acção, resulta de uma perícia especialmente qualificada, conduzida em fase administrati-

[12] O conceito de *julgamento da conta* aqui usado não se refere, obviamente, ao que resulta da espécie processual p. hoje no art. 58. n° 1 a) da Lei 98/97 de 26 de Agosto, mas ao conceito original a que alude Sousa Franco em *FINANÇAS PÚBLICAS E DIREITO FINANCEIRO*, p. 28.

va por uma secção do Tribunal e, desde logo, com respeito pelo contraditório.[13]

Tudo, tendo especialmente em atenção a natureza pública do interesse em causa e a consequente função constitucional e legal atribuída ao Tribunal de Contas (através da sua 2ª secção) de *julgar a conta* e de conduzir as auditorias que entender necessárias.[14]

Acresce, finalmente, que, por tudo isso, a própria taxa dos juros de mora, na responsabilidade financeira reintegratória é, diferentemente do regime da responsabilidade civil, o das dívidas fiscais.

Ora, daqui terá de decorrer, quase necessariamente, um pedido diferente do Ministério Público numa e noutra jurisdições, o que, inevitavelmente, questionaria a sua unidade e coerência de acção.

Poderia, finalmente e por tudo quanto antes se disse, resultar contradição de julgados, não só quanto à matéria de facto apurada, como quanto à interpretação jurídica dos mesmos e, ainda, quanto às soluções legais e jurisdicionais adoptadas relativamente à indemnização.

Isto, para além da possibilidade de relevação da responsabilidade, permitida ao Tribunal de Contas nos termos do artigo 64° da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto.[15]

6. Mas outras questões não menos relevantes se suscitam ao Ministério Público, como autor nas acções de responsabilidade financeira.

Com efeito, no julgamento da responsabilidade civil em processo penal ou em acção civil autónoma, o relatório da 2ª Secção do Tribunal de Contas, que resulta e culmina as auditorias realizadas por este órgão e que,

---

[13] No fundo, o actual modelo processual e as condicionantes e pressupostos que antes referimos, decorrem de um desdobramento de um modelo anterior, essencialmente inquisitório e pouco garantístico.

[14] V. nota n° 12.

[15] V. o que a este propósito diz João Franco do Carmo em *CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA – Rev. do Tribunal de Contas n° 23, 1955, p. 68*:

"E o dano que dessa infracção emerge será, normalmente, apurado no decurso de um processo de julgamento de contas, de forma mais linear que na responsabilidade civil em geral; com efeito, na responsabilidade financeira, é a própria lei que determina a configuração do dano e o modo de apurar o seu montante, sem haver necessidade de proceder ao cálculo do efectivo prejuízo indemnizável."

em muitos casos, tem passado, agora, a ser determinante para a formulação dos pedidos de indemnização civil naqueles processos, mais não pode neles constituir do que um suporte de provas documentais.

Diria mesmo; do que *mais um suporte de provas,* porque não está o Ministério Público, nesta jurisdição, limitado às que o Tribunal de Contas coligiu através das auditorias da sua 2ª Secção.

No entanto, vem sendo entendido por alguma doutrina, designadamente pela sustentada pelo Ministério Público no Tribunal de Contas, que, nos termos do artigo dos artigos 54°, 55°, 57° e 58° e ainda dos 13° e 87° da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto, tais relatórios, nos *processos de efectivação de responsabilidade financeira*, se constituem, simultaneamente, como peça de condensação de uma *"fase instrutória"* própria e de definição dos limites do objecto material da acção a propor pelo Ministério Público e, ainda, por isso, como seu *pressuposto processual obrigatório.*[16]

Isso decorre, neste tipo de acção, do que, concretamente, estipula a Lei n° 98/97 de 26 de Agosto, como também, como já dissemos, do interesse (de natureza pública) em causa, e que, eventualmente, terá justificado, constitucionalmente, a atribuição ao próprio Tribunal de Contas desta função.

Daí, aliás, também, as especificidades processuais destas acções. [17]

Note-se, aliás, que o sentido geral dessas especificidades não é exclusivo deste tipo de processos. Embora com motivações objectivamente distintas, dada a diversidade dos problemas em causa, existem no nosso ordenamento jurídico, outras soluções legais de investigação prévia, de carácter administrativo, mas a cargo de órgãos jurisdicionais, que condicionam e servem de pressuposto às consequentes acções a propor pelo Ministério Público.

Lembremo-nos, por exemplo, das averiguações oficiosas de paternidade e do processo relativo à declaração de incompatibilidades e impedimentos de titulares de cargos políticos, p. nos artigos 111° a 113° da Lei 28/82 de 15 de Novembro na redacção dada pela Lei n° 88/95 de 1 de Setembro, da competência do Tribunal Constitucional.

---

[16] V. Alfredo José de Sousa, op. cit.

[17] V. Sousa Franco - Prefácio *a TRIBUNAL DE CONTAS - LEGISLAÇÃO ANOTADA* de José Tavares e Lídio Magalhães; Almedina, Coimbra 1990, p. 29 a 32.

Em todos os casos a justificação para a investigação *"jurisdicionalizada"* prévia decorre do relevante interesse público que urge, previamente, reconhecer e fixar, através de um órgão imparcial.

7. *Pode, porém* - e como terceira hipótese - *entender-se que as indemnizações por danos causados ao Estado por funcionários seus e titulares dos cargos públicos, no âmbito da gestão dos dinheiros e fundos públicos, independentemente do reconhecimento da idêntica natureza dos danos, só como responsabilidade financeira podem ser peticionadas, atenta, entre outras, a específica forma legal de calcular os seus valores.*

Neste caso seria, então, de prever que viesse a ser excepcionada, pela parte requerida na jurisdição comum, a incompetência do tribunal criminal ou civil, por violação da jurisdição competente e constitucionalmente exclusiva do Tribunal de Contas, contida no artigo 214°, n°1, c) da Constituição da República Portuguesa.

8. Como compaginar, nestes termos, com respeito pela unidade e pela sua coerência, a actuação processual do Ministério Público numa e noutra jurisdição?

Como se disse, dependendo das posições doutrinais adoptadas, diversas podem ser as soluções.

8.1 Se, como aflorámos, for considerado que a indemnização por responsabilidade civil, resultante da violação de normas penais ou civis, não visa compensar os mesmos danos decorrentes de coincidentes infracções financeiras, haverá que concluir-se que o pagamento de uma primeira indemnização em sede de processo penal ou civil em nada impede a concomitante ou posterior efectivação da responsabilidade financeira no Tribunal de Contas.

8.2 Se for considerado, no entanto e pelo contrário, que há uma espécie de *"concurso ideal"* de responsabilidades e uma *"indiferenciação"* de competências jurisdicionais, em que o pagamento da indemnização, num processo de uma das jurisdições, compensa os danos decorrentes da outra responsabilidade, a efectivar no outro processo e a decorrer na outra jurisdição, parece pouco importar qual das acções deve ser prioritária. Porém,

nestes casos, seria então de seguir a regra imposta pelo princípio da adesão em processo penal, quando se verificasse a concomitante responsabilidade criminal pelos mesmos factos.

É o que tem sucedido até agora.[18]

Só que, daí, parece resultar, em certa medida, absurdo e aparentemente inútil todo o regime constitucional e legal que enforma o específico processo de efectivação da responsabilidade financeira a cargo do Tribunal de Contas consagrado na lei, na sequência da revisão constitucional de 1989.

Isto é, de certo modo, esvazia-se, substancialmente, o específico conteúdo funcional que a Constituição da República Portuguesa quis, nesta matéria, reservar ao Tribunal Contas.

8.3 Uma terceira hipótese, que já antes sugerimos e para a qual nos inclinamos, surge, por isso, como mais profícua e juridicamente coerente. Ela parte de uma leitura, conforme a Constituição, do actual conceito de responsabilidade financeira e da específica razão de ser da jurisdição especial onde ela se deve efectivar, através de processo próprio, mas não da distinta natureza dos danos.

Cremos, por isso, ser especiosa a tentativa de encontrar uma significante diferença ontológia na natureza dos danos causados, por exemplo, pelo ilícito financeiro de *desvio de dinheiros ou valores públicos* e pelo *crime de peculato*.

Com efeito, que diferença pode hoje, afastada que está, legal e conceptualmente, a concepção de responsabilidade financeira objectiva, encontrar-se entre a *obrigação de repor ou reintegrar a Fazenda Pública* dos *dinheiros ou fundos* em que esta foi lesada por via daquela infracção financeira ou o dever de *indemnizar* em virtude do crime de peculato praticado por funcionário, quando este se apropria *de dinheiro* do Estado, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessssíl em razão da

[18] A dúvida, no entanto mantém-se, quanto à fórmula que deveria ser seguida para determinação do valor da indemnização, sendo certo que, no foro civil e no foro financeiro vários factores diferentes condicionam de forma diferente o cálculo do montante dos danos.

suas funções. Repare-se aliás, que em ambos os casos, o prejuízo *in natura* é o mesmo. [19]

Apontar-se-ia, consequentemente, assim, para a ideia de que, sempre que qualquer facto constitutivo de responsabilidade civil de um funcionário público ou titular de cargo público para com o Estado, constituísse, simultânea e coincidentemente, responsabilidade financeira, esta, em obediência à directa competência constitucional atribuída ao Tribunal de Contas para o efeito, só nesta jurisdição poderá ser efectivada.[20]

9. Importa, por isso e para se conseguir delinear uma linha de actuação coerente por parte do Ministério Público, analisar de seguida, mesmo que sumariamente, o conceito da *responsabilidade financeira reintegratória* e sua evolução doutrinal e compará-lo ou contrapô-lo ao da *responsabilidade civil delitual dos funcionários e responsáveis públicos para com o Estado,* por factos por eles cometidos, no exercício das suas funções públicas e políticas e relativos à gestão de dinheiros e valores públicos .

Importa, também e ainda, no mesmo sentido, analisar a evolução do regime constitucional de definição de competências do Tribunal de Contas e do seu estatuto.

---

[19] Sobre a noção de dano e suas variantes v. Antunes Varela, *DAS OBRIGAÇÕES EM GERAL VOL. I* p. 492 e sgts.

[20] V. ainda sobre esta matéria Sousa Franco, *PREFÁCIO a TRIBUNAL DE CONTAS – LEGISLAÇÃO ANOTADA* de José Tavares e Lídio Magalhães, p. 46.

II - O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SUA NATUREZA E EVOLUÇÃO DOUTRINAL E LEGISLATIVA

1. O conceito de responsabilidade financeira não é, ainda hoje, dos mais claramente definidos pela ciência jurídica. Talvez por integrar, desde o princípio, elementos provindos de diferentes ramos do Direito e por ter evoluído historicamente de acordo com as diferentes concepções de organização do Estado e Administração Pública e as (consequentes) transformações, relativas às próprias relações jurídicas estabelecidas entre os funcionários públicos, dirigentes e titulares de cargos públicos e políticos e o Estado.

Assim, podem detectar-se na estruturação do(s) moderno(s) conceito(s) de responsabilidade financeira, elementos inspiradores provindos da responsabilidade civil, criminal e disciplinar.

Porém, por outro lado, este conceito está, como veremos, estritamente ligado à própria ideia de jurisdição financeira e ao modelo e competências de Tribunal de Contas que, em cada momento, veio a ser consagrado em cada país.

Isto é, como conceito jurídico, a responsabilidade financeira, não pode ser concebida como autonomizada da sua específica jurisdição.

A responsabilidade financeira, como conceito autónomo, só tem assim sentido no âmbito de uma jurisdição especial; a jurisdição financeira.[21]

2. Como se refere num recente texto apresentado pelo Tribunal de Contas de Portugal no âmbito da realização do XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil (Fortaleza, 12 a 15 de Outubro de 1999), intitulado *CONTROLO EXTERNO E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (O*

---

[21] A propósito diz João Franco do Carmo em *CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA – Rev. do Tribunal de Contas nº 23, 1955*:
"Na verdade, a responsabilidade financeira, tal como a enquadrámos anteriormente, só adquiriu verdadeira autonomia conceitual quando o controlo das contas públicas se vê alçado a princípio fundamental do Estado democrático e liberal. O instituto da responsabilidade financeira não pode, por isso, ser dissociado da institucionalização de determinadas estruturas representativas (progressivamente caracterizadas pela independência e imparcialidade), interpostas entre os gestores públicos orçamentais e os cidadãos, com a finalidade de fiscalizar e julgar, pelas formas adequadas, a actividade daqueles."

SISTEMA PORTUGUÊS), "Existe responsabilidade financeira quando alguém possa vir a constituir-se na obrigação de repor fundos públicos ou suportar as sanções legalmente previstas, no âmbito do controlo jurisdicional do Tribunal de Contas, em virtude da violação de normas disciplinadoras da actividade financeira pública".[22]

A responsabilidade financeira, como aliás se expõe no aludido estudo, reveste por isso duas modalidades.

3. Uma delas, a responsabilidade sancionatória, traduz-se, sinteticamente, como ali se explica também, "na aplicação de uma sanção pecuniária, uma multa, aos infractores de certas condutas expressamente tipificadas na Lei."

Isto, quando a infracção é suficientemente grave e não baste "a mera reconstituição da situação patrimonial do Sector Público" ou não tenha resultado, mesmo assim, um dano patrimonial que exija ser indemnizado, quer por ter havido uma contraprestação efectiva, quer por o montante do pagamento ter sido compensado com o enriquecimento sem causa de que o Estado haja beneficiado pela prática do acto ilegal ou pelos seus efeitos (artigo 59° n° 3 e 4 da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto).

A natureza desta modalidade de responsabilidade financeira tem, aliás, dado origem na doutrina a alguma controvérsia que, para o âmbito deste estudo, não importa, por ora, analisar.[23]

Não é, no entanto, esta, segundo alguns autores, a verdadeira responsabilidade financeira ou a responsabilidade financeira *stricto sensu.*[24]

---

[22] Edição do próprio Tribunal de Contas; *1. A Responsabilidade Financeira. - 1.1 Conceito e Modalidade s* – pag. 8.

[23] Sobre este ponto v. Sousa Franco em Prefácio a *TRIBUNAL DE CONTAS - LEGISLAÇÃO ANOTADA* de José Tavares e Lídio Magalhães; Almedina, Coimbra 1990. Diz o referido Prof.: *"Por um lado, é fora de dúvida que o Tribunal de Contas tem um estatuto jurisdicional e exerce funções jurisdicionais....o julgamento de contas, a efectivação de responsabilidades financeiras lato sensu pela condenação reintegratória ou pela imposição autoritária de sanções punitivas."*
V. ainda do mesmo autor a distinção entre responsabilidade financeira *latu sensu* e responsabilidade criminal e contra-ordenacional em FINANÇAS PÚBLICAS E DIREITO FINANCEIRO, VOL. I Almedina, Coimbra 1997, pag.482 e segs.
V. ainda João Franco do Carmo, Op. Cit., 9. pag.73 a 77 e Alves Cardoso e Simas Santos; LEGISLAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ANOTADA, Lisboa 1990, p. 52 e segs.

A responsabilidade financeira será, segundo eles, afinal e fundamentalmente, a *responsabilidade reintegratória.*

Por isso, é sobre ela e sobre a sua natureza e autonomia conceptual, que nos iremos, de seguida, debruçar, na medida em que, daí, possam resultar alguns esclarecimentos para a intervenção do Ministério Público na definição da jurisdição competente para a compensação dos danos patrimoniais causados ao Estado pela gestão delituosa dos dinheiros e fundos públicos.

4. Como diz Sousa Franco *"**A obrigação de repor** dinheiros (ou outros valores) gastos de modo ilegal ou irregular constitui a forma típica de efectivar responsabilidades por infracção financeira."*[25]
É aqui, verdadeiramente, que se situa a ideia de responsabilidade financeira *stricto sensu,* ou a *responsabilidade financeira reintegratória*, como, agora, muito claramente, é designada pelo artigo 59° da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto.

Este instituto resultou, histórica, directa e consequentemente, da própria função de julgamento das contas públicas, enquanto função atribuída a um *órgão técnico ou jurisdicional*, capaz de efectuar um *controlo externo independente.*[26]

O *julgamento de contas*, porém, nem sempre ou nem em todos os casos e modelos pressupôs *o julgamento da responsabilidade dos contáveis.*

Como sustenta Sousa Franco: "*Este julgamento da conta pode traduzir-se pura e simplesmente em declarar a correcção da conta apresentada (como no originário sistema francês, assim também acolhido em Portugal); ou consistirá, em de modo independente ou cumulativo, declarar também a fidelidade, correcção e legalidade da gestão financeira dos*

---

[24] Veja-se aliás o que sobre esta matéria refere a fls.127 e 128 da Op. Cit. João Franco do Carmo:
"Como já defendemos não parece correcto (e é desnecessário) confundir responsabilidade administrativa por multa com responsabilidade financeira. Fazem-no, todavia alguns autores, distinguindo entre responsabilidade financeira sancionatória e responsabilidade financeira reintegratória..."

[25] *FINANÇAS PÚBLICAS E DIREITO FINANCEIRO*, p. 483.

[26] Sousa Franco, *DINHEIROS PÚBLICOS, JULGAMENTO DE CONTAS E CONTROLO FINACEIRO NO ESPAÇO DE LÍGUA PORTUGUESA*, Ed. Do Tribunal de Contas, Lisboa 1995, pag.19.

responsáveis . [...] No segundo [caso] dá-se quitação aos responsáveis, declarando-os livres de qualquer responsabilidade para com a Fazenda Nacional ou, se não houver condições para dar quitação por haver ilegalidades ou irregularidades relevantes ou falta de valores geradores de dívida, condenar-se-ão os responsáveis a repor os valores que faltam ..." [27]

Isto é, julgar as contas não implica ou implicou, necessariamente e sempre, julgar o *contável,* em termos de declarar sua responsabilidade indemnizatória.

Aliás, interpretando o disposto no artigo 216° da Constituição da República Portuguesa (hoje 214°) José Tavares e Lídio Magalhães referem: *"O artº 216° da CRP , e o artº 8° desta Lei [Lei 86/89], além de outros preceitos referem-se igualmente ao julgamento das contas.*

Estaremos, em bom rigor, perante um julgamento, o exercício de uma função jurisdicional?

Parece que não. Quando nos preceitos indicados se emprega a expressão julgamento, deve considerar-se que esta expressão quer significar que o Tribunal aprecia, verifica, analisa as referidas contas, no sentido de emitir um juízo sobre «a legalidade da arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas, e, tratando-se de contratos, se as condições foram vantajosas à data da respectiva celebração».

No domínio da apreciação das contas, só poderá haver, rigorosamente, julgamento relativamente aos seus responsáveis. Com efeito o julgamento da responsabilidade financeira compete ao Tribunal de Contas - cfr. artº 48° a 53°, desta Lei e suas anotações." [28]

Creio, aliás, que foi, também, desta dupla concepção, quanto ao âmbito e noção do julgamento de contas, que terá resultado a necessidade que o constituinte de 1989 sentiu de concretizar, explicitando-a na nova alínea b) do nº 1 do artigo 216°, a específica função (agora constitucional) do Tribunal de Contas, de proceder à efectivação da responsabilidade financeira.

Disso, trataremos adiante.

---

[27] Sousa Franco Op. cit., anteriormente, pag.28.

[28] *TRIBUNAL DE CONTAS - LEGISLAÇÃO ANOTADA* de José Tavares e Lídio Magalhães; Almedina, Coimbra 1990, anotação ao artigo 16°, p. 87 e 88.

5. Por outro lado, o próprio conceito de responsabilidade financeira reintegratória assumiu na sua evolução doutrinária e legislativa diversos contornos, por vezes profundamente distintos.

É assim que Sousa Franco podia dizer, ainda há bem pouco tempo, já depois da revisão constitucional de 1989 e no âmbito da Lei 86/89 de 8 de Setembro, que a responsabilidade financeira "é uma pura responsabilidade objectiva" e referindo-se à obrigação de repor acrescentava "O conteúdo ou o âmbito da obrigação não é definido pelo recurso a qualquer concepção de prejuízo...".[29]

Ora, nos termos dos artigos 59° (n° 2 e 4) a 64° da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto, que hoje vigora, a responsabilidade financeira reintegratória constitui-se, claramente, como uma responsabilidade delitual, fundada na culpa, tendo como pressuposto o dano ou o prejuízo efectivo, causado pelo agente da infracção financeira ao Estado.

Este dano, este prejuízo, de que fala o artigo 59° da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto, que se consubstanciam no valor das importâncias alcançadas, desviadas ou indevidamente pagas em nada se distinguem, substancialmente, por exemplo e respectivamente, do dano decorrente de um crime de peculato coexistente, p. no Código Penal e nos artigos 20° e 21° n° 2 da Lei 34/87 de 16 de Junho ou de um crime de violação de norma de execução orçamental p. no artigo 14° deste último diploma, que obrigam, concomitantemente, a indemnização civil.[30]

---

[29] *FINANÇAS PÚBLICAS E DIREITO FINANCEIRO*, p. 483.
V. também *CONTROLO EXTERNO E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (O SISTEMA PORTUGUÊS)*, Ed. Tribunal de Contas, 1999, onde a dado passo se refere: *"Historicamente, a responsabilidade financeira por alcances era objectiva. Posteriormente, a Lei n° 2054, de 21 de Maio de 1952, veio estabelecer uma responsabilidade subjectiva exclusivamente para a responsabilidade subsidiária, mantendo a responsabilidade directa com um carácter objectivo, salvo caso fortuito ou de força maior, quando provada a sua ocorrência e a ausência de responsabilidade do tesoureiro ou exactor na sua produção."*

[30] Repare-se, com efeito no texto do artigo 14° da Lei 34/87 de 16 de Junho:
O titular de cargo político a quem, por dever do seu cargo, incumba dar cumprimento a normas de execução orçamental e conscientemente as viole:
a) Contraindo encargos não permitidos por lei;
b) Autorizando pagamentos sem o visto do Tribunal de Contas legalmente exigido;
c) Autorizando pagamentos ou promovendo operações de tesouraria ou alterações orçamentais proibidas por lei;
d) Utilizando dotações ou fundos secretos, com violação das regras da universalidade e especificação legalmente previstas;
Será punido com prisão até um ano.
Atente-se também no texto do n° 2 do artigo 21° do mesmo diploma:

Toda esta evolução é, ainda, uma decorrência da transformação gradual de uma possível noção inicial de responsabilidade dos contáveis, anterior ao Sec. XIX, que se fundava, mais numa especial relação de confiança – relação de tipo contratual ou quase contratual que se estabelecia entre o *contável* e o Estado, com base no crédito que ele detinha -, do que na noção de violação *delitual* das, então, incipientes normas legais e financeiras de gestão dos dinheiros e valores públicos.

Tal evolução está, por isso, obviamente e também, ligada à transformação da natureza da administração pública, do Direito Financeiro, ao desenvolvimento e alargamento do funcionalismo público e do conceito de *contável.* [31]

Daí, poder dizer-se – como João Franco do Carmo – que *"O regime da responsabilidade financeira deve ser integrado e compreendido, desde logo, no quadro geral das formas de responsabilidade jurídica aplicáveis aos funcionários e agentes públicos."* E ainda que, *"Em particular, dada a sua proximidade com o instituto da responsabilidade civil, afigura-se totalmente cabido e oportuno que o intérprete, por via de regra, recorra a este último em busca do arrimo necessário".* [32]

Isto é, só no âmbito das funções exercidas *pelos titulares de órgãos públicos ou políticos e pelos funcionários públicos e agentes* na gestão de dinheiros públicos se pode, como já antes dissemos, situar a problemática e a discussão da especial natureza da responsabilidade financeira reintegratória e da jurisdição competente para a efectivar, perante a "coincidente" responsabilidade civil.

Nesse sentido, importa, agora e por isso, precisar e analisar qual o regime que, em sede de responsabilidade civil perante o Estado, obriga os titulares dos órgãos públicos e políticos e os funcionários e agentes da administração pública no exercício e por causa das funções públicas que exercem.

---

2 – O titular do cargo político que der a dinheiro público destino diferente daquele a que estiver legalmente afectado será punido com prisão até dezoito meses ou multa de 20 a 50 dias.

[31] Neste sentido João Franco do Carmo, op. cit. p. 69, *"Com efeito, a responsabilidade designada como "interna" do funcionário tem sempre natureza obrigacional, porquanto pressupõe a violação de deveres de ofício inerentes à relação de serviço público; ..."*
Ou, ainda, Lídio Magalhães- Parecer nº 15/88 do GETC.

[32] Op. Cit. p. 69.

6. No essencial, o regime legal respeitante à responsabilidade civil do Estado e dos titulares dos seus órgãos e servidores resulta dos princípios gerais contidos no artigo 271° da Constituição da República Portuguesa e, designadamente, está concretizado em diplomas como a Lei 34/87 de 16 de Julho e os DL n° 48051 de 21/11/67 e DL n° 100/84 de 29 Março.

Neste contexto, como antes dissemos, importa porém e especialmente, analisar a responsabilidade dos titulares de órgãos e funcionários e agentes da administração perante o próprio Estado.

Ora, como refere João Alfaia *"... é por demais evidente que tal regime [o que decorre do disposto no DL n° 48051 de 21/11/67 e DL n° 100/84 de 29 Março] é igualmente aplicável, com as devidas adaptações, à R. dos aludidos titulares de órgãos, funcionários e agentes perante a própria pessoa colectiva a que pertencem sempre que lhe causem prejuízos, como postula a lógica jurídica, e tal efectuar-se-á, ou através de interpretação extensiva, ou, quando se entenda que tal não é legítimo, por força do disposto do a. 10° do Cód. Civil (princípio geral em matéria de interpretação de lacunas)."* [33]

Estes e outros diplomas, como por exemplo a já referida Lei 34/87 de 16 de Julho, postulam, muito claramente, como *pressupostos desta responsabilidade;*

o cometimento de *um ilícito*;
a *imputação subjectiva* do ilícito em termos de *culpa;*
a verificação de um *dano* ou de um *prejuízo;*
a existência de um *nexo de causalidade* entre o ilícito e o dano.[34]

7. Se analisarmos então, comparativamente, os pressupostos gerais da responsabilidade financeira reintegratória, de acordo com o actual regime legal p. nos artigos 59° a 61° e 64° da Lei n° 98/97 de 26 de Agosto, podemos, finalmente, concluir que eles se consubstanciam, como se refere no já aludido estudo do Tribunal Contas;

---

[33] *RESPONSABILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES*, Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado; 2. B), p. 486, 5° Vol.

[34] V. a este propósito João Alfaia, op. cit. p.483 e 484 e ainda José Luís Moreira da Silva, *Da Responsabilidade Civil da Administração Pública por Actos Ilícitos*, p. 160 e 169 e segts. - *RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA* – Coordenação de Fausto Quadros, Almedina, Coimbra, 1995.

- *na ocorrência numa esfera jurídica pública de um dano de carácter patrimonial;*
- *resultante de uma acção ou omissão culposas de certos agentes públicos;*
- *aptas a causar esse resultado danoso."* [35]

Em suma, como na responsabilidade civil dos titulares dos órgãos e funcionários e agentes perante o Estado, no âmbito da legislação antes invocada exige-se na responsabilidade financeira reintegratória:

- a prática de um *ilícito* - as infracções financeiras referidas no nº1 do artigo 59º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto;
- através de *uma conduta culposa* (artigos 61º e 64º);
- que cause *um dano* ao Estado (artigos 59º nº 2 e 4 e 64º);
- e que, entre o ilícito e o dano, exista uma relação ou *nexo de causalidade* (artigos 59º nº 1, 2 e 4 e 61º).

Isto é, existe, hoje, muito claramente, como resultante directa da lei, uma relação de concordância conceptual cada vez maior entre o instituto da responsabilidade financeira reintegratória e o da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado, perante este.

Assim e como também se refere no aludido estudo do Tribunal de Contas *"... o que verdadeiramente distingue a responsabilidade financeira reintegratória da responsabilidade civil de Direito Privado, é o facto de, enquanto esta pode resultar de qualquer acção não tipificada na lei que seja susceptível de provocar um dano, aquela resulta apenas de um conjunto de acções tipificadas na lei susceptíveis de causar danos patrimoniais numa esfera pública."* [36]

Ou seja, não há, de facto, entre um e outro conceito de responsabilidade, uma diferenciação na natureza dos danos, nem, tampouco, perante o

---

[35] *CONTROLO EXTERNO E RESPONSABIILDADE FINANCEIRA (O SISTEMA PORTUGUÊS), Ed. Tribunal de Contas, 1999, p 13.*

[36] Op. cit. na nota anterior p.14.
Há, como se vê da citação precedente, uma clara evolução no entendimento do conceito de responsabilidade financeira, relativamente a concepções anteriores, talvez porque baseadas estas, ainda, em definições e textos legais diferentes e menos explícitos do que o actual.
Repare-se, nesse sentido na nota nº 6 ao artigo 49º da Lei 86/89, em *TRIBUNAL DE CONTAS - LEGISLAÇÃO ANOTADA* de José Tavares e Lídio Magalhães; Almedina, Coimbra 1990, onde ainda são reproduzidas concepções que hoje, depois da clara separação e diferenciação do regime legal da responsabilidade financeira reintegratória relativamente à sancionatória e clara definição dos requisitos da primeira, não parecem já proceder.

alargamento da noção de contável, se pode descortinar uma distinção relevante entre os sujeitos (titulares de órgãos e funcionários e agentes) susceptíveis de incorrerem num ou noutro dos tipo de responsabilidade que temos vindo a abordar.

O que, assim, verdadeiramente, caracteriza e *especializa* "substantivamente" a responsabilidade financeira reintegratória, relativamente à responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários e agentes perante o Estado é, hoje, no essencial, a *tipicidade das infracções*, dos ilícitos, que a determinam e não, assim, a natureza dos danos.[37]

Donde, podemos concluir que, quando perante determinado tipo de ilícitos – *Alcance, Desvio de Dinheiros ou Valores Públicos e Pagamentos Indevidos*, tal como estas infracções admitidas pela Lei nº 98/97 de 26 de Agosto – praticados, no exercício das suas funções, por titulares de órgãos, funcionários ou agentes da administração pública, que causem danos ao Estado, é no âmbito da responsabilidade financeira reintegratória que deve ser calculado e fixado o montante indemnizatório.

A definição destas infracções financeiras não resulta, no entanto, da lei e só através do recurso à doutrina e à jurisprudência é possível definilas com algum rigor.

Designadamente, torna-se especialmente complexo distinguir, sem sobreposição de conceitos, a noção de *Alcance* e de *Desvio*.

Hoje a doutrina, na busca de um critério distintivo e individualizador para estas infracções, tende a atribuir um carácter estritamente *negligente* ao *Alcance* e *doloso* ao *Desvio*.[38]

Acresce, no entanto e designadamente, que os factos que integram as infracções financeiras de *Desvio* ou de *Pagamentos Indevidos*, podem, simultânea e respectivamente, como antes indicámos, constituir os crimes p. no Código Penal ou na Lei 34/87, de *Peculato* ou até de *Burla* e os cri-

---

[37] V. de Amável Raposo uma mais exacta definição dos sujeitos passíveis de responsabilidade financeira:
"Quantos tendo praticado o facto ilícito tenham responsabilidade no manejo, na arrecadação, na guarda, ou na gestão dos dinheiros públicos, com a extensão que emerge dos factos que a lei tipifique como infracções financeiras", *NOVA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS E A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA* (Seminário no IGAT, Abril de1999), p. 23.

[38] Op. cit. na nota anterior p. 16 a18.

mes especificamente p. na Lei 34/87 de *Violação de Normas de Execução Orçamental* e *Peculato de Uso* (art.14° e 21° n° 2).[39]

Ora, da prática de tais crimes (que também podem constituir infracções financeiras) resulta, genericamente, para os seus autores, como para outros delitos, o dever de indemnizar.

Isto é, a prática de tais crimes constitui, também, os seus autores em responsabilidade civil delitual. E, por isso, é aqui que, *"idealmente"*, se verifica a coincidência da responsabilidade civil e financeira.[40]

Acontece, porém, que, por imposição constitucional e legal, porque no âmbito da responsabilidade financeira, *a definição pecuniária dos montantes a integrar,* resultantes dessas infracções financeiras, *só pode ser realizada através do controlo jurisdicional sucessivo da actividade financeira, realizado pelo Tribunal de Contas*, no exercício das funções constitucionais e legais que lhe estão cometidas, *através de regras e processo próprio.*[41]

---

[39] Quando e porque praticados com dolo.

[40] V. a propósito a interessante obra de Ernesto Trindade Pereira, *O TRIBUNAL DE CONTAS*, Ed. do Tribunal de Contas de 1962, p. 160:
"O diploma [a Lei n" 2054] refere-se à «responsabilidade civil e financeira», que recairá sobre os gerentes e administradores, o que implica uma dificuldade de interpretação. A responsabilidade criminal do alcance pertence ao agente de facto, como lhe pertence a responsabilidade civil directa, pela reintegração do património lesado. A responsabilidade financeira, essa, é exactamente a forma de responsabilidade civil que impende sobre os obrigados a contas, ou sejam os gerentes e administradores.
Porquê, pois aquela expressão «responsabilidade civil e financeira», acumulando a responsabilidade civil comum ou geral e a responsabilidade civil especial ou própria dos responsáveis das contas?
Mas pode defender-se que, sendo a responsabilidade principal e directa do agente do facto, essa responsabilidade é para ele criminal, e também civil ou financeira, conforme seja ou não indivíduo sujeito à jurisdição do Tribunal. E essa responsabilidade – civil comum, se for um estranho, civil especial ou financeira, se for um obrigado perante o cofre – é que se transmite aos gerentes nos termos da lei."
Atente-se também e desde logo, dada, como já fizemos notar, a correspondência de matérias versadas, as especiais regras relativas à responsabilidade civil p. no Capítulo V da Lei 34/87 de 16 de Julho.

[41] Note-se, desde logo, que aos juros de mora aplicáveis às reposições financeiras são os que decorrem do regime das dívidas fiscais e que os próprios prazos prescricionais são, na responsabilidade financeira, muito mais alargados.

Nestes termos e como antes dissemos, *a responsabilidade financeira*, como conceito autónomo, *só tem sentido no âmbito de uma jurisdição especial; a jurisdição financeira.*[42]

Caracterizada que está, deste modo, a responsabilidade financeira, tanto em função dos *sujeitos* que a ela estão submetidos, dos seus actuais *pressupostos substantivos* e *jurisdicionais*, como ainda, também, pelas específicas e correlativas *condicionantes processuais*, como resolver a questão da aparente sobreposição de normas e regras relativas ao apuramento, cálculo de valor e compensação dos danos resultantes dos delitos antes referidos? [43]

Ou seja, a responsabilidade financeira, se, substantivamente, pressupõe a produção dos *mesmos danos* ao Estado (ou, pelo menos, concebidos como participando da *mesma natureza* dos que se visam compensar através da responsabilidade civil), impõe, todavia, um cálculo do seu valor ou montante, através de uma fórmula legal, distinta da que se concebe para a responsabilidade civil e com um regime de prescrição próprio e mais alargado.

---

[42] V. Ernesto Trindade Pereira Op. Cit. Aí se pode ler a p. 162 e 163:
"O Código Civil prevê em especial a responsabilidade dos empregados públicos *nessa qualidade*, pois como simples particulares obedecem às regras gerais.
Mas a responsabilidade dos funcionários, como tais, tem regime diferente, conforme o lesado é um particular ou o próprio Estado.
Por isso os tratadistas ensinam que «A responsabilidade dos exactores do fisco e de todos os que administram fundos do Estado e deles têm de prestar contas anuais, é regulada pelas disposições relativas aos serviços do Tribunal de Contas, e contra os alcançados não há que invocar os artigos 1399° e2 400° do Código Civil» (Cunha Gonçalves, *«Tratado de Direito Civil»*, XIII, pág, 486).
No mesmo sentido escreveu Lalou («Traité pratique de la responsabilité civile» Paris 1955): «Não cabe no âmbito deste trabalho determinar as regras respeitantes à responsabilidade dos «comptables» perante o tesouro, os departamentos e as comunas, mas sómente as regras concernentes à responsabilidade dos funcionários em face dos particulares.
A responsabilidade dos «comptables» públicos perante o Estado, as colectividades públicas ou os estabelecimentos públicos, é regulada pelo decreto 9 de Agosto de 1953».
Trata-se de uma *responsabilidade aparte*, como se considerou no acórdão do Tribunal de Contas publicado no Diário do Governo, 2ª Série, de 28de Agosto de 1958:
«Em matéria de responsabilidade financeira, sujeita à sua jurisdição, este Tribunal tem lei especial, independente da lei civil».
Para nós, *a «responsabilidade financeira» é uma forma especial de responsabilidade, em que incorrem os responsáveis das contas, para com a Fazenda Nacional e os cofres dos organismos e entidades sob jurisdição do Tribunal de Contas, traduzindo-se na obrigação de reintegrar o património lesado e de suportar sanções de carácter penal e disciplinar."*

[43] V. a propósito da definição dos sujeitos submetidos à responsabilidade financeira a nota nº 35.

Por isso, pensamos que se está perante uma forma de processo especial, cuja competência foi atribuída, directamente, pela Constituição da República Portuguesa à jurisdição especial do Tribunal Contas, tendo em conta o particular *"interesse público"* que aqui se visa acautelar.

Não faz, por isso, sentido que, se as infracções financeiras causais constituírem, simultaneamente, um delito de natureza criminal, o valor desses mesmos danos possa ser calculado de forma distinta e através de um processo comum, quando os seus agentes estão sujeitos, nos termos da lei financeira, à prestação de contas através do Tribunal de Contas, o que implica um especial processo de indemnizar o Estado.

Além do mais, do ponto de vista do regime da prescrição da obrigação indemnizatória, a ser assim, valeria a pena, em muitos casos, que o delito financeiro constituísse, um crime.[44].

III – A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para, finalmente, determinar se *esses mesmos danos (aparentemente susceptíveis de ser indemnizados, tanto por via genérica de responsabilidade civil, como por via especial de responsabilidade financeira reintegratória)* só em sede de jurisdição financeira podem ser compensados, importa ainda proceder, mais detalhadamente, para melhor compreensão deste problema, à análise do processo constitucional que incumbiu o Tribunal de Contas de efectivar a responsabilidade financeira.

De certo modo, já antes se abordou, incidentalmente, este assunto. Cumpre, todavia, agora, precisar melhor o pensamento do constituinte e analisar, subsequentemente, a aplicação legislativa do legislador ordinário.

---

[44] Atente-se, que o regime civil da prescrição é o que resulta do disposto no artigo 498º do Código Civil, que estabelece um prazo geral de três anos, mas cujo nº 3 remete para o prazo da lei penal quando o facto ilícito constituir crime e for mais longo.
Assim, se analisarmos os prazos estipulados no artigo 118º nº 1, c) do Código Penal e os cotejarmos, por exemplo, com os limites das penas dos crimes de peculato p. no artigo 375º nº 2 e 3, 376º nº 2 do mesmo diploma ou com os do crime de violação de normas de execução orçamental ou de peculato e peculato de uso p. respectivamente nos artigos 14º, 20º nº 2 e 21º nº 2 da Lei 34/87 de 16 de Julho, e com o prazo prescricional, relativo à responsabilidade financeira reintegratória p. no artigo 70º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, que é de dez anos, concluiremos que o responsável sairá, neste aspecto, beneficiado, se analisado o seu caso no âmbito do regime prescricional da jurisdição comum.

Para tanto, teremos de percorrer, mesmo que sumariamente, quer a anterior legislação relativa ao estatuto e funções do Tribunal de Contas, quer as regras processuais e as práticas jurisprudenciais concernentes à efectivação da responsabilidade financeira.[45]

1. No âmbito da Constituição de 1933 não havia impedimentos à atribuição por via legal de qualquer competência a uma qualquer ordem de tribunais.

Na verdade, os artigos 116° a 124° que constituíam o seu Título V e tratavam dos tribunais, apenas diziam, nesta parte, através do primeiro artigo citado, que *"A função judicial é exercida por tribunais ordinários e especiais"*, definindo, depois, que eram tribunais ordinários o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de 2ª e 1ª instância.

Podia, assim, a lei, sem outros problemas, atribuir competências específicas a qualquer Tribunal ou ordem de tribunais.

No entanto e como já antes se referiu (ponto 3.), o Tribunal de Contas tinha, inicialmente, apenas, competência para o julgamento da conta e efectivação da responsabilidade financeira *objectiva* do contável por *Alcance.*

Na verdade, o Decreto n° 22 257 de 25 de Fevereiro de 1933, distinguia, de forma precisa, a competência do Tribunal Contas para efectivar a responsabilidade *objectiva* do contável por *alcance* (artigo 32° § 4° e 5°), resultante do julgamento da conta, da responsabilidade *"financeira"*, resultante de outros ilícitos financeiros (artigo 6° n°12, 28° e 35° a 38° e § 6° do artigo 32°), cujo julgamento, porque coincidente e conexo com outras formas de responsabilidade, remetia para os tribunais comuns.

Tal situação só foi, parcialmente, alterada com a publicação da Lei n° 2054 de 21 de Maio de 1952, relativamente à responsabilidade subsidiária e, mais profundamente com a Lei 86/89.[46]

---

[45] V. de Ernesto da Trindade Pereira, o regime legal vigente, pelo menos até 1965, em O TRIBUNAL DE CONTAS II, COORDENAÇÃO DAS SUAS LEIS, Ed. do Tribunal de Contas 1965.

[46] V. nota 7, relativamente à responsabilidade solidária dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos. Atente-se nos n° 2 e 3 da Base I e designadamente neste último que dizia: "O Tribunal de Contas avaliará, em seu prudente arbítrio, o grau de culpa, de harmo-

2. A actual Constituição da República Portuguesa na versão de 1976 e até à de 1989, apenas previa, nesta matéria, como competência do Tribunal de Contas, o julgamento das contas.

E, só neste âmbito, portanto, entendendo-se a efectivação da responsabilidade como decorrência dessa função, seria possível ao Tribunal de Contas efectivar a responsabilidade financeira.[47]

Isto é, só circunscrevendo-se à responsabilidade objectiva por *alcance* tinha o Tribunal de Contas competência constitucional para efectivar a responsabilidade dos contáveis.

Isto, porque era a única que decorria, então, do *julgamento da conta*, cuja competência era já antes atribuída ao Tribunal de Contas, nos termos da legislação em vigor à data da entrada em vigor da constituição de 1976.[48]

---

nia comas circunstâncias do caso, tendo ainda em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos".

[47] V. sobre a competência do Tribunal de Contas o importante Acórdão do Tribunal Constitucional nº 81/86 de 12/3/86, publicado no D.R. I Série de 22/4/86.

Aí se refere a dado passo:

"É certo que o texto constitucional por vezes vem atribuir a certo membro do Governo ou a certo tribunal ou espécie de tribunais competências, mas fá-lo quando entende regulá-las directamente, consignando-as a certo ou certos tribunais. É o que sucede com o Tribunal Constitucional , o Tribunal de Contas e os tribunais militares. Mas a regra geral é ser a lei ordinária que fixa a competência dos tribunais."

E acrescenta:

"E das duas uma: ou a Constituição, ela mesma define a competência de cada espécie de tribunais, então não pode a lei vir ampliá-la (nem restringi-la), ou a Constituição não o faz, remetendo (expressa ou implicitamente) para alei, devendo esta respeitar as esferas de competência constitucionalmente definidas para os tribunais [...] a lei fundamental só tratou expressamente da competência do Tribunal Constitucional , do Tribunal de Contas e dos tribunais militares (cf. 213º, 218º e 219º)."

Ou ainda:

"Nuns casos, alei fundamental enuncia a competência, sem qualquer remissão para lei, a qual portanto, não pode ampliar tal competência (cf. artigo 219º sobre o Tribunal de Contas)."

Finalmente:

"É de notar, a este propósito que, das categorias constitucionalmente obrigatórias de tribunais – previstos no artigo212º, nº1 da Constituição – a Constituição debruçou-se apenas sobre a competência das três categorias de tribunais de competência vincadamente específica, a saber o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e os tribunais militares. É razoável e é lógico: trata-se de definir a competência daqueles tribunais de vocação específica, cujas funções, na falta deles, ou não existiriam ou pertenceriam aos tribunais cuja competência genérica abarcaria a daqueles (tribunais judiciais e administrativos)."

[48] *Julgamento da conta*, na acepção do artigo 32º do Decreto 22 257 de 25/2/1933. V. também, nota nº 12.

Ou seja, a efectivação da responsabilidade por *alcance* dependia do *julgamento da conta* e integrava-se nela, donde, dela não podia ser separada como operação autónoma, pois isso implicava a extensão da competência do próprio Tribunal de Contas a outro tipo de iniciativas e intervenções – *auditorias e inquéritos* – que a Constituição da República Portuguesa lhe não permitia, dado ser, então, taxativa a sua competência constitucional.

Com a Lei Constitucional 1/89 de 8 de Julho a situação alterou-se e foi clarificada.

Por um lado, o nº 1 do artigo 213º (artigo que correspondia ao anterior 216º) veio explicitar que *"Os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais"*.

Só que a atribuição dessa áreas a outras ordens judicias teria de obedecer, necessariamente, aos limites de jurisdição e às competências estipuladas nos artigos 214º, 215º e 216º do texto da Constituição, então em vigor.

Por outro lado, ainda, a nova alínea b) do "novo" artigo 216º da Constituição da República Portuguesa (antigo 219º) veio especificar a possibilidade de o Tribunal de Contas *efectivar a responsabilidade financeira por infracções financeiras, nos termos da lei.*[49]

---

[49] Interessante, nesta matéria, e para compreender o alcance desta inovação constitucional é analisar o debate parlamentar que se desenvolveu na altura na CERC, embora grande parte dele se tenha debruçado no essencial sobre o âmbito do conceito da fiscalização da (boa) gestão da actividade financeira do Estado.
Esta discussão desenvolveu-se não só em torno dos diversos projectos de revisão constitucional dos vários partidos como ainda das formulações apresentadas pelo Tribunal de Contas e ainda, concomitantemente, tendo em atenção à proposta de lei relativa ao Estatuto do Tribunal de Contas (proposta nº 86/V), que o Governo apresentara e que veio a dar origem à Lei 86/89 de 8 de Setembro. É, por isso, curioso revisitar algumas intervenções no debate então travado.

"O Sr. Presidente **[Rui Machete]***: - A responsabilidade financeira consistirá, pois, inicialmente na obrigação de reintegração dos fundos públicos em consequência da prática de um acto financeiro contrário à lei. No actual sistema a efectivação desta responsabilidade já cabe exclusivamente ao Tribunal de Contas . Portanto, não estamos a inovar, mas sim a consagrar o que já é. O que temos é de pôr ali «efectivar a responsabilidade financeira por infracção financeira». Talvez assim desapareça a vossa objecção.*

[... ...] O Sr. José Magalhães (PCP) [...] Faz-se abertura nesse sentido, tendo em conta, designadamente, as consequências nefastas do texto actual, constatadas, por exemplo, pelo Tribunal Constitucional, no seu Acórdão nº81/86, de 22 de Abril de 1986, que teve de inviabilizar uma tentativa de alargamento da competência do Tribunal de Contas [certamente

Deste modo, só por via desta última alteração pôde, constitucionalmente, por fim, o Tribunal de Contas passar a efectivar a responsabilidade financeira nos termos que vieram a constar, depois, dos 49°, 50° e 51° e 53° n° 3 da Lei 86/89 de 8 de Setembro e que nos parecem ultrapassar já, muito claramente, a anterior noção de responsabilidade objectiva.[50]

Assim sendo, era pelo menos duvidoso que o Tribunal de Contas pudesse, até então e no âmbito da Constituição da República Portuguesa de 1976, mesmo com o texto da alteração de 1982, efectivar a responsabilidade financeira dos contáveis, que se não pudesse enquadrar no conceito mais amplo do julgamento da conta e que, por isso, exorbitasse o conceito histórico e restrito e atinente à responsabilidade objectiva por *alcance*, que, no essencial, decorria da anterior legislação.

Não é, por isso, por acaso que, nas intervenções dos então deputados Rui Machete e José Magalhães, durante a discussão travada no âmbito da CERC, se reafirmou a necessidade de consagrar explicitamente a competência do Tribunal de Contas para *efectivar a responsabilidade por infracção financeira* (v. texto dessas intervenções na nota de rodapé n° 42).

---

por erro, diz-se, no texto Tribunal Constitucional] *relativamente à fiscalização da correcção da gestão do Ministro da Justiça, no caso concreto.*

[... ...] O Tribunal não pode deixar de exercer essas competências e outras, designadamente em relação aos casos de alcance de desvio de dinheiros ou de pagamentos indevidos e, por outro lado, em relação à relevação de responsabilidades nos casos em que ela tenha cabimento. O Tribunal de Contas há-de poder avaliar os graus de culpa, harmonizar às circunstâncias do caso as sanções a aplicar, etc."

– *in* Diário da Assembleia da República, II Série, 24 de Maio de 1989

Como se vê, as intervenções aqui transcritas partem, por um lado e ainda de uma concepção absolutamente mista e indistinta da noção de responsabilidade financeira, tal como ela é representada pelo texto da Lei 86/89, cuja proposta de lei já então era do conhecimento da Assembleia da República e decorria do pensamento de Sousa Franco «responsabilidade distinta das anteriores, designadamente pelo carácter misto (punitivo e reintegratório) e pelo facto de se referir ao valor dos fundos que foram colocados em risco pelo acto praticado ou que deste foram objecto», *DIREITO FINANCEIRO E FINANÇAS PÚBLICAS*, Vol. I , Lisboa, 1980

Por outro, elas decorrem e inserem-se no sistema legal, então vigente, que apenas cometia ao Tribunal de Contas o conhecimento e a efectivação da resp. financeira objectiva e aos tribunais comuns a resp. por infracção.

Só neste âmbito são, por isso, compreensíveis algumas aparentes contradições que delas decorrem.

[50] V. a este propósito em *TRIBUNAL DE CONTAS - LEGISLAÇÃO ANOTADA*, as anotações n° 1 e 2 ao artigo 50° da Lei 86/89, em que José Tavares e Lídio Magalhães afirmam "... este preceito é importante sobretudo porque vem consagrar, sem qualquer dúvida, que só há responsabilidade financeira onde há culpa, ficando assim afastada a existência nesta matéria da responsabilidade objectiva - como era entendimento geral da doutrina."

Isto, mesmo que delas decorra ainda uma concepção complexa e indistintamente mista (punitiva e reintegratória) da responsabilidade financeira, tal como ela resultava da doutrina inspiradora do texto da proposta de lei do Governo e que originou a Lei 86/89 de 8 de Setembro.

Essa afirmação resultou da necessidade de o Tribunal de Contas poder, para o efeito, avaliar e graduar a *"culpa"* dos infractores, competência de que antes não necessitava, atento o tipo (objectivo) de responsabilidade efectivada no julgamento da conta.

Mas mesmo que, como José Tavares e Lídio de Magalhães, se defendesse que a responsabilidade financeira não era já e então uma mera responsabilidade objectiva – *"a responsabilidade pelos alcances – como de resto a responsabilidade financeira geral – é, por vezes, considerada pela doutrina como responsabilidade objectiva, embora sem razão"* – a verdade é que antes da revisão constitucional de 1989 não podia, constitucionalmente, o Tribunal de Contas apreciar a culpa e julgar, assim, a infracção imputada ao contável.[51]

Isto, apesar de os mesmos autores dizerem: *"Efectivamente, o que realmente se verifica é apenas a lei colocar a cargo do responsável o ónus de provar que agiu sem culpa, o que não deve estranhar-se porquanto, também no domínio da responsabilidade civil contratual, a lei estabelece uma presunção de culpa do devedor (cfr. artº 799ºdo Código Civil)".*[52]

Contudo no âmbito da legislação anterior à Lei 86/89 de 8 de Setembro a verdade é que essa prova não era, normalmente, realizada perante o Tribunal Contas, mas perante os tribunais comuns.

Dizia a propósito Ernesto Trindade Pereira:

"Pode o Alcance implicar para o responsável a sua incriminação nos artigos 313º ou 453º do Código Penal, conforme seja caso de peculato ou de abuso de confiança. Mas se não se verificou infidelidade ou dolo do gerente, este incorrerá só em responsabilidade civil, repondo com juros a importância em alcance.

Ficará constituído numa responsabilidade meramente devedora.

Toda a responsabilidade desaparece porém e a importância do alcance pode ser abonada na conta do responsável, mas somente no caso de o alcance provir de arrebatamento de valores e dinheiros públicos e doutros

---

[51] Op. cit. nota nº 3 ao artigo 53º, p.141. V. também, em sentido contrário, Sousa Franco, *FINANÇAS PÚBLICAS E DIREITO FINANCEIRO*, p.483.

[52] Op. cit. nota nº 3 ao artigo 53. º, p. 141.

casos de força maior (v.g. inundação, incêndio, terramoto), quando em presença de sentença de justificação proferida nos tribunais judiciais ou em vista de documentos que constituam prova plena do facto.

Tanto a sentença como os documentos devem provar:

1º - que a perda dos dinheiros ou a destruição dos valores foi efeito de força maior;

2º- que os responsáveis tinham adoptado todas as precauções tendentes a evitá-las;

3º que no prazo de 24 horas, contadas desde que foi conhecido o facto, deram conta à autoridade administrativa de todas as circunstâncias dele, salvo o caso de impedimento devidamente comprovado.

E o § 2º do art. 45º [do Decreto nº 22 278 de 24 de Junho de 1933] que os «documentos só poderão suprir a sentença quando provem também que os responsáveis foram alheios às causas que determinaram a perda ou destruição de dinheiro e valores»" [53]

Mais duvidoso era pois que, na sequência da Constituição da República Portuguesa de 1976, e até ao texto resultante da revisão de 1989, o Tribunal de Contas pudesse continuar a deter competência para, nos termos da Base I da Lei nº 2054, de 21 de Maio de 1952, apreciar a culpa dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos quando houvessem procedido com culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*.

Com efeito, se para verificar a objectiva falta dos dinheiros ou fundos públicos e determinar que o responsável por eles os devesse reintegrar o Tribunal de Contas tinha, na sequência do julgamento das contas, directa competência constitucional, já não a tinha para também apreciar e julgar, em sede de culpa, as infracções financeiras causais desse dever de reintegrar (e os seus autores).

É que como dizia, por outro lado, Costa Andrade sessão da CERC de 24 de Maio de1989: *"Efectivar responsabilidade é efectivá-la na plenitude, as infracções financeiras são também infracções criminais contra dispositivos financeiros e, mesmo que sejam previstas penas criminais, são infracções financeiras para todos os efeitos em pleno rigor dogmático, assim como são infracções contra o ambiente todas as infracções contra o mesmo ambiente, independentemente de se saber se as infracções disciplinares, administrativas, contra-ordenações, crimes, etc. A expressão «financeiras» qualifica apenas o sector de ordenamento de onde emerge a norma*

[53] Op. Cit. p.157.

que estabelece o dever-ser que, violado, dá origem a uma responsabilidade criminal" [54]

Mas, este entendimento, que nos faz duvidar da constitucionalidade da competência do Tribunal de Contas para, antes da revisão de 1989, poder efectivar a responsabilidade financeira reintegratória, quando esta ultrapassasse a mera responsabilidade objectiva, verificada no âmbito do julgamento de contas, é o mesmo que, agora, nos impele a pensar que está constitucionalmente vedada aos tribunais comuns o julgamento da responsabilidade civil dos titulares dos cargos públicos e políticos, funcionários e agentes da Administração Pública, quando os ilícitos que lhe derem causa constituírem, simultaneamente, responsabilidade financeira.

É que, de facto, agora, a Constituição da República Portuguesa comete directamente - *e por isso exclusivamente* - ao Tribunal de Contas essa competência.

Ao fazê-lo, a Constituição retira – quando a infracção tiver concomitantemente natureza financeira – competência a qualquer outro Tribunal para apreciar a responsabilidade causada por tal ilícito, quer o mesmo facto seja ou não previsto como ilícito de outra natureza.

Terá sido pois em atenção à natureza pública do interesse a defender e à sua especificidade própria, que, de resto, sempre aflorou e inspirou os diversos procedimentos especialmente previstos na legislação relativa à efectivação da responsabilidade financeira, que a Constituição da República Portuguesa, em 1989, terá cometido ao Tribunal de Contas o tratamento unitário e coordenado desta matéria, atribuindo-lhe, para tanto, especial competência.[55]

De outro modo, não teria sentido a atribuição constitucional dos poderes para a efectivação da responsabilidade financeira por infracção financeira ao Tribunal de Contas, dado que o sistema constitucional e legal anterior permitia já enfrentar as diversas hipóteses, através de uma repartição de competências pelas diversas jurisdições e ordens de tribunais, em moldes juridicamente harmónicos.

---

[54] Diário da Assembleia da República, II Série, 24/5/89, p. 3091e 3092.

[55] V. a este propósito Sousa Franco – Prefácio – Op. cit. p. 30
" A sua actividade diferencia-se de todos estes por não dirimir litígios entre o Estado e os particulares levantados por estes [...] mas antes por dirimir litígios entre Estado e os particulares suscitados, ex officio por imposição de lei ou por actuação do Ministério Público, como representante dos interesses do Estado ou como defensor da legalidade, arrancando de um intuito de proteger o interesse público..."

3. Nestes termos, parece não fazer sentido – ao menos numa leitura conforme à Constituição do artigo 71° do Código de Processo Penal – em caso de concomitância de infracções criminais e financeiras, continuar, a subordinar o impulso processual do Ministério Público no Tribunal de Contas ao princípio da adesão do pedido cível em processo penal.

Por um lado, porque, como vimos, a natureza dos danos que se visam proteger e reparar não são especial ou substancialmente diferentes dos que se visam acautelar através de outras formas de responsabilidade, embora existam, devido à especificidade do interesse em causa, fórmulas próprias de calcular, processualmente, o seu valor, em sede de responsabilidade financeira.

Por outro, porque, assim e em consequência, a Constituição da República Portuguesa pretendeu conferir competência exclusiva ao Tribunal de Contas, para apreciar globalmente e *tendo em atenção específicos valores de natureza pública*, a responsabilidade indemnizatória pelo cometimento de factos, simultaneamente, integradores de diversas formas de responsabilidade, o que, de resto contribui para assegurar a unidade do sistema jurídico e a igualdade dos cidadãos perante a lei (artigo 13° da Constituição da República Portuguesa).

Isto, como forma de permitir, além do mais, um *tratamento integrado* no regime de *prescrição,* na análise da *culpa* e no julgamento dos *factos* integradores das infracções financeiras *causais*, bem como do *valor dos danos*, consubstanciados nos dinheiros e fundos públicos, a reintegrar pelos responsáveis, o que não acontecia com a dispersão antes verificada.

4. Não se argumente, entretanto, em contrário, que, desta forma, se pode chegar a resultados diferentes no apuramento dos factos ou na avaliação da culpa dos responsáveis, quando, simultânea ou sucessivamente, se verificar um julgamento criminal e um julgamento na jurisdição de contas por factos que integrem, concomitantemente, ilícitos financeiros e criminais.

É que, também, nos termos e com os fundamentos amplos e variados do artigo 72° do Código de Processo Penal, o pedido cível pode ser deduzido em separado, o que poderá sempre importar os mesmos riscos.

Mais grave seria se, por via desse princípio ou do pedido cível em separado e, ainda, de alguma condenação em sede de responsabilidade financeira, se viessem a obter três juízos diferentes.

Finalmente, como no regime das contra-ordenações, pode sempre acontecer que, em certos casos, o Ministério Público entenda, no tribunal criminal, determinar o arquivamento do processo relativamente ao crime, sem que isso signifique, necessariamente a não verificação de infracção financeira e consequentemente a necessidade de efectivação de responsabilidade financeira, o que tratando-se de procedimentos separados, possibilitaria a fuga à responsabilização.

IV - CONCLUSÃO

A Lei nº 98/97 de 26 de Agosto ao atribuir ao Tribunal de Contas novos e mais maleáveis instrumentos de intervenção, verificação e combate às infracções financeiras, vem permitir, finalmente, que este órgão, possa agir, previamente, em sede de auditoria e inquérito, fora do âmbito específico do processo de julgamento de contas e, posteriormente e em sede de julgamento, através do Ministério Público, por via das novas formas de processo jurisdicional nela consagradas, relativamente a todo o tipo de infracções e responsabilidades financeiras.[56]

Atente-se, por exemplo, nos diversos dispositivos legais de investigação e nas formas processuais e jurisdicionais previstas, respectivamente, nos artigos 52° a 71°, 77°, 78°, 79°, 80° e 89° a 104° da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

Este novo diploma veio, assim, finalmente, dotar o Tribunal de Contas de instrumentos processuais capazes de lhe permitir executar, na integra, a função constitucional de efectivação da responsabilidade financeira, em toda a sua amplitude conceptual.

---

[56] V. Alfredo José de Sousa, Op. cit. e Amável Raposo, *O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE* PORTUGAL: *AS RELAÇÕES COM AS AUTORIDADES JUDICIÁRIAS E COM O PODER EXECUTIVO*, texto preparado para a *Reunião dos Representantes do Ministério Público junto das instituições Superiores de Controlo (ISC)* no âmbito do IV CONGRESSO EUROSAI (Paris, 31 Mai – 4 de Jun).

Assim, também, numa perspectiva pragmática e de eficiência concreta na efectivação da responsabilidade financeira reintegratória não se descortinam hoje inconvenientes ou dificuldades legais que obstem a uma cabal, correcta e tempestiva intervenção do Tribunal de Contas.[57]

Por isso, se conclui pela necessidade de repensar a actuação estratégica do Ministério Público na escolha da jurisdição para a propositura das competentes acções de efectivação de responsabilidade dos que, tendo como dever funcional o *"manejo, arrecadação, na guarda ou na gestão de dinheiros e fundos públicos,"* tenham incorrido em situações que possam configurar, simultaneamente, responsabilidade civil delitual e responsabilidade financeira reintegratória, em virtude da prática de um facto ilícito, qualificado, também, como infracção financeira. [58]

Ou, dito de outra forma, torna-se necessário que, perante situações que, em concomitância, integrem, objectiva e subjectivamente, responsabilidade civil e financeira, o Ministério Público possa actuar, em todas as circunstâncias, em defesa do especial interesse público em causa, de molde a assegurar o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei.

Isso, porém, só é hoje possível, tendo em atenção o espírito da revisão constitucional de 1989 e o novo conteúdo legal substantivo da responsabilidade financeira reintegratória, se, em consequência, for respeitada, integralmente, a competência constitucional, exclusiva, do Tribunal de Contas, para a sua efectivação plena.

Lisboa 31/12/99

António Cluny

---

[57] Importante, para o efeito, seria que os regulamentos do Tribunal de Contas e da 2ª Secção fossem, nesse sentido, afinados na perspectiva indicada por Alfredo José de Sousa no trabalho antes citado na nota nº 2.

[58] Conforme definição de Amável Raposo na Op. Cit. na nota nº 35.

DOCUMENTOS

PALAVRAS PROFERIDAS POR SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO ACTO DE POSSE DO VICE-PRESIDENTE JUIZ CONSELHEIRO JOSÉ ALVES CARDOSO*

* Tribunal de Contas, Sala das Sessões Águedo de Oliveira - 6 de Outubro de 1999.

Senhores Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas

Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos

Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Em cumprimento da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas e do seu Regulamento Interno conferi posse ao Vice-Presidente do Tribunal de Contas numa cerimónia, que embora simples se reveste de solenidade e grande significado.

Este significado é ainda mais reforçado porque desde a entrada em vigor da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro é a primeira vez que um Vice-Presidente do Tribunal de Contas é empossado em cerimónia pública alargada, para além dos membros do Tribunal e representantes do Ministério Público, aos dirigentes e funcionários dos Serviços de Apoio.

Na vigência do Decreto-Lei nº 18962, de 25 de Outubro de 1930, o Vice-Presidente prestava compromisso de honra e tomava posse perante o Ministro das Finanças, que o havia nomeado.

A Lei nº 86/89 contemplou a existência de dois Vice-Presidentes, um por cada Secção, eleitos pelos respectivos pares cujo compromisso de honra e tomada de posse passou a fazer-se perante o Presidente do Tribunal de Contas. Tornou-se tradição que os eleitos de imediato fossem empossados pelo Presidente perante o plenário que os elegera.

Entretanto a Lei nº 97/98, de 26 de Agosto, actualmente vigente, estabeleceu que no Tribunal haverá apenas um Vice-Presidente. Por seu turno o Regulamento Interno veio dispor que "... a posse do Vice-Presidente será conferida pelo Presidente **em acto solene** marcado para os primeiros oito dias que se seguirem à eleição".

É pois este acto Solene que ora se cumpre:

Eleito Vice-Presidente do Tribunal de Contas no Plenário Geral da passada

quarta-feira acaba de ser empossado o Juiz Conselheiro José Alves Cardoso, com a presença maciça dos Senhores Conselheiros, Procuradores-Gerais Adjuntos, Director-Geral, dirigentes e demais funcionários desta Casa.

Apraz-me ainda sublinhar o testemunho dos Senhores Presidente do Tribunal Constitucional, Vice-Presidentes dos Tribunais Supremos e do Senhor Vice-Procurador Geral da República, cuja comparência muito agradeço pelo brilho que empresta a esta cerimónia.

O Juiz Conselheiro Alves Cardoso é de todos uma pessoa conhecida.

Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa e tendo frequência do Curso de Finanças do Instituto Superior de Economia, foi Magistrado Judicial e do Ministério Público tendo sido Auditor Jurídico nos Ministérios da Educação, Justiça e Marinha.

Conhecemo-lo no Tribunal de Contas desde que em Outubro de 1987 veio reforçar a equipa do Ministério Público constituída até então apenas por um Procurador-Geral Adjunto, o nosso Juiz Conselheiro mais antigo na sede Dr Fernandes Neto.

Desde Setembro de 1990 que na sequência de concurso público, é Juiz Conselheiro do Tribunal integrando a 2ª Secção.

2ª Secção que, face à actual orgânica, se ocupa exclusivamente da realização de auditorias aos serviços e organismos do Sector Público Administrativo e do Sector Empresarial do Estado, bem como da preparação do relatório da Conta Geral do Estado.

2ª Secção, cujo Regulamento de Funcionamento Interno foi preparado sob a decisiva coordenação do Senhor Conselheiro Alves Cardoso.

Senhor Vice-Presidente

Neste ano de 1999, em que se comemoram 150 anos da criação do Tribunal de Contas, com esta designação, passados 25 anos sobre a Revolução de Abril pode dizer-se que, com a próxima publicação dos Estatutos dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas se encerra o ciclo legislativo da reforma do Tribunal de Contas como órgão de controlo externo de um

Estado de direito democrático, exigida pela Constituição desde 1976.
Iniciado com a publicação da Lei nº 86/89, este ciclo legislativo integra uma série de diplomas que à laia de balanço passo a citar:

a) Decreto-Lei nº 30/96, de 11 de Abril que cria o Gabinete do Presidente, com a estrutura idêntica à dos gabinetes ministeriais;
b) Lei nº 14/96, de 20 de Abril que alarga a competência da fiscalização financeira do Tribunal de Contas ao sector empresarial do Estado;
c) Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio - Regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, que garante a sua autonomia financeira, e consequentemente a sua independência;
d) Enquadramento dos orçamentos do Tribunal de Contas nos "Encargos da Nação" a partir do orçamento de 1996, e não no âmbito do Ministério das Finanças, o que se reveste de forte carga simbólica;
e) Lei 98/97, de 26 de Agosto, Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas que, além do mais, alargou horizontal e verticalmente as suas competências, clarificando a função jurisdicional;
f) Aprovação dos Regulamentos Internos do funcionamento do Tribunal.

Ao nível da logística, para além do parque informático que responde às necessidades de gestão, inclusive processual, destacarei a instalação da Secção Regional dos Açores, no magnífico Palácio do Canto e, na Sede, a aquisição de imóvel na vizinha Avª Barbosa du Bocage para instalação dos serviços que congestionavam este edifício. Pela primeira vez na sua história o Tribunal de Contas passou a dispor de um Auditório, construído precisamente neste novo imóvel.

Foi pois um decénio de exigente mudança, de constante adaptação a novas formas de trabalho e a novas tecnologias.

O índice de tecnicidade do Tribunal sofreu uma mudança profunda com os primeiros técnicos superiores a serem admitidos na década de 80 até à situação actual de cerca de 300 funcionários com curso superior.
Também a nível das relações internacionais os últimos 10 anos foram extremamente frutuosos.

Para além de ser o interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu e da sua participação nas reuniões anuais do Comité de Contacto dos Presi-

dentes e nas reuniões de agentes de ligação, têm-se desenvolvido auditorias conjuntas e auditorias articuladas ou coordenadas, com aquela instituição da União Europeia.

O Tribunal tem tido também actuação destacada na INTOSAI, de cujo Conselho Directivo é membro, na EUROSAI e na Organização dos Tribunais de Contas da CPLP, área onde tem sido muito grata a colaboração com o Brasil e os novos países de língua portuguesa, entre os quais previsivelmente se virá a encontrar o órgão congénere de novo Estado de Timor Lorosae.

Aproveito a oportunidade para, desde já manifestar a disponibilidade inteira do Tribunal de Contas de Portugal para a cooperação técnica com o órgão de controlo financeiro que vier a ser instituído nesse novo Estado de língua oficial portuguesa.

Com já referi espera-se para breve a promulgação e publicação dos Estatutos dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas, aprovado recentemente em Conselho de Ministros. O acelerar do respectivo processo legislativo muito se deve à magistratura de influência exercida pelo Senhor Presidente da República, a quem presto pública homenagem de reconhecimento.

São quatro as linhas de força deste diploma:

1. Criação de um corpo especial de auditores, consultores e técnicos verificadores com um regime remuneratório condizente com o seu alto grau de tecnicidade e responsabilidade e com as exigências do respectivo recrutamento;
2. Transição dos actuais técnicos da DGTC mediante requisitos apertados para o preenchimento parcial dos respectivos quadros e preenchimento das vagas sobrantes através de concurso;
3. Recrutamento por concurso predominantemente direccionado aos técnicos superiores de qualquer organismo ou serviço da Administração Pública com pelo menos 9 anos de serviço, aproveitando experiências vocacionadas para o controlo financeiro;
4. Consolidação do suplemento de disponibilidade permanente de 20% para os funcionários das carreiras do regime geral.

Poderá não ser um diploma que agrade a todos trabalhadores dos Serviços de Apoio, mas é o diploma possível nas actuais circunstâncias políticas e financeiras e sobretudo obedece aos parâmetros do artº 30º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Mais vale este diploma já, do que nenhum, isto é, do que a manutenção da legislação dispersa e ultrapassada actualmente vigente sobre a Direcção-Geral do Tribunal de Contas em geral, e as carreias do respectivo pessoal em particular, as quais se encontravam por reestruturar há mais de 20 anos.

No passado dia 17 escrevi ao Secretário de Estado do Orçamento chamando a atenção para a necessidade de publicação simultânea daquele diploma com a portaria que fixa os quadros e que mereceu já o consenso possível.

Reiterei ainda ao Secretário de Estado do Orçamento o interesse no diploma sobre o regime excepcional e transitório da aposentação dos actuais funcionários da Direcção Geral do Tribunal de Contas, que permitirá uma gestão mais flexibilizada do seu quadro de pessoal.

Com os novos Estatutos estaremos em condições de continuar a implementar a Lei nº 98/97, através do reforço da qualidade do controlo num sistema integrado com a consequente credibilidade da Instituição, o que permitirá de forma consolidada e segura enfrentar os desafios do próximo século, que seguramente hão-de passar pela auditoria ambiental e pelo controlo dos sistemas informáticos das entidades sob jurisdição do Tribunal.

Não posso deixar de aproveitar a oportunidade para exaltar a capacidade, a perseverança, o espírito de sacrifício, direi mesmo o amor à Instituição dos técnicos e demais funcionários da Direcção-Geral.

Ao longo deste últimos 10 anos viram alargadas as exigências funcionais decorrentes das competências novas ou modificadas do Tribunal de Contas e a elas procuraram responder o melhor que puderam contribuindo decisivamente para o prestígio que esta Casa tem granjeado ao nível do Estado e da opinião pública.

O arrastar nestes anos todos, por causas tão diversas quanto inexplicáveis do processo legislativo da restruturação das suas carreiras não os levou a qualquer acto de desespero perturbador do serviço, pelo que são credores de pública homenagem.

Bem hajam!

É este o quadro em que Vossa Excelência vai exercer o cargo para que foi eleito e que conhece bem pois já o desempenhou no ano de 1997 de Fevereiro a Setembro, até à publicação da Lei nº 98/97.

Comungo com Vossa Excelência alguns princípios de vida e de serviço da coisa pública, que muito prezo e aprecio: o trabalho, a lealdade e a frontalidade. Princípios que de mim sempre exigi nestes 4 anos de mandato e ao longo dos 33 anos de carreira que já levo e que me habituei a observar naqueles que comigo colaboraram.

Sucede o Conselheiro José Alves Cardoso no cargo ao Conselheiro Arlindo Lopes de Almeida, que o deixou vago sem ter cumprido todo o mandato, por se ter jubilado.

E aqui não posso deixar também de mais uma vez enaltecer e agradecer ao Senhor Conselheiro Arlindo Lopes de Almeida a boa colaboração prestada como Vice-Presidente e cujas qualidades pessoais e profissionais foram preciosas num momento árduo de implementação da nova Lei de Bases do Tribunal de Contas.

Estou certo de que com V. Exª se fará uma boa equipa e por isso lhe desejo Senhor Conselheiro Vice-Presidente as maiores felicidades no exercício do cargo.

PALAVRAS PROFERIDAS POR SUA EXCELÊNCIA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, DR. JORGE SAMPAIO, NA SESSÃO SOLENE COMEMORATIVA DOS 150 ANOS DE TRIBUNAL DE CONTAS*

* Antiga *Sala das sessões do Tribunal de Contas* – 10 de Novembro 1999.

É com grande satisfação que presido a esta cerimónia que assinala a passagem de 150 anos sobre a criação do Tribunal de Contas.

A história desta casa está intimamente ligada à história da Administração Pública e das Finanças Públicas portuguesas.

A criação do Tribunal de Contas, pelo Decreto de 10 de Novembro de 1849, insere-se no contexto de uma necessidade, vivamente sentida, de modernização da Administração e de contenção das despesas públicas.

É elucidativa, a esse propósito, a discussão parlamentar ocorrida por ocasião da aprovação da lei de autorização legislativa que propiciou o referido decreto; e é também muito elucidativo que a Constituição de 1838 bem como o Acto Adicional de 1852 contivessem normas nas quais se dispunha sobre a existência de um Tribunal de Contas.

A instituição assim criada sob o impulso modernizador do liberalismo, aproveitando embora uma tradição de séculos no domínio da fiscalização dos dinheiros públicos apresentava, no entanto, características muito marcantes e inovadoras em relação a experiências precedentes: um estatuto de assinalável independência dos seus juízes e a fixação de uma competência de fiscalização claramente diferenciada da competência de administração.

Ao longo de 150 anos a evolução da instituição não foi linear, acusando, naturalmente, as vicissitudes políticas do país.

Sob o regime derrubado em 25 de Abril, o Tribunal de Contas, embora revestido de grande dignidade formal - como se ilustra até pela grandeza desta sala das sessões em que nos encontramos — foi transformado em mero braço disciplinar da actividade financeira da Administração Pública, no âmbito das reformas empreendidas logo nos anos trinta.

Com a Constituição de 1976, o Tribunal de Contas readquire o seu estatuto constitucional e ganha um lugar de corpo inteiro, que nunca havia tido, ao lado dos restantes tribunais.

E foi na sequência deste estatuto constitucional, aliás melhorado nas revisões de 1989 e 1997, que o Tribunal adquiriu a sua actual fisionomia, através da legislação estatutária publicada nos últimos anos, e de que lhe adveio um alargamento significativo da sua competência e da sua jurisdição.

Para além daquilo que resultou directamente dos textos legais, o Tribunal, pela acção dos seus juízes e pelo labor incansável dos seus técnicos, alcançou um significativo prestígio na sociedade portuguesa.

De resto, é inegável a importância crescente que nas sociedades democráticas assumem as instituições de controlo externo e independente das finanças públicas.

A contradição latente entre as necessidades sociais, que exigem crescentes gastos públicos, e a dificuldade de aumentar as receitas, por possível indisponibilidade dos cidadãos para suportar agravamentos da carga fiscal, apenas pode atenuar-se por uma gestão rigorosa dos recursos disponíveis, pautada por regras de economia, eficiência e eficácia.

Por outro lado, a arrecadação das receitas apenas pode impor-se moralmente aos cidadãos contribuintes se for acompanhada de racionalidade e probidade na execução das despesas.

É certo que é ao Parlamento que compete, em primeira linha, como assembleia representativa dos cidadãos e como órgão donde emana o Orçamento, a fiscalização da execução orçamental e a aprovação das respectivas contas.

E é também no Parlamento que deve fazer-se a avaliação da gestão, em termos de responsabilização política por deficiente ou ineficaz execução dos Orçamentos.

Na verdade, constitui sequência necessária desse momento marcante e significativo da democracia representativa que é a aprovação do Orçamento o acompanhamento parlamentar, atento e interessado, de todo o ciclo orçamental.

Mas justamente para acorrer a esta nobilíssima parcela da actividade parlamentar é imprescindível o apoio de instituições superiores de controlo como o Tribunal de Contas.

Assim sucede na generalidade dos países democráticos em que o beneficiário por excelência da actividade destas instituições é o Parlamento; será desejável que, cada vez mais, assim seja entre nós.

Uma evolução nesse sentido, bem como a crescente complexidade das tarefas do Estado com repercussões financeiras, aconselha, de resto, a uma reflexão sobre a própria natureza desta instituição.

Concebida conceitual e constitucionalmente como um Tribunal - órgão que administra a justiça – há-de ter-se em conta que esta configuração pode não esgotar a vasta competência de que disfruta nem a capacidade de actuação que possui.

Recordemos, por exemplo, questões relacionadas com o poder de iniciativa, que detém, de desencadear por si só, sem dependência de qualquer outra entidade, o impulso fiscalizador.

Ou de como compatibilizar o estatuto judicial e o facto de no seu seio se desenhar a acusação e se ditar a sentença, utilizando em ambas as vertentes a mesma actividade de um corpo de funcionários especializados como é o dos Serviços de Apoio.

Uma palavra final para referir um aspecto da maior importância na actividade do Tribunal de Contas.

O Tribunal tem, normalmente, perante si, titulares de cargos políticos, altos funcionários, decisores públicos. Não é fácil ser gestor da coisa pública em Portugal. Sei do que falo por experiência própria.
Sei bem o que é a complexidade do acervo legislativo com que se tem de lidar no desempenho de cargos públicos.

As normas legais apelam ainda, frequentemente, à mera regularidade formal em desfavor da gestão racional dos dinheiros públicos.

Há uma tendência, velha de muitas décadas, de tudo regular minuciosamente, pela via legal, num paternalismo que sufoca a autonomia e o desempenho dos gestores.

Reconheço também quão difícil é, a uma instituição como este Tribunal, a aplicação do direito nestas circunstâncias.

Espera-se do Tribunal de Contas, um incremento da sua capacidade de diálogo com o legislador, da capacidade de o influenciar e de o sensibilizar, dado o excepcional ponto de observação que ocupa sobre a Administração Pública.

Mas também pode esperar-se, obviamente sem quebra da sua competência, um reforço das potencialidades do Tribunal no diálogo com os próprios titulares de cargos públicos numa função pedagógica e orientadora da maior importância.

A modernização do Estado e da Administração Pública é uma tarefa crucial do nosso presente e nenhuma instituição pode alhear-se dela.

Precisamos de levá-la a cabo com entusiasmo e esperança, assumindo naturalmente algum risco, combatendo o conformismo e a lassidão.

Queremos poder contar com esta Instituição nesse caminho que necessariamente temos de trilhar, rumo ao futuro.

PALAVRAS PROFERIDAS POR SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, CONSELHEIRO ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, NA SESSÃO SOLENE COMEMORETIVA DOS 150 ANOS DE TRIBUNAL DE CONTAS*

* Antiga *Sala das sessões do Tribunal de Contas* – 10 de Novembro de 1999.

As minhas primeiras palavras são de júbilo pela honra que Vossa Excelência, Senhor Presidente da República, confere ao Tribunal de Contas ao presidir a esta cerimónia comemorativa do centésimo quinquagésimo aniversário da sua criação, com esta designação.

A presença de Vossa Excelência aqui e agora é o público testemunho do mais alto apreço que lhe merece esta instituição e os seus servidores, reafirmando o interesse com que, em anteriores ocasiões, acompanhou os seus destinos.

Bem haja Senhor Presidente da República!

Seja-me permitida uma saudação e agradecimento ao Senhor Vice-Presidente da Assembleia da República, ao Senhor Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros como representante do Governo, ao Senhor Ministro das Finanças e da Economia, aos Senhores Presidentes dos Tribunais Supremos e Senhor Procurador-Geral da República bem como as mais altas individualidades presentes, pelo brilho que emprestam a esta cerimónia simples mas recheada de significado institucional.

Saúdo ainda com emoção os representantes dos Tribunais de Contas de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe cuja presença tem a incontornável marca da cooperação solidária no interior da lusofonia no âmbito das nossas instituições.

Minhas Senhoras e meus Senhores!

O prestígio e a credibilidade das instituições nas democracias representativas passa pela antiguidade e solidez dos seus alicerces, pela persistência da sua edificação ao longo dos tempos, pela resistência às crises cíclicas, enfim pela sua história.

A comemoração das suas efemérides contribui para o reforço da sua vitalidade no presente não só junto dos respectivos servidores, como também das outras instituições e dos cidadãos contribuintes em geral, destinatários dos seus préstimos.

Mas tais memórias constituem sobretudo uma firme tomada de consciência em relação ao seu futuro, permitindo corrigir o seu rumo.

As raízes do Tribunal de Contas de Portugal como instituição de controlo financeiro do Estado são historicamente situadas na **Casa dos Contos**, cuja existência remonta ao reinado de D. João I (1389).

A Casa dos Contos, acompanhou como instituição régia a gesta da expansão portuguesa por terras de África, Ásia e América durante mais de 4 séculos.

Sucedeu-lhe o **Erário Régio** em 1761, criação pombalina na ânsia iluminada de centralizar um Estado que, com sinais de decadência, se estendia ainda pelos quatro continentes.

Não obstante se haja esboçado já uma separação entre a administração financeira de receitas e despesas e a respectiva fiscalização, ambas as funções continuaram no interior da mesma instituição e atribuídas ao mesmo titular.

Foi Sebastião José de Carvalho e Melo, então Conde de Oeiras e futuro Marquês de Pombal, o primeiro Inspector-Geral do Erário Régio.

Erário Régio que sobreviveu às invasões francesas e à consequente instalação da Corte no Brasil.

Apesar destas vicissitudes só em 1832 na regência de D. Pedro, na Terceira, o Erário Régio veio a ser abolido pela legislação liberal de Mouzinho da Silveira.

A instabilidade política da época levou à sucessiva criação de várias instituições em sua substituição, de duração efémera e com diversas designações sem que se fixasse um fio condutor dum regime novo de controlo financeiro do Estado.

Por Decreto de 10 de Novembro de 1849 no consulado de Costa Cabral, reorganiza-se a Administração Superior da Fazenda Pública.

Só então a administração das receitas e despesas públicas aparece separada da função de controlo financeiro externo.

Ao pela primeira vez designado Tribunal de Contas, foi atribuída a competência para o "julgamento das contas das receitas e despesas públicas" e para proferir em cada ano uma declaração geral de conformidade legal do exame das contas de cada um dos Ministérios relativa ao ano precedente.

Por seu turno, a administração financeira ou seja a realização das despesas e a arrecadação das receitas foi cometida à Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e ao Tesouro Público.

A ideia da segregação destas funções com a atribuição do controlo a um órgão externo e independente da administração remonta a Aristóteles, que na sua "Política" defende ser "absolutamente necessário que aquele que recebe as contas dos outros esteja separado destes e não tenha qualquer outro ofício que aquele".

É pois este o facto histórico que hoje comemoramos: o nascimento do controlo financeiro externo e independente com a criação do Tribunal de Contas em 10 de Novembro de 1849.

A ideia da **independência** face ao Executivo, reflectindo o princípio da separação dos poderes, é nuclear neste novo regime.

Foi de resto esta a grande questão do debate na Câmara dos Deputados, aquando da autorização legislativa a conceder ao Governo.

Os Presidentes e os seis Conselheiros do Tribunal de Contas passam a ser nomeados pelo Rei com carácter "perpétuo" e gozam das "mesmas honras e prerrogativas do Presidente e Juízes do **Supremo Tribunal de Justiça**".

Na hierarquia do Estado "o Tribunal de Contas toma logar immediatamente depois do Supremo Tribunal de Justiça".

No que respeita aos julgamentos das contas e imposição de multas os seus acórdãos "têm o carácter, authoridade, força e effeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de Justiça".

No relatório anual a apresentar ao Rei e a remeter às Câmaras Legislativas, que deveria incluir a declaração geral sobre as contas dos Ministérios, podia o Tribunal de Contas formular **recomendações** com vista a "reformas e melhoramentos".

Não antes porém de, observando já o **princípio do contraditório**, tal relatório dever ser enviado a cada Ministro e Secretário de Estado "a fim de cada um fazer as observações que julgar competentes".

O Conselheiro Procurador Geral da Fazenda exercia, por si ou seu ajudante, as funções de Ministério Público.

Tudo princípios que mantêm actualidade!

A história do Tribunal de Contas neste período acompanhou a história conturbada de Portugal em várias fases deste século e meio.

Até à implantação da República em 1910, a cada crise financeira, decorrente dos sucessivos défices orçamentais e agravamentos da dívida pública, sucediam-se crises de Governo e subsequentes reformas dos Regulamentos da Contabilidade Pública e do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas em todo este período vem sempre reivindicando do poder político condições normativas e logísticas para cumprir cabalmente as suas competências, designadamente quanto à emissão todos os anos da declaração de conformidade da Conta Geral do Estado.

Questões como as da competência para fiscalização das **contas ultramarinas**, da criação da **fiscalização prévia** das despesas e do seu âmbito, ou da constituição duma **comissão parlamentar de contas** de inspiração inglesa foram as causas próximas de muitas das Reformas nesse período.

Dentre elas **o visto prévio** foi objecto das mais acesas querelas parlamentares tendo sido considerado panaceia para conter o descalabro das despesas públicas.

Criado pelo Regulamento da Contabilidade Pública de 1881 foi cometido ao Tribunal de Contas no que concerne a **ordens de pagamento de despesas variáveis**.

Seguiu-se aqui o modelo belga e italiano, contra o parecer do próprio Tribunal de Contas que entendia dever tal competência ser exercida "por algum empregado superior e especial em cada Ministério",

Quase se pode afirmar que a partir de então a história do Tribunal de Contas é a história do "visto prévio".

Sucessivamente o âmbito de visto prévio é alargado aos actos e contratos de que emerge a despesa, às obrigações gerais da dívida pública, e às nomeações, promoções e aposentações dos funcionários.

Em 1907, na sequência de impulso reformista de João Franco, defensor do modelo inglês do auditor-geral, é aprovada nova reforma da Contabilidade Pública.

O visto do Director-Geral da Contabilidade Pública passou a substituir o visto prévio do Tribunal de Contas, quanto às ordens de pagamento.

Em 1910 instaura-se a **República**, e logo no ano seguinte extingue-se o Tribunal de Contas substituindo-o pelo Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, sem estatuto jurisdicional.

Extinto foi também o visto prévio porque além do mais tornava morosos os processos administrativos e a execução das respectivas decisões pelos ministérios.

São os primórdios da teoria da "força de bloqueio".

A degradada situação financeira do País continua a ser a causa da sua instabilidade política, uma das determinantes da instauração da ditadura militar do 28 de Maio de 1929.

Em 1930 recria-se o Tribunal de Contas, designação que é justificada no preâmbulo do respectivo diploma "não por ser mais antiga mas por ser a mais própria".

O Presidente e oito Vogais, são nomeados pelo Ministro das Finanças, de quem depende também a Direcção-Geral, que integra os respectivos serviços de apoio.

O visto prévio é recuperado, com o âmbito que havia tido antes da República, e passa a ser a mais visível actuação do Tribunal de Contas.

A estabilidade e o imobilismo que caracterizou a instituição neste período foi o reflexo da paz podre do Estado Novo, e manteve-se até ao restabelecimento da democracia na sequência da Revolução de Abril de 1974.

Com a Constituição de 1976 o Tribunal de Contas ganha estatuto de órgão de soberania ao lado dos restantes tribunais superiores, com a inerente independência face ao Executivo e Legislativo.

O seu Presidente é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, assim se conferindo legitimidade democrática indirecta à instituição.

Mas só em 1989, treze anos depois da Constituição, é que os seus Juízes deixam de ser nomeados pelo Ministro das Finanças e passam a ser nomeados pelo Presidente do Tribunal de Contas após concurso público.

Também só então a Direcção-Geral deixa a sua subordinação ao Ministério das Finanças, e fica a depender hierarquicamente apenas do Presidente do Tribunal, que relativamente a ela tem "poderes idênticos aos que integram a competência ministerial".

O visto prévio sofre a primeira redução substancial.

Mas **em compensação** o Tribunal adquire competências qualitativamente reforçadas na fiscalização sucessiva, que pode abranger, em certas condições, "auditorias a aspectos determinados da gestão financeira do Estado"

Esta primeira etapa da Reforma do Tribunal de Contas deve-se ao impulso inovador do Ministro Miguel Cadilhe, a quem presto homenagem pública de reconhecimento.

Porém só nos últimos quatro anos se manifestou uma vontade política de **reforma global** do Tribunal de Contas. Iniciada pela Lei nº 14/96, que

sujeitou ao controlo financeiro o sector empresarial público, foi ultimada apenas há poucos dias.

Com efeito publicado que está desde o dia 2 do corrente o Estatuto dos Serviços de Apoio, com a estruturação de um corpo especial de auditores, consultores e técnicos verificadores, **ficou completo o quadro normativo** que rege o Tribunal de Contas e a sua Direcção-Geral.

Impõe-se pois, por imperativo ético interinstitucional, inscrever esta reforma legislativa a **crédito do último Governo e do seu Ministro das Finanças**, Professor Sousa Franco, a quem manifesto público reconhecimento.

Eis algumas das mais relevantes linhas de fundo do controlo externo das finanças públicas em Portugal, vertidas na Lei nº 98/97 – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas:

- **Independência** face ao Executivo e Legislativo, assente além do mais no autogoverno do Tribunal de Contas.
- **Universalidade** do **controlo financeiro**, que incide sobre todo o sector público não só administrativo como empresarial, central, regional e autárquico.
- **Restrição** abrupta do âmbito **do visto prévio** que incide somente sobre os contratos que implicam maior despesa pública.
- Competência para a realização a qualquer momento de **auditorias de qualquer tipo ou natureza**, isto é, de **legalidade e boa gestão financeira**, na perspectiva da economia eficiência e eficácia bem como sobre a fiabilidade dos órgãos de controlo interno.
- **Articulação** da actividade do Tribunal com o controlo interno das inspecções-gerais e órgãos de auditoria da Administração Pública.
- Possibilidade de **cooperação com a Assembleia da República**, a solicitação desta, na fiscalização da execução do Orçamento ou na elaboração de pareceres sobre projectos legislativos em matéria financeira.
- **Separação das funções de controlo financeiro** e da **jurisdição**, consubstanciando-se esta na efectivação de responsabilidades financeiras

reintegratórias ou sancionatórias da exclusiva competência duma Secção própria sob impulso do Ministério Público.

Não podendo fugir aos parâmetros constitucionais que situam o Tribunal de Contas no poder judicial, a modernidade desta reforma traduziu-se fundamentalmente na incorporação das virtualidades do modelo de auditorias-gerais características dos países anglo-saxónicos.

Dela se espera o reforço da eficácia do controlo externo das finanças públicas pela credibilidade dos relatórios de auditoria produzidos, como útil contribuição para o bom funcionamento da Administração Financeira do Estado.

Credibilidade que passa sobretudo pelo rigor técnico e objectividade destas peças medidas pelo grau de acatamento dos organismos e serviços auditados.

Senhor Presidente da República

Minhas Senhoras e Meus Senhores

A democracia representativa é, além do mais, o regime político da limitação e interdependência dos poderes do Estado.

A função do controlo externo das finanças públicas atribuída ao Tribunal de Contas deve assentar neste registo e garantir que os dinheiros dos contribuintes sejam legalmente utilizados e bem aplicados, não só segundo critérios de boa gestão como também de resultado social.

É uma função complexa, difícil e exigente que deverá acompanhar a cada vez mais complexa actividade financeira do Estado neste dobrar do milénio e situar-se sempre numa perspectiva técnica sem pôr em causa as legitimas opções políticas dos governos.

As exigências da globalização e competitividade das economias, as constantes aquisições científicas e tecnológicas, as prementes pressões desta sociedade de informação e comunicação e sobretudo as cada vez maiores reivindicações dos cidadãos eleitores em geral e dos grupos de pressão em particular, levam o Estado a lançar mão de exercícios imaginativos de engenharia jurídica, orçamental, social e política que implicam uma complexa actividade financeira.

E sempre sob a invocação sistemática da necessária flexibilidade de gestão da coisa pública!

O que se traduz num permanente desafio de actualização para as instituições de controlo externo das finanças públicas.

Ao comemorar os 150 anos, ciente do peso da história da instituição e consciente das responsabilidades decorrentes da posição que ocupa no quadro constitucional do Estado, o Tribunal de Contas procurará responder cabalmente a tamanho desafio.

Não sem todavia aproveitar esta oportunidade para recordar que em primeira linha **compete constitucionalmente à Assembleia da República**, lídima representante do povo contribuinte fiscalizar a execução do Orçamento e tomar as contas do Estado dispondo da cooperação técnica independente do Tribunal de Contas.

Não vou aqui e agora ressuscitar a querela desencadeada por João Franco nos últimos tempos da monarquia sobre a necessidade de, à semelhança do modelo inglês, ser criada uma **comissão parlamentar de contas** para, debruçando-se sobre os relatórios e pareceres do Tribunal, facilitar o exercício daquela competência.

Todavia formulo votos para que nesta viragem da legislatura a Assembleia da República, através da sua Comissão Parlamentar de Economia e Finanças, se disponha a utilizar os mecanismos existentes na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas para mais eficazmente exercitar a fiscalização da actividade financeira do Governo.

Se tal vier a suceder, o Tribunal de Contas terá no futuro motivo justificativo para comemorar importante efeméride da sua história: a institucionalização activa da sua cooperação técnica com a Assembleia da República no âmbito da fiscalização financeira.

TRIBUNAL DE CONTAS FEDERAL ALEMÃO

CORRUPÇÃO E MANIPULAÇÃO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MATÉRIA DE CONSTRUÇÃO DE ESTRADAS FEDERAIS PRINCIPAIS* **

---

* Prefácio e resumo das comunicações e recomendações apresentadas na Conferência Especial realizada pelo Tribunal de Contas Federal Alemão em Münster, em 23 e 24 de Setembro de 1996.

** Tradução de CPL – Consultores Profissionais de Línguas, com revisão técnica de João Parente e Helena Vitorino.

PREFÁCIO

Corrupção e manipulação na contratação pública em matéria de construção de estradas? Esta é uma matéria à qual as auditorias financeiras externas provavelmente prestavam apenas uma atenção casual até há poucos anos atrás. No entanto, nos últimos tempos assistiu-se a um aumento do número de factos que merecem maior atenção e que sugerem que a corrupção e a manipulação na contratação pública também ocorrem numa escala até agora insuspeitada, na construção de estradas principais federais. As manipulações na contratação pública demonstradas pelo departamento de fiscalização da Associação de Distritos Rurais Westphalia-Lippe em estreita cooperação com o departamento de investigação criminal do respectivo "Land", são apenas um exemplo.
Estes casos proporcionaram também a conferência especial do Tribunal de Contas Federal sobre a questão da "Corrupção e Manipulação na contratação pública", em 23 e 24 de Setembro de 1996, em Erbdrostenhof, em Münster. Para além dos departamentos de fiscalização prévia e de auditoria de todos os "Lander", que são responsáveis pela fiscalização das despesas relativas à construção de estradas principais federais, participaram também na conferência especial representantes do Ministério Federal dos Transportes e do Ministério da Economia, Pequenas Empresas, Tecnologia e Transportes do "Land" North Rhine-Westphalia e ainda representantes do Tribunal de Contas Europeu.

O objectivo desta conferência especial era analisar casos individuais concretos e, ao mesmo tempo, mostrar a outros departamentos de fiscalização prévia oportunidades para divulgarem esses casos. Para além disso, quisemos apresentar uma exposição sumária de medidas de combate à corrupção.

Vários oradores expuseram questões relativas ao direito penal, as formas sob as quais a corrupção surge na Alemanha e os efeitos perigosos que produz no Estado e nos seus cidadãos, apresentaram, com a ajuda de "slides", pormenores sobre corrupção e manipulação e descreveram a forma como foram detectadas. Um orador apresentou a vasta gama de esforços empreendidos pelo seu Tribunal de Contas no combate à corrupção enquanto um outro conferencista falou sobre a actividade do Departamento Federal de Direito da Concorrência, noticiada na televisão e na imprensa, que tinha imposto multas num total de 24 Milhões de Marcos Alemães a empresas de marcação de estradas. Todos os oradores ilustraram os seus

comentários com exemplos práticos retirados da sua experiência e este facto revelou-se do maior interesse para todos os participantes.
As comunicações dos oradores demonstraram claramente a dimensão do alastramento da corrupção nos departamentos governamentais, incluindo o sector de construção de estradas. A maior parte dos representantes dos departamentos de fiscalização prévia e os de auditoria não tinha conhecimento de que a corrupção assumia esta proporção. Foi unanimemente acordado que, durante fiscalizações futuras, deverá ser prestada mais atenção a sinais de corrupção e manipulação na contratação pública.
Foi ainda realçada a forma como deveriam comportar-se os auditores quando possuem suspeitas de corrupção e manipulação. Sem excepção, os oradores recomendaram que a entidade de investigação responsável deveria, no mínimo, ser informada. Deste modo, poder-se-ia clarificar os casos duvidosos, cooperar, ou transferir a investigação. Por consequência, ocorreu um vivo debate entre os participantes sobre o papel da auditoria, que possui a sua própria função independente e não é um serviço de apoio das Actividades Públicas. Chegou-se à conclusão que, neste momento, não existem regras fixas sobre os procedimentos ou sobre a possibilidade de cooperação. Contudo, sem essa acção coordenada as práticas criminosas não poderiam ser detectadas e combatidas de forma eficaz.
Tendo em conta o interesse considerável e a elevada qualidade das comunicações, as quais, por falta de tempo, foram frequentemente apresentadas em versões resumidas, a secção responsável do Tribunal de Contas Federal decidiu publicar os trabalhos sob a forma de uma brochura especial e distribui-la a todos os participantes. Adicionámos-lhe alguns contributos sobre esta matéria. Eles foram amavelmente colocados à nossa disposição por vários Tribunais de Contas de "Lander". Foi ainda incluída alguma legislação relevante e compilada uma lista de indicadores de corrupção possível no sector da construção, bem como um resumo da literatura relevante da qual temos conhecimento. Isto destina-se a facilitar o estudo da matéria.

Esta documentação não tem a pretensão de ser exaustiva. Isto não seria possível tendo em conta o volume de material disponível e a quantidade de publicações, que aumenta a cada dia que passa. Representa apenas uma tentativa para sumariar os contributos de que dispomos e que consideramos importantes, em especial no sector de construção de estradas federais principais, e para torná-los disponíveis aos departamentos que, como parte do seu trabalho de auditoria, se encontram envolvidos no combate à corrupção e na manipulação na contratação pública. Acima de tudo, gostaríamos de salientar que a documentação que se apresenta veicula as opiniões dos

respectivos autores e não deve ser entendida como uma expressão da opinião do, ou como um guia emitido pelo, Tribunal de Contas Federal.

Dr. Detlev Sparberg

(Conselheiro, Tribunal de Contas Federal)
Responsável do Sector de Construção de Estradas do Tribunal de Contas Federal

RESUMO DOS TRABALHOS APRESENTADOS NA CONFERÊNCIA ESPECIAL[1]

Sobre o fenómeno da corrupção

As violações da lei que envolvem corrupção são crimes em que tanto o corruptor como o corrompido têm um interesse considerável em permanecer incógnitos. Em regra, não existe uma vítima individual.

Os crimes que envolvem corrupção infligem danos financeiros consideráveis à economia nacional. Para além disso, dão origem a uma significativa perda de confiança na integridade da administração pública.

Entretanto, é um facto incontestável que as actividades de corrupção têm também vindo a ser correntemente praticadas na Alemanha já há alguns anos e que, basicamente, nenhum campo da actividade empresarial pode ser excluído.

Após ser detectado o primeiro sinal, pequenas pistas conduzem frequentemente, através de um efeito de dominó, à descoberta de grandes redes de corrupção. Departamentos e gabinetes que possuem responsabilidades na decisão de adjudicação de empreitadas e aquisição de serviços têm provado ser particularmente susceptíveis à corrupção. E isto é tanto mais frequente quanto mais caros são os projectos em causa.

O desejo de reconhecimento pessoal e de manifestar influência por parte do funcionário em causa parece tornar-se especialmente evidente nesses casos. Em geral, são as seguintes as características dos funcionários que se envolvem em casos de corrupção: insatisfação com o lugar ocupado, perda de oportunidades de promoção, sensação de que o seu salário é injusto, atribuição de muita importância à "compensação" da sua frustração anteriormente indicada, e demonstração de "poder" ao adjudicar empreitadas.
Isto é frequentemente acompanhado por um sentido do "bem e do mal" deficientemente desenvolvido e por uma falta de conhecimentos sobre o problema: "Sempre se fez assim", "os outros também o fazem".

O meio social também desempenha um papel importante: nível de vida, hábitos de lazer e de viagem, equiparação ao nível dos seus vizinhos ou do seu superior hierárquico.

---

[1] Este resumo apresenta, através de extractos, as opiniões dos respectivos autores.

Para a parte que oferece o suborno, predominam as comparticipações no negócio e nos lucros, mesmo que estes últimos sejam camuflados por máximas mais "elevadas" - como por exemplo "a preservação de" empregos numa determinada região.

As recomendações dos oradores

Medidas preventivas internas gerais por parte das autoridades públicas

Intensificar e melhorar a qualidade da supervisão técnica e de pessoal.

Obter provas e informações sobre corrupção de forma mais vigorosa.
Criar entidades de fiscalização internas e comissões de fiscalização independentes / unidades de auditoria interna.

Separar responsabilidades e competências.

Sensibilizar e dar formação aos funcionários.

Introduzir um sistema regular de rotação de pessoal.

Aplicar normas estritas às ocupações suplementares.

Proibir a aceitação de presentes.

Nomear um funcionário que se ocupe da corrupção em cada autoridade.

Introduzir a obrigação de relatar qualquer suspeita de corrupção.

Medidas preventivas específicas para os sectores da contratação pública e da construção.

Separar as actividades de planeamento, de abertura de concursos e de implementação.

Mudar frequentemente de empresas de engenharia civil.

Obrigar as empresas de engenharia civil a subscreverem o código de conduta da administração pública

Defender o princípio de abertura de concursos

Aplicar o princípio do controlo duplo

Limitar a concessão na contratação pública

Clarificar os factos para que não restem dúvidas nos casos em que existam indicações de manipulação no processo de adjudicação de uma obra pública, por exemplo quando:

- os valores que constam da proposta, no momento da sua apresentação, diferirem dos posteriormente calculados no momento da verificação, o que leva a uma alteração na ordem das propostas em concurso
- existirem erros ilógicos nos cálculos da proposta de orçamento
- existirem preços unitários indicados a 0,00 Marcos Alemães
- faltarem da proposta valores transportados de páginas anteriores;
- no contrato final vinculativo faltarem páginas apresentadas nas propostas,
- existirem discrepâncias consideráveis nos preços unitários

Abordagem da auditoria para as auditorias financeiras externas

Fazer não apenas uma fiscalização "orçamental" das medidas

Realizar auditorias objectivas compostas por medidas individuais, procedendo se necessário à auditoria de planeamento "suplementar" à abertura de concursos, à implementação de trabalhos de construção e liquidação de contas.

Estabelecer uma "coerência" de preços

Analisar de forma crítica os comentários dos departamentos de planeamento

Consultar outros departamentos de modo a comparar anomalias

Controlar funcionários e empresas

Utilizar computadores

Criar grupos de auditoria móveis para realização de verificações inesperadas enquanto os projectos se encontram em execução

Mudar auditores; e não tornar fixas nem permanentes as responsabilidades.

Combinação do controlo financeiro externo com unidades de investigação policial

Os funcionários dos departamentos de auditoria são particularmente importantes, uma vez que eles se encontram a trabalhar no local, como uma espécie de um potencial "sistema de detecção prévia".
Do ponto de vista do direito penal, seria desejável:

- informar imediatamente a autoridade pública de acusação
- trocar permanentemente informação e experiência adquirida
- obter formação conjunta e formação adicional

O envolvimento de auditores/inspectores fiscais e engenheiros em procedimentos de investigação adequados é um requisito prévio essencial para contra-medidas.

O que é exigido ao poder legislativo

Deveriam ser alargados os procedimentos de concessão de protecção às testemunhas.

Esta protecção deverá ser concedida a infractores que se disponham a apresentar provas, devendo normas semelhantes ser introduzidas no código disciplinar dos infractores, de forma a encorajá-los a apresentar provas.
Deverá ser aumentada a vigilância para com as conversas telefónicas.
Deverão ser analisados os períodos de limitação.
Uma grande parte do lucro proveniente do crime deveria ser confiscada.
A responsabilidade criminal por suborno na economia livre, nos termos do § 12 da Lei contra a concorrência desleal deveria ser alargada, por forma a incluir o proprietário da empresa e deveria constituir um crime, cujas medidas legais provirão directamente das Autoridades Públicas.

De acordo com uma alteração do § 30 do Código Fiscal, a dedução fiscal dos subornos a funcionários estrangeiros deveria ser revogada.

Requisitos adicionais

As estratégias anti-corrupção aqui apresentadas são necessárias mas não suficientes.
De forma a combater o fenómeno da corrupção duradoura e eficazmente, é necessário encarar a corrupção como um crime e aumentar a correspondente consciência social da sua ilegalidade. Para atingir este objectivo temos de trabalhar no sentido da erradicação da corrupção, como uma questão de princípio, pois ela constitui um crime que provoca danos sociais. Tem de ser inequivocamente claro que a corrupção não é um simples "pecadilho" nem um crime sem vítima, nem sequer é um caso do "síndroma da ovelha negra".

As consequências negativas da corrupção fazem-se sentir directamente ao nível do cidadão individual. O seu âmbito estende-se desde o corte nos orçamentos públicos, o que se torna claramente visível a médio prazo, até uma séria perda de confiança na lealdade, integridade e objectividade do sistema político e da função pública.

Só através do exercício efectivo de influência no desenvolvimento e no fortalecimento dos códigos ético-morais básicos de comportamentos em cada área da sociedade podemos, a longo prazo, fazer com que a corrupção não ganha raízes.

TRIBUNAL DE CONTAS FEDERAL ALEMÃO

INFORMAÇÕES E RECOMENDAÇÕES* COM VISTA À PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NO SECTOR DE CONSTRUÇÃO DE ESTRADAS

(⇒ Anomalias ⇒ Riscos ⇒ Medidas)

---

* Frankfurt am Main, 12.11.1998 - Registo No: V 3 - 1998-0011

ÍNDICE

0.	Apresentação	169
1.	Nota Introdutória	170
2.	Empreitadas Públicas	172
2.1	Contactos com adjudicatários	172
2.2	Concentração de responsabilidades	172
2.3	Adjudicação frequente de empreitadas a determinados concorrentes	173
2.4	Violação de regulamentos	173
2.5	Peculiaridades na adjudicação de empreitadas	173
2.6	Procedimentos de Concurso por ajuste directo ou concurso limitado	174
2.7	Cláusulas anormais	174
2.8	Cláusulas de Contingência	174
2.9	Acumulação de Empreitadas Suplementares	175
2.10	Preços Exorbitantes	175
2.11	Informações Internas	176
2.12	Erros de Cálculo	176
2.13	Confirmação de descontos	176
2.14	Independência das empresas de engenharia	177
2.15	Clareza dos documentos	177
2.16	Dupla facturação	178
2.17	Garantias e cauções	178
2.18	Ofertas	178
3.	Fiscalização	179
3.1	Supervisão técnica e de pessoal	179
3.2	O sistema de fiscalização	179
3.3	Fuga à fiscalização	180
3.4	Estruturas de fiscalização inadequadas	180
3.5	Ignorar as conclusões das auditorias	180
4.	Pessoal	180
4.1	Situação profissional de membros da família	181
4.2	Emprego adicional	181
4.3	Relações Privadas	181
4.4	Estilo de vida luxuoso	182
4.5	Sentido do bem e do mal	182
4.6	Clubes e organizações profissionais	182
5.	Observações finais	183

0. Apresentação

O Tribunal de Contas Federal Alemão tem-se frequentemente preocupado, durante as suas actividades de fiscalização, com a corrupção, as consequências do seu surgimento, o seu impacto e as possibilidades de a prevenir ou de a controlar. As violações da lei que envolvem corrupção são legalmente classificadas como crimes que infligem danos financeiros consideráveis à economia. Evitar e controlar a corrupção traduz-se, pois, numa verdadeira prioridade.

A informação e as recomendações que se seguem baseiam-se nas conclusões de várias auditorias realizadas no âmbito da construção das estradas federais principais. As anomalias apresentadas não só evidenciam a existência de corrupção, o que já acontecia com a lista de indicadores publicada pelo Tribunal de Contas Federal, como também são apresentados os riscos que podem resultar das situações mencionadas. O Tribunal de Contas Federal apresenta ainda algumas sugestões e recomendações, baseadas na sua experiência de fiscalização, sobre as medidas que poderiam e deveriam ser implementadas.
A apresentação, de acordo com as áreas nas quais a corrupção normalmente tem lugar, encontra-se dividida nas seguintes secções: Concursos Públicos (N° 2), Fiscalização (N° 3) e Pessoal (N° 4) e descreve as formas típicas como normalmente surge a corrupção nestes diferentes campos.

O objectivo da informação e das recomendações apresentadas é o de sensibilizar os superiores hierárquicos, incluindo aqueles que, até então, pouco ou nada tiveram a ver com problemas de corrupção, e fornecer-lhes meios para prevenir e controlar a corrupção.

Esta informação e estas recomendações centram-se sobre as principais anomalias, riscos e contra-medidas no campo da construção de estradas federais principais e não pretendem ser exaustivas. Elas procuram apenas estimular o reconhecimento de novos aspectos sobre a prevenção e o controlo da corrupção.

Para além disso, a informação e as recomendações aqui apresentadas podem ser transferidas directamente, ou pelo menos, *mutatis mutandis*, para outras áreas de orçamentos públicos.

Onde quer que se adjudique empreitadas e se adquira bens e serviços os primeiros sinais de corrupção têm de ser enfrentados com uma maior vigilância.

1. Nota Introdutória

O Tribunal de Contas Federal Alemão tem-se frequentemente preocupado, durante as suas actividades de fiscalização, com a corrupção, as consequências do seu surgimento, o seu impacto e as possibilidades de a prevenir ou de a controlar. Esta atitude deve-se não só às auditorias que detectaram ou examinaram de perto um caso de corrupção, como também, quando o Tribunal de Contas Federal assinalou de forma indirecta, por ocasião de uma fiscalização, erros básicos de procedimento que poderiam permitir ou facilitar a corrupção ou manipulação. Todos os detalhes, que seguidamente indicamos, são baseados nas conclusões de várias auditorias e referem-se directa e unicamente à construção de estradas federais principais, uma vez que apenas este sector foi objecto de fiscalizações relevantes nesta matéria. No entanto, muitas conclusões, referências e recomendações podem certamente ser transpostas para outras áreas, tanto directamente como após a realização das necessárias adaptações.

As ilegalidades que envolvem corrupção infligem danos financeiros consideráveis à economia nacional e, no campo da construção de estradas federais principais, ao orçamento para construção de estradas da República Federal. Para além disso, elas conduzem a uma perda de confiança considerável na integridade da Administração Pública. A prevenção e o controlo da corrupção possuem, pois, uma prioridade muito elevada.

A corrupção representa uma área da actividade criminal com um grande número de casos não detectados em que tanto os corruptores como os corruptos têm um interesse significativo em permanecer incógnitos. Em regra não existe uma vítima individualizada.

Entretanto, é incontestável o facto das actividades de corrupção terem também sido uma prática comum na Alemanha durante largos anos e de, basicamente, nenhum campo da actividade empresarial poder ser excluído. Uma suspeita inicial e pequenas pistas conduzem, frequentemente, através de um efeito de dominó, à descoberta de grandes redes de corrupção.

Os departamentos e gabinetes que possuem responsabilidades na adjudicação de empreitadas e na aquisição de bens e serviços têm provado ser particularmente susceptíveis à corrupção. Quanto mais caros são os projectos em causa maiores são os riscos. Em geral, são as seguintes as características dos funcionários que se envolvem em casos de corrupção: insatisfação com o lugar ocupado, perda de oportunidades de promoção, sensação de que o seu salário é injusto, a atribuição de muita importância à "compensação" a si próprio, demonstração de "poder" na adjudicação de empreitadas. Este perfil é frequentemente acompanhado por um sentido do "bem e do mal" deficientemente desenvolvido e por uma falta de conhecimentos sobre o problema. O meio social também desempenha um papel importante. Todos os funcionários públicos, aqui referidos como "pessoal", enquanto titulares de uma posição na administração pública, são afectados e encontram-se em risco.

Para a parte que oferece o suborno, predominam as comparticipações nos negócios e nos lucros, mesmo quando estas últimas surgem camufladas por máximas mais "elevadas" - como por exemplo "salvaguardar" empregos numa determinada região.

O objectivo da informação e das recomendações seguintes é não apenas, o que já acontecia com a lista de indicadores anteriormente publicada pelo Tribunal de Contas Federal[2], o de descrever várias anomalias frequentes, em particular em projectos de construção de estradas federais principais, que detectaram a ocorrência de casos de corrupção, mas também o de indicar os riscos que podem resultar das situações em causa. Mais adiante, o Tribunal de Contas Federal apresenta sugestões, com base na sua experiência fiscalizadora, sobre quais as medidas que poderiam e deveriam ser tomadas.

A informação e as recomendações restringem-se, em muitos casos, à observação de palavras-chave de forma a melhorar a clareza e a utilidade prática. Explicações pormenorizadas e diferenciadas foram pois dispensadas nos casos em que a documentação se tornaria muito volumosa e não permitiria realizar um trabalho de referência rápida. Por este motivo, as informações e recomendações seguintes são também restringidas às anomalias, ricos e medidas típicas que parecem ser particularmente importantes.

---

[2] Tribunal de Contas Federal, "Conferência Extraordinária sobre Corrupção and Manipulação de Concursos Públicos", documentação, Frankfurt, Março 1997, p. 234 e segts.

Elas não têm, no entanto, a pretensão de ser exaustivas. Pelo contrário, elas procuram encorajar o seu alargamento, através da adição de mais aspectos sobre a prevenção e controlo da corrupção.

A descrição das anomalias, riscos e medidas possíveis refere-se principalmente à construção das estradas federais principais. No entanto, os critérios aqui apresentados aplicam-se do mesmo modo ou similarmente, a outras áreas de orçamentos públicos e até do sector económico privado. Sempre que existe uma adjudicação de empreitadas e uma aquisição de bens e serviços através de concurso os primeiros sinais de corrupção têm de ser enfrentados com uma maior vigilância.

O Tribunal de Contas Federal presume que as suas informações e recomendações sobre o combate à corrupção na área da construção de estradas poderão contribuir para um reconhecimento em devido tempo da possibilidade de corrupção e para a sua prevenção e controlo.

2. Empreitadas Públicas

As anomalias relacionadas com concursos públicos ocorrem na maior parte dos casos durante a fase anterior aos trabalhos de construção, incluindo a abertura de concurso e a adjudicação de empreitadas, durante os trabalhos de construção e na fase de acerto final de contas.

2.1 Contactos com adjudicatários

Anomalia:	Contactos muito frequentes, para além do normalmente necessário para uma boa cooperação, envolvendo um ou mais funcionários
Risco:	A informação pode ser transmitida de forma ilegal, pode fazer-se acordos, manipular-se documentos e certificar-se serviços ilegalmente
Medida:	Introdução e implementação rigorosa do princípio do "controlo duplo"; divisão de competências; Fiscalização interna regular.

2.2 Concentração de responsabilidades

Anomalia:	Concentração de grandes responsabilidades nas mãos de

uma ou mais pessoas.

Risco: Planeamento, caderno de encargos, supervisão dos trabalhos de construção e acerto final de contas, feitos por apenas um funcionário ou por uma equipa muito pequena faz aumentar o risco de irregularidades

Medida: Reorganização, distribuição de responsabilidades. Fiscalização interna regular.

2.3 Adjudicação frequente de empreitadas a determinados concorrentes

Anomalia: As empreitadas são frequentemente adjudicadas a determinados concorrentes, grupo recorrente de concorrentes.

Risco: Os funcionários podem transmitir informações acerca do projecto aos concorrentes ou dar tratamento preferencial a estes últimos no momento da adjudicação das empreitadas. Pode ocorrer a formação de cartéis ou de acordos de preços.

Medida: Verificação dos procedimentos regulamentares relevantes da empreitada e vigilância sobre os funcionários suspeitos relativamente a comportamentos pessoais estranhos. No caso de suspeitas de fixação de preços ou de formação de cartéis, efectuar inquéritos junto de departamentos em que tenham ocorrido concentrações de concursos. Fiscalização interna regular.

2.4 Violação de regulamentos

Anomalia: Violação de normas administrativas, tanto relativamente a procedimentos reguladores das empreitadas como em relação à implementação do trabalho de construção e ao acerto final de contas para os trabalhos de construção.

Risco: O pessoal pode deliberadamente cometer ilegalidades em favor de um concorrente particular.

Medida: Verificação das habilitações literárias dos funcionários suspeitos. Investigação de comportamentos estranhos de funcionários; levantamento do número de ocorrências da mesma violação. Deverá ser analisado o círculo de concorrentes. Fiscalização interna regular.

2.5 Peculiaridades na adjudicação de empreitadas

Anomalia: Divisão de empreitadas, concessão de empreitadas suple-

mentares, atribuição de empreitadas subsequentes, solicitação através de um ou mais formulários de encomenda sem qualquer razão especial para tal.

Risco: Anomalias deste tipo podem ser um indicador de que os controlos estão a ser ultrapassados de forma a favorecer determinados concorrentes.

Medida: Verificação da repetição dessas anomalias no caso de certos concorrentes; investigação das anomalias relativas a condutas pessoais; Fiscalização interna regular.

2.6 Procedimentos por ajuste directo ou concurso limitado

Anomalia: Procedimento por ajuste directo ou concurso limitado na ausência de motivo adequado

Risco: Alguns concorrentes ou grupos de concorrentes podem obter vantagens através de informação interna confidencial ou acordos de preços.

2.7 Cláusulas anormais

Anomalia: Existência de regulamentação de certos materiais, produtos, componentes ou técnicas de construção.

Risco: Certos concorrentes ou grupos de concorrentes podem ser favorecidos desta forma, o que pode levar à exclusão ou à colocação em desvantagem de outros concorrentes.

Medida: Estas normas estranhas têm de ser detalhadamente justificadas; tem de ser tomada uma decisão sobre esta justificação, de acordo com o princípio do controlo duplo; a abertura de concursos tem de estar sujeita a fiscalização interna regular.

2.8 Cláusulas de Contingência

Anomalia: Número exageradamente alto e desproporcionado de cláusulas opcionais e de contingência na abertura de concursos e nos cadernos de encargos.

Risco: A informação pode ser transmitida a um concorrente sobre quais as cláusulas que serão incluídas ou excluídas e, se incluídas, faz-se constar o volume de trabalhos envolvido. Isto dá ao concorrente informado vantagens sobre os seus concorrentes nos seus cálculos.

Medida: Controlo rigoroso da proporção de cláusulas de contingên-

cia, o que se consegue, em regra, se as listas de trabalhos a realizar forem elaboradas utilizando equipamento informático. Comparação com outras medidas e consultas com colegas. Análise das cláusulas implementadas relativamente a quantidades e preço; cálculos comparativos para as cláusulas não implementadas. Auditorias internas regulares.

2.9 Acumulação de Empreitadas Suplementares

Anomalia: Trabalhos de construção suplementares frequentes

Risco: O concorrente provavelmente sabe da possibilidade de existirem contratos suplementares. Neste caso ele pode elaborar os seus cálculos iniciais de modo que (como uma fracção do custo total) ele possa posteriormente, aparentemente de forma justificada, negociar preços unitários excepcionalmente elevados.

Medida: Os documentos relativos à abertura de concursos deveriam ser examinados à luz do seu carácter exaustivo e de plausibilidade por um especialista antes de serem publicados. Os suplementos têm, como regra geral, de ser pormenorizadamente justificados. A abertura de concursos tem de estar sujeita a auditorias internas numa base regular.

2.10 Preços Exorbitantes

Anomalia: Preços unitários inadequados e preços especulativos (Preços de "um escudo")[3]

Risco: Os concorrentes podem possuir informações sobre as alterações nas quantidades que lhes podem dar vantagens económicas consideráveis e que distorcem o resultado do concurso de forma decisiva – um preço elevado quando a quantidade estimada é baixa e o volume verdadeiramente utilizado na construção é maior; um preço baixo para os trabalhos onde o volume de materiais utilizado tem de ser consideravelmente reduzido em comparação com o estimado ou quando os trabalhos são completamente abandonados.

Medida: Os concorrentes devem ser examinados em função da plausibilidade e da profundidade por um especialista. Os concor-

[3] Nota do Tradutor: "1 pfenning", no original.

rentes admitidos a concurso têm de ser examinados de modo rigoroso relativamente à suficiência e adequação para o concurso; sempre que se revelar necessário deverão ser realizadas conversações explicativas.

2.11 Informações Internas

Anomalia: Os concorrentes têm ao seu dispor informações internas

Risco: O concorrente pode ter vantagens no cálculo dos trabalhos a oferecer através do seu conhecimento de informações internas, por exemplo, o conteúdo de relatórios, utilização de métodos de construção sobre os quais não foram tomadas decisões.

Medida: Tratamento confidencial de dados e informações delicadas; auditoria interna regular de procedimentos.

2.12 Erros de Cálculo

Anomalia: Erros de cálculo graves e incompreensíveis por parte dos concorrentes

Risco: Erros deste tipo podem constituir uma indicação de manipulações posteriores através de alterações de algarismos, por exemplo, um aumento do preço unitário de 50 Marcos Alemães para 150 Marcos Alemães, através da inclusão de um 1 ou através da mudança de um 3 para um 8 através do fecho do 3.

Medida: Tem de existir o requisito de que a proposta tem de ser apresentada em forma impressa, ou através de meios electrónicos ou deverá ser apresentada uma proposta em duplicado simultaneamente.

2.13 Confirmação de desconto

Anomalia: Confirmação de desconto não incluída nos documentos enviados, confirmação de desconto não marcada (perfurada)

Risco: As confirmações de descontos por concorrentes individuais que não são mencionadas nos documentos apresentados são posteriormente acrescentadas aos documentos. Através deste meio, o concurso pode ser posteriormente alterado e o resultado do concurso falsificado.

Medida: Os responsáveis pelas formalidades de recepção de propos-

tas têm de ser energicamente encorajados a inspeccionar os documentos apresentados de forma imediata, no momento da sua apresentação, verificando a existência de documentos soltos. Os envelopes têm de ser completamente esvaziados. Os documentos encontrados têm de dar entrada para efeitos do concurso e marcados de forma mecânica. Fiscalização interna regular dos procedimentos.

2.14 Independência das empresas de engenharia

Anomalia: A empresa de engenharia que leva a cabo o planeamento, ou colabora na abertura do concurso parece ser economicamente dependente de um concorrente ou de um dos seus associados.

Risco: Informação interna sobre o planeamento ou a abertura de concursos pode cair nas mãos de um concorrente, de forma não autorizada, e dar-lhe vantagens no cálculo da sua proposta.

Medida: Antes de adjudicar os serviços de planeamento ou de abertura de concursos a empresas de engenharia, deveria ser realizada uma análise, como uma questão de princípio, com vista a determinar se existem algumas ligações pessoais ou empresariais entre elas e os potenciais concorrentes (caso isso seja necessário deverá analisar o pacto social das empresas): o planeamento, a abertura de concurso e a supervisão dos trabalhos de construção deveria, se possível, ser atribuída a empresas de engenharia diferentes. Verificar, através de controlos internos regulares, se as empresas envolvidas recomendam certos concorrentes, em particular, com frequência.

2.15 Clareza dos documentos

Anomalia: Falta de clareza relativamente a documentos respeitantes a cálculos e /ou planos de construção, documentação incompleta.

Risco: Documentos deficientes podem ser um indicador da intenção de ocultar deficiências na abertura do concurso e no caderno de encargos, vigilância dos trabalhos de construção e liquidação de contas. Por detrás disto pode estar um enquadramento corrupto ou fraudulento.

Medida: Implementação rigorosa de uma gestão adequada dos ficheiros relativos a medidas de construção. Insistência em controlos e verificações físicas em documentos de facturação e também manutenção correcta e probatória do diário de construção. Controlo da realização das condições e dos regulamentos. Isto pode ser garantido através de fiscalização interna regular.

2.16 Dupla facturação

Anomalia: Facturação dupla aparentemente por engano

Risco: A fraude e a corrupção podem esconder-se atrás de uma facturação dupla aparentemente errada.

Medida: Verificações ocasionais por amostragem das facturas. Nos casos de facturação dupla, verificar facturas anteriores da empresa e estabelecer se, e até que ponto, o pessoal em funções esteve envolvido. Fiscalização interna regular.

2.17 Garantias e cauções

Anomalia: Não são pedidas nem exigidas garantias nem cauções.

Risco: Tratamento preferencial deliberado de um concorrente.

Medida: O controlo das garantias e cauções deve ser levado a cabo por funcionários que não estejam envolvidos nos procedimentos relativos à abertura de concurso, adjudicação da empreitada, supervisão do trabalho de construção ou liquidação de facturas. Estas medidas requerem fiscalização interna regular.

2.18 Ofertas

Anomalia: Aceitação de presentes, mesmo os considerados normais nas relações comerciais, por exemplo, agendas caras, pastas, instrumentos de medida, aceitação de hospitalidade para além de modestas quantias.

Risco: A aceitação de ofertas caras é o sinal óbvio e frequente de práticas de corrupção a favor de um concorrente. A corrupção normalmente inicia-se através de pequenos presentes e favores.

Medida: Directrizes rigorosas de serviço sobre o valor das ofertas e sobre a hospitalidade que poderão ser aceites. Medidas dis-

ciplinares severas em caso de violação destas normas. Fiscalização interna regular.

3. Fiscalização

As anomalias relativas à fiscalização têm a ver com falhas no campo das fiscalizações internas existentes ou da supervisão dos funcionários.

3.1 Supervisão técnica e de pessoal

Anomalia: Supervisão técnica e de pessoal inadequada

Risco: A supervisão técnica e de pessoal inadequada pode ser um sinal de que os instrumentos regulamentares existentes não são adequados ou de que as falhas conhecidas estão a ser deliberadamente exploradas.

Medida: Os procedimentos de verificação e orientação têm de ser postos em prática e, se necessário, alargados; se ainda não existirem, tem de ser criado uma unidade interna de auditoria; a condução da supervisão técnica e de pessoal como um todo tem de ser analisada com o objectivo de melhorar a fiscalização interna.

3.2 O sistema de fiscalização

Anomalia: Sistema previsível de fiscalização

Risco: Os sistemas de fiscalização previsíveis encorajam a fraude e a corrupção uma vez que não existe o efeito dissuasor ou o medo de ser descoberto.

Medida: Os sistemas de fiscalização não devem ser divulgados até ao mais ínfimo pormenor e devem ser alterados e optimizados com regularidade. Deverá também ser introduzido um sistema de rotação de pessoal para os funcionários que possuem responsabilidades na implementação dos sistemas de fiscalização de forma a evitar o seu envolvimento, a longo prazo, em procedimentos danosos para a autoridade e que deixam aqueles que são fiscalizados num certo grau de incerteza.

3.3 Fuga à fiscalização

Anomalia: Fuga deliberada à fiscalização

Risco: A fuga deliberada à fiscalização indica que a pessoa fiscalizada tem algo a esconder.

Medida: Selecção eficaz e adequada dos funcionários para as unidades de auditoria interna, verificações pontuais a intervalos irregulares e aumento da fiscalização interna.

3.4 Estruturas de fiscalização inadequadas

Anomalia: Estruturas de fiscalização inadequadas baseadas na ideia de que "temos de ser capazes de confiar nas pessoas."

Risco: Depositar confiança demasiada em certos funcionários e/ou grupos de trabalho encoraja a falta de firmeza e a actividade criminal.

Medida: Tratamento idêntico de todos os funcionários e grupos de trabalhos; ser simpático, mas manter uma certa distância sem criar desconfiança. Aumento da fiscalização interna.

3.5 Ignorar as conclusões das auditorias

Anomalia: Ignorar persistentemente as conclusões obtidas através de auditorias

Risco: Funcionário e/ou grupos de trabalho envolvidos com a, ou vulneráveis à, corrupção sentem-se seguros e aumentam a sua actividade criminal.

Medida: Controlo rigoroso sobre o acompanhamento dos resultados das auditorias, o que deverá efectuar-se de forma tão rápida, correcta e eficiente quanto possível; verificações regulares das medidas decididas ou acordadas em resultado das falhas apontadas.

4. Pessoal

As anomalias relacionadas com o pessoal têm a ver com observações feitas no domínio privado dos funcionários a partir das quais se pode deduzir que eles ganharam ou continuam a fazer favores através de cooperação ilegal com os concorrentes. Deve ser salientado a este respeito que, especialmente neste campo, o risco de suspeitas falsas é particularmente elevado - palavra-chave: "Denúncia".

4.1 Situação profissional dos membros das famílias

Anomalia: Um membro da família de um funcionário está empregado numa empresa concorrente.

Risco: O facto de membros da família serem empregados de um adjudicatário actual ou potencial pode ser uma indicação de que são esperados serviços ou favores por parte do funcionário em causa. Este facto assume particular importância em períodos de desemprego elevado.

Medida: Ao funcionário deverá ser atribuída uma tarefa de modo a evitar quaisquer contactos desse funcionário com o empregador do membro da sua família.

4.2 Emprego adicional

Anomalia: Funcionário que evidencia possuir um emprego complementar em empresas adjudicatárias actuais ou potenciais (serviços de engenharia, elaboração de facturas, etc.)

Risco: Esse emprego suplementar é, em princípio, problemático, uma vez que representa um conflito de interesses. Os empregos suplementares conduzem muitas vezes à dependência moral e económica por parte das empresas concorrentes, que os exploram. Frequentemente, o funcionário perde o seu sentido do bem e do mal porque acredita que prestou um verdadeiro serviço pelo que merece receber a compensação devida.

Medida: Acabar com todas as actividades suplementares que se encontram relacionadas com a actividade oficial do funcionário.

4.3 Relações Privadas

Anomalia: Funcionários mantêm relações particulares com adjudicatários actuais ou potenciais, por exemplo, férias gratuitas em conjunto, convites frequentes para jantar, etc.

Risco: O funcionário recebe serviços e, em contrapartida, concede favores relacionados com a sua actividade profissional oficial.

Medida: O funcionário deverá ser abordado relativamente a casos concretos; as actividades dos funcionários que envolvem medidas relacionadas com a esfera das amizades pessoais

têm de ser acompanhadas de forma mais intensa; controlos internos particularmente intensivos.

4.4 Estilo de vida luxuoso

Anomalia: O funcionário possui um estilo de vida particularmente exuberante (por exemplo, grandes carros, viagens caras, hobbies caros), que não se enquadram no seu rendimento.

Risco: Dependência financeira do funcionário face a um potencial adjudicatário, vulnerabilidade à chantagem, obrigação de prestar serviços em troca.

Medida: Aumento da fiscalização sobre os funcionários relativamente ao cumprimento dos seus deveres; rotação de funções como uma medida de precaução.

4.5 Sentido do bem e do mal

Anomalia: Em conversas informais, um funcionário apresenta, relativamente a infracções da conduta profissional e em geral (questões de impostos, pequenos crimes), uma falta de sentido do que está certo e do que está errado.

Risco: A intolerância para com a fraude e a corrupção baixou significativamente ou desapareceu; o funcionário encontra-se receptivo a tentativas para oferecer subornos.

Medida: Os superiores hierárquicos têm de transmitir um sentido do bem e do mal no enquadramento de actividades de formação persuasivas e com referência a consequências possíveis. Os funcionários que já se encontram "infectados" têm de ser controlados de forma mais intensiva e, sempre que tal se revele necessário, deverão ser transferidos para áreas de trabalho isentas de risco. A conduta exemplar do superior hierárquico é aqui particularmente importante.

4.6 Clubes e organizações profissionais

Anomalia: Contactos secretos fora do trabalho com clubes e organizações profissionais, quando esses contactos se relacionam com outros factores que possam indiciar atitudes menos próprias em termos de conduta profissional.

Risco: Os potenciais adjudicatários muitas vezes contratam funcionários para realizar actividades ilegais em determinadas

organizações profissionais ou clubes. As conversações podem ter lugar sem que se tornem visíveis no escritório quaisquer situações anómalas.

Medida: Às organizações profissionais não deveria ser dada a oportunidade de organizar eventos de qualquer tipo em instalações oficiais. As actividades em nome de clubes ou organizações profissionais durante o horário de trabalho têm de ser estritamente proibidas (por exemplo, dar o endereço de um dos escritórios da autoridade como sendo o endereço oficial de uma organização profissional).

5. Observações finais

Esta lista de anomalias, riscos e medidas não pretende ser exaustiva. São admissíveis muitas variantes. E, além disso, indicações isoladas não devem conduzir a conclusões precipitadas. Deverá ser conduzida uma investigação para verificar se várias anomalias se cruzam no caso de determinados funcionários e se existem ligações lógicas entre essas anomalias. Em circunstância alguma deverá esta lista ser utilizada de forma a que nasça um clima de desconfiança e de denúncia.

A lista deverá servir como um guia para as anomalias às quais os superiores hierárquicos têm de prestar atenção no contexto da fiscalização interna pela qual são responsáveis. Esta lista visa apresentar os riscos que podem resultar das anomalias descritas, sem descurar da necessidade de enumerar que "contra medidas" são possíveis e apropriadas de forma a evitar ou a limitar a existência de danos.

Hausmann Dr Sparberg

ACÓRDÃOS*

* O capítulo *Acórdãos* inclui uma selecção de acórdãos do Tribunal de Contas que, atenta a sua orientação doutrinal, são objecto de publicação integral

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

(1ª SECÇÃO)

RECURSO ORDINÁRIO Nº 9/99

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – AJUSTE DIRECTO – TRABALHOS A MAIS – NULIDADE

SUMÁRIO:

1. Quando, após um concurso público mas ainda antes de ser formalmente adjudicada a empreitada se encetam negociações com o empreiteiro a quem já se manifestou a intenção de adjudicar com vista à reformulação substancial do projecto posto a concurso e à subsequente apresentação de uma proposta alternativa, tal procedimento configura-se como um ajuste directo não permitido por lei;

2. Tal procedimento não é, igualmente, admissível quando o programa do concurso proibia a apresentação de propostas variantes ao projecto por banda dos concorrentes.

3. Não são qualificáveis como trabalhos a mais, nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro as alterações ao projecto inicial que o alteram substancialmente, mas antes se configuram como uma obra nova e, consequentemente, originam uma nova empreitada.

4. As negociações com o empreiteiro, após o concurso, que conduzem à realização de uma empreitada com objecto diferente do que foi concursado, viola os princípios da estabilidade do contrato, da transparência, da igualdade dos concorrentes e da concorrência, que são elementares na contratação pública.

5. A violação destes princípios, bem como a falta de concurso público quando exigido por lei, tornam nulo o contrato e, consequentemente, são fundamento para a recusa do visto.

Conselheiro Relator
Pinto Almeida

Processo nº 8 390/99
Sessão de 13.07.1999

RECURSO ORDINÁRIO Nº 9/99

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 9 de Março de 1999 foi aprovado o acórdão nº 22/99-Mar 09-1ª S/SS que recusou o visto ao **1º Adicional** ao contrato de **empreitada de execução da Via de Cintura da Área Metropolitana de Lisboa (Norte) – Troços 18 e 18A: Obras de Arte do Troço 18 (PI, nova ponte e levantamento e beneficiação da ponte existente em S. Julião do Tojal)**, celebrado entre a **Câmara Municipal de Loures** e a Empresa *"Firmino Puga – Pontes e Estruturas, Lda."*, pelo valor de 63.468.100$00 acrescido de IVA.

   A recusa do visto alicerçou-se nos seguintes fundamentos:

   "O contrato inicial, no valor de 126.936.200$00, acrescido de IVA, foi visado por este Tribunal em 13 de Julho de 1998; e tinha como objecto a execução da empreitada da Via de Cintura da Área Metropolitana de Lisboa (Norte) — Troços 18 e 18 A: Obras de Arte do Troço 18 (PI, nova ponte e levantamento e beneficiação da ponte existente em São Julião do Tojal), nos termos do projecto, programa de concurso e caderno de encargos a que se referia o anúncio de concurso aberto por aviso publicado no Diário da República em 8 de Fevereiro de 1996, sendo o respectivo pagamento feito por séries de preços, de acordo com a lista de preços unitários que fazia parte do mesmo contrato.

   Após a adjudicação da empreitada a empresa adjudicatária apresentou uma solução alternativa, segundo a qual seria construída numa única ponte de dois vãos.

   Uma vez que essa nova proposta, que incluía outros trabalhos não previstos no contrato inicial mas necessários à conclusão da empreitada, sendo por preço global, apresentava um acréscimo no valor de 63.468.100$00, correspondente a 50% do valor do contrato inicial, foi elaborado o contrato adicional que agora foi presente à aprovação deste Tribunal.

   Nos termos do disposto no artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro,

São considerados trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não houverem sido incluídos no contrato, e destinem à r ealização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra:

a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato de empreitada principal, sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes;

b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu acabamento".

Resulta, antes de mais, da citada disposição legal que os trabalhos a mais deverão reportar-se à execução e conclusão do contrato de empreitada principal. E o objecto desta terá de ser necessariamente o que resulta do respectivo programa e caderno de encargos.

Não pode, assim, ser considerado o objecto da empreitada o fim que com esta se pretende atingir, já que para tanto poderão ser várias as possíveis soluções, mas sim a solução posta a concurso e resultante do respectivo projecto.

Desta forma, só poderão ser considerados "trabalhos a mais" aqueles que se tornem necessários à conclusão da empreitada, de forma a que sejam atingidos os objectivos pretendidos, de acordo com esse projecto.

Não é isso, porém, o que sucede no caso em apreço.

Com efeito, tendo sido celebrado um contrato inicial destinado à execução de um determinado projecto — concretamente, de execução de uma PI (passagem inferior), de construção de uma nova ponte e de levantamento de outra já existente —, com o contrato agora sujeito à apreciação do Tribunal pretende-se a realização de uma obra substancialmente diferente da inicialmente projectada e posta a concurso, e consistente na construção de uma ponte única de dois vãos, de uma ponte de ligação das margens e da demolição de duas pontes.

Não há, pois, lugar à realização de trabalhos que se mostrem necessários à conclusão do contrato de empreitada inicialmente celebrado, mas á realização de um projecto totalmente diverso do inicialmente previsto.

Desta forma, o contrato agora em apreço não pode ser considerado como um contrato adicional relativamente ao contrato anteri-

or, mas de um novo contrato, com base num projecto totalmente diferente.
Assim sendo, o contrato, atento o seu valor, que não é o da diferença entre o anterior e o preço do projecto que agora se pretende levar a cabo, mas sim o do valor integral deste — 190.404.300$00, deveria ter sido precedido de concurso público."

2. Não se conformando com o decidido, o Sr. Presidente da Câmara recorreu do mencionado acórdão pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.
Em defesa do seu pedido apresentou as alegações que constam de fls. 2 a 12 do processo, e que aqui se dão por reproduzidas, com transcrição das partes tidas por mais relevantes:

"Na sequência de proposta do empreiteiro pretendeu a Câmara Municipal de Loures alterar em parte o projecto da obra de construção da nova ponte de S. Julião do Tojal.
Com efeito, foi considerado que a proposta de alteração feita pelo empreiteiro é uma boa solução para alguns problemas que a obra apresentava e melhora substancialmente a qualidade da mesma.
O projecto inicial era constituído por três obras de arte das quais duas construídas de raiz e uma terceira e uma terceira por aproveitamento de uma pré-existente.
A solução técnica nos exactos termos em que foi posta a concurso previa a reutilização de uma ponte pré-existente.
Não estava, no entanto assegurada a certificação dessa ponte, apesar das diligências que a CM Loures fez, junto das entidades competentes para apurar da capacidade desta."
(...)
Havia fundadas dúvidas sobre a segurança da ponte, sendo que, nesse caso, o mais adequado, quer em termos de segurança e solidez da obra quer no que se refere à não utilização posterior do investimento feito, seria demolir a ponte.
A necessidade de demolição desta ponte, levaria, em termos de obra, a construir outra exactamente igual, mas com condições de segurança.
Foi tendo em consideração estes factos que o empreiteiro, aliás demonstrando um bom espírito de colaboração com o dono da

obra, apresentou, por sua iniciativa uma proposta de alteração do projecto que consiste em manter uma PI e uma ponte nova.
Do projecto inicial mantém-se a construção de uma ponte e de uma passagem inferior.
A alteração consiste, basicamente, em suprimir uma ponte existente.
Esta alteração traduz-se em economia de custos e tempo de execução e ainda numa maior durabilidade da obra.
A nova ponte prevista no projecto é a parte essencial da obra. Aliás assim o indica a denominação da empreitada "S. Julião do Tojal Nova Ponte".
A alteração ao projecto prevê uma maior extensão dessa ponte."
(...)
"A verdade é que se trata de uma alteração parcial do projecto com vista a uma melhoria significativa da qualidade da obra, na medida em que o tabuleiro dela resultante é mais seguro e operacional para o escoamento do transito.
Não é um projecto novo"
(...)
Reflecte ainda uma evidente economia na execução da obra"
(...)
"Quanto à nova travessia de restabelecimento de ligação entre as duas margens, no valor de 38.000 contos, a necessidade da sua execução não deveria caber ao dono da obra.
No entanto, visto que se trata da manutenção da ligação actualmente existente através de uma estrada nacional e não tendo a JAE, apesar da insistência da CM Loures, assumido a sua execução, deverá esta Câmara fazê-lo, sob pena de cortar a passagem durante a execução da obra com os prejuízos daí decorrentes para os utentes."
(...)
"A necessidade de demolição de uma ponte, com um custo de 20.000 contos, existiria sempre, com ou sem alteração do projecto.
O empreiteiro propôs uma alteração ao projecto, por ter concluído que esta traria um aumento substancial da qualidade da obra"
(...)
"Ainda que se entendesse, hipótese que se considera remota, que para se proceder Às reparações necessárias seria mais adequado abrir novo concurso público, teria que ser apreciada a factualidade que lhe estaria inerente.

A abertura de novo concurso não era viável por duas ordens de razões:
1 – O Município não dispunha de um projecto alternativo para por a concurso;
2 – O Município não dispunha dos necessários meios financeiros para comportar o aumento de custo da solução dentro da candidatura do PORLVT aprovado."
(...)
"Será ainda importante neste momento referir a urgência na conclusão da obra devido à entrada em funcionamento do Mercado Abastecedor da Região de Lisboa."
(...)
"Em Novembro de 1999 a obra terá que estar concluída, sem que o que ficam comprometidos os acessos ao MARL."
E formula as seguintes conclusões:
"1 – O 1º contrato adicional refere-se a trabalhos a mais resultantes de alteração ao projecto e de erros e omissões do mesmo.
2 – Do projecto inicial mantém-se a construção de uma ponte e de uma PI. A alteração prevê a demolição de uma ponte.
3 – A alteração ao projecto foi proposta pelo empreiteiro nos termos do artº 30º do DL 405/93, de 10.12 e foi considerada pelo dono da obra muito positiva do ponto de vista da qualidade final da obra.
4 – Os trabalhos resultantes da alteração ao projecto são trabalhos a mais porque se destinam à execução da mesma obra, tal como previsto no artigo 26º do DL 405/93.
5 – Não se trata de substituir um projecto por outro, mas sim de alterar um projecto nos termos do artº 30º do DL 405/93.
6 – Não havendo substituição de um projecto por outro, o contrato adicional não enferma de nulidade.
7 – A Câmara Municipal de Loures não tinha, portanto o dever de abrir novo concurso.
8 – Ainda que se afigurasse como mais correcto a abertura de novo concurso, o que não é o caso, a urgência na conclusão dos trabalhos não o permitiria.
9 – Acresce que do ponto de vista do prazo de execução e de economia de meios, esta solução é a que melhor serve o interesse público.
10 – Há interesses de outras entidades na conclusão atempada desta obra, nomeadamente do MARL e da JAE."

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e da manutenção da recusa do visto.
Para tanto alega:

"2. O recorrente através das suas alegações pretende, no entanto, que terá havido, por parte do Tribunal de Contas uma errada interpretação dos termos e objecto do aludido contrato adicional.
O próprio recorrente através das suas alegações propõe-se, assim, explicar que: "O projecto inicial era constituído por três obras de arte das quais duas construídas de raiz e uma terceira por aproveitamento de uma pré-existente" (parágrafo 7º de fls. 3), e que "Do projecto inicial mantém-se a construção de uma ponte e de uma passagem inferior.
A alteração consiste, basicamente, em suprimir uma ponte existente.".

3. Para esclarecer melhor os factos se solicitou o parecer técnico que se junta onde se esclarece: "na nova solução, não se mantém nem as pontes iniciais nem PI.
Estas, deixam simplesmente de se construir, sendo substituídas por um viaduto único que inclui a função de PI, mas nada tendo a ver com a solução inicial específica para a mesma."
Donde se conclui que o recorrente não explicou foi pois que a ponte e a passagem inferior que se contemplavam no novo projecto não são já as mesmas que se previam no projecto inicial e que tudo se condensou agora numa única estrutura construída de raiz, depois da destruição de uma das obras que inicialmente se pretendia, tão só, ampliar e transformar.
4. Em suma, a obra efectivamente realizada e que resulta do projecto alterado constante do contrato adicional é efectivamente "outra" e não a que foi inicialmente posta a concurso.
Porém, as explicações fornecidas pela Câmara Municipal para a inclusão desta alteração de projecto no conceito de trabalhos a mais não são, por sua vez, suficientes para fundamentarem a possibilidade de se estar, neste caso, na presença de circunstâncias supervenientes, relativamente às quais e verificavam aquando da concretização do primeiro contrato.
Com efeito, o facto de se invocar, agora, a impossibilidade de certificação da ponte que inicialmente se pretendia alterar , como facto novo e justificativo da mudança de projecto, apenas revela a

deficiência do primeiro projecto, pois, sem aquele elemento, impossível – ou muito difícil – se tronaria a concretização da primeira obra.
É que não se conhecendo, previamente, aquele elemento haverá de concluir-se tão só que nem o projecto inicial estava tecnicamente estudado e fundamentado nem a primeira proposta aprovada assentava em estudos suficientes que a tornassem viável.
Só que, por isso, tal facto não passa a constituir uma circunstância imprevista, nem de carácter técnico, nem de carácter natural ou económico, relativamente às condicionantes e pressupostos do primeiro contrato.
Quanto muito, haveria de concluir-se como se concluiu – pela impossibilidade da concretização da obra inicialmente prevista. e dar-se inicio a novo procedimento adjudicatório com base em outras – que não novas – circunstâncias e pressupostos.
Daí, também, que a solução agora apresentada – que se não discute aqui se é ou não, tecnicamente, amais correcta – constitua, verdadeiramente, uma obra nova, não concursada e não coincidente, por isso, com aquela que inicialmente foi aprovada.
Assim sendo, e como se refere no Acórdão recorrido, a falta de concurso para esta "outra" obra trona nulo todo o procedimento e consequentemente a adjudicação agora feita e o próprio contrato.
Tal facto põe, assim e além, do mais em causa o princípio da igualdade de oportunidades dos concorrentes, pois não se sabe se para esta nova obra haveria ou não propostas mais favoráveis do ponto de vista financeiro ou técnico."

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

4.1 Os factos

Em face dos documentos que instruem o processo e no que à decisão interessa, dão-se como assentes e provados os seguintes factos:

O **contrato inicial**, no valor de **126 938 200$00**, foi celebrado em 24 de Junho de 1998 entre a Câmara Municipal de Loures e a Empresa Firmino Puga – Pontes e Estruturas, Lda e declarado conforme pela Direcção-Geral deste Tribunal em 13 de Julho do mesmo ano (proc. nº 23 693/98);

Tem por **objecto** a execução da Empreitada da Via de Cintura da Área Metropolitana de Lisboa (Norte) – Troços 18 e 18A: Obras de Arte do Troço 18 (PI, nova ponte e levantamento e beneficiação da ponte existente em S. Julião do Tojal);
Quanto à natureza, extensão e características gerais da obra, "*a empreitada diz respeito à execução de duas obras de arte de betão armado e ao levantamento e beneficiação de uma ponte existente*" (al. b) do nº 2 do anúncio de abertura);
Foi precedido de concurso público internacional, cujos anúncios foram publicados no Diário da República, III série, de 8 de Fevereiro de 1996 e no Jornal Oficial das Comunidades de 9 de Janeiro do mesmo ano;
Nos termos do ponto 10.1 do programa do concurso, não era admitida a apresentação pelos concorrentes de variantes ao projecto (ou parte dele);
A empreitada é por série de preços;
O prazo previsto para a execução da obra era de "*cento e cinquenta dias, incluindo sábados, domingos e feriados, com início na data da consignação, a qual será efectuada no prazo máximo de oito dias contados da data do visto do Tribunal de Contas*" (cláusula 4ª do contrato);

- Os trabalhos objecto do **adicional** agora em apreço (o primeiro) foram autorizados em reunião extraordinária da Câmara Municipal de 21 de Dezembro de 1998, que sobre o assunto tomou a seguinte deliberação "*Aprovados, de acordo com a informação e o parecer referenciados*" (certidão da acta da mencionada reunião);

- A celebração do presente adicional assenta na "informação dos serviços número 1433/DI/AEMP/JF, de 17 de Dezembro de 1998", que dele faz parte integrante;

- Sobre esta Informação foi aposto, em 18 de Dezembro de 1998, pelo Director do Departamento de Obras Municipais, o seguinte parecer: "*Ao Sr. Vereador. Propõe-se a aprovação do agora proposto e a autorização para início dos trabalhos após contrato adicional*";

- prazo para a execução dos trabalhos em causa "decorre simultaneamente com o prazo inicial contratado, podendo este ser prorrogado a requerimento do empreiteiro" (contrato adicional);

- valor dos "trabalhos a mais" (**63.468.100$00**) é, **exactamente, 50%** do valor do contrato inicial (**126.938.200$00**);

- De acordo com a dita Informação nº 1433/DI/AEMP/JF, de 17/12/98 e dos demais elementos constantes nos processos nºs 23.693/98 (contrato de empreitada) e 8.390/99 (adicional em reapreciação), foi a seguinte a cronologia dos factos que conduziram à celebração do adicional que nos ocupa:

♦ 8/12/96	Publicação no Diário da República do anúncio de abertura do concurso para a realização da empreitada em causa;
♦ 13/3/98	Expedição aos concorrentes (dois) dos ofícios de notificação sobre a intenção de adjudicação da empreitada ao concorrente *Firmino Puga – Pontes e Estruturas, Lda*;
♦ 26/3/98	Depois de "*realizadas várias reuniões*", aquele que viria a ser o adjudicatário, apresenta um primeiro "*estudo dos custos da obra e de uma solução alternativa*", passando esta pela construção de uma ponte única em 3 vãos (75m), Ponte de ligação às margens (30m), demolição de 2 pontes e restabelecimento EN 115 e com um preço de 211.251.186$00;
♦ 29/4/98	Deliberação da Câmara Municipal (10ª reunião ordinária) de adjudicação da empreitada à *Firma Firmino Puga – Pontes e Estruturas, Lda,* pela importância de 126.936.200$00, mais IVA;
♦ 24/6/98	Celebração do contrato de empreitada;
♦ 11/9/98	O adjudicatário entrega o estudo prévio, que lhe havia sido solicitado, relativo à solução proposta de 3 vãos;
♦ 21/9/98	O adjudicatário entrega um segundo estudo prévio para a construção de uma ponte de menores dimensões (2 vãos), que lhe foi solicitado por a primeira alternativa implicar a implantação da

	ponte de 3 vãos em terrenos não expropriados;
♦ 28/9/98	A Câmara Municipal dá instruções ao adjudicatário para a elaboração dos projectos de execução das obras de arte;
♦ 6/10/99	O adjudicatário entrega o estudo prévio de implantação da solução alternativa apresentada;
♦ 9/10/98	A Câmara Municipal dá mais instruções ao adjudicatário para a elaboração dos projectos de execução das obras de arte (nova ponte de 2 vãos);
♦ 20/10/98	Reunião com o adjudicatário onde este apresenta uma nova proposta, agora pelo valor de 196.738.186$00;
♦ 27/10/98	O adjudicatário entrega o Plano de Segurança e os estudos prévios com as alterações solicitadas;
♦ 3/11/98	Após a elaboração do reconhecimento geotécnico do terreno a Câmara é informada que as fundações das obras de arte deveriam ser indirectas;
♦ 4/12/98	O adjudicatário entrega os projectos de execução das obras de arte, já com a inclusão das fundações indirectas; Reunião entre o empreiteiro e o Director do DOM, donde resultou uma nova proposta pelo valor global de 190.404.300$00;
♦ 21/12/98	Aprovação pela Câmara (décima reunião extraordinária) "*do projecto de execução apresentado pela firma Firmino Puga*", dos "*trabalhos a mais*", da "*elaboração do respectivo contrato escrito no valor de 63.468.100$00*" e do início dos trabalhos após contrato adicional;
♦ 4/2/99	Celebração do contrato adicional (em reapreciação nestes autos).

4.2 O Direito

A admissibilidade de trabalhos a mais numa empreitada vem prevista no artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, aplicável ainda ao caso "sub iudice", *que dispõe:*

> *"1 - São considerados trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não houverem sido incluídos no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra:*
> *a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato de empreitada principal, sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes;*
> *b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.*
> *2 – Estes trabalhos são realizados pelo adjudicatário, não podendo o seu montante exceder 50% do valor da adjudicação*, devendo, *neste caso, o dono da obra proceder à abertura de novo concurso nas modalidades e termos previstos no presente diploma.*
> *3 - ..."*

4.3 Apreciando

O acórdão recorrido recusou o visto ao adicional em apreço por entender que estava em causa era uma nova empreitada e não trabalhos a mais a uma empreitada preexistente.

Também o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto foi de parecer pela manutenção da recusa do visto pois entende, alicerçado em parecer técnico de um Engenheiro, que a obra "*que resulta do projecto alterado constante do contrato adicional é efectivamente outra e não a que foi inicialmente posta a concurso*".

No referido parecer técnico (elaborado a pedido do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto, com base nos projectos de "Execução inicial" e "Alternativo" solicitado ao empreiteiro que, entretanto, foram mandados juntar aos autos e que constam de fls. 102 a 108 do processo), lê-se:

"Inequivocamente, a nova solução, sob o aspecto técnico, de cálculo e de concepção, corresponde efectivamente a um projecto totalmente novo, em que, não só os parâmetros de cálculo - (quantificação das acções, concepção da estrutura, definição da razante da via e estabelecimento de concordâncias) – como as quantidades de trabalho agora envolvidas, são diferentes do projecto inicial, posto a concurso."

Ora, bastariam por si as conclusões técnicas para desfazerem quaisquer dúvidas, se as houvesse, e nos levarem a concluir, como concluiu o acórdão recorrido, que o que está subjacente ao contrato adicional em apreço é uma empreitada que, com a inicialmente posta a concurso, apenas tem de comum o facto de se realizar no mesmo local.

No entanto, também a sequência dos factos, o procedimento adoptado e o tratamento que a questão mereceu por parte da Câmara e do adjudicatário, exaustivamente descrito no anterior ponto **2.**, vem reforçar a conclusão a que já antes se chegara.

Resulta com natural clareza do que ali se enumerou que, ainda antes de a empreitada posta a concurso ter sido formalmente adjudicada, já a Câmara tinha abandonado o projecto concursado. Na realidade, provavelmente antes de 26 de Março de 1998, mas seguramente após esta data (e recorde-se que a adjudicação só veio a ter lugar em 29 de Abril seguinte), apenas se equaciona e se considera a proposta alternativa apresentada/solicitada ao empreiteiro. É a partir de uma proposta apresentada para a construção de uma ponte única de 3 vãos que, de negociação em negociação, de pedido em pedido, de instrução em instrução, de estudo prévio em estudo prévio, se chega à solução final da construção de uma ponte única de 2 vãos, em substituição do inicialmente previsto que, como se sabe, envolvia a construção de uma nova ponte, a beneficiação de uma ponte existente e a construção de uma PI (passagem inferior).

Outro aspecto que ressalta com nitidez da tramitação descrita é o de que o adjudicatário sempre apresentou as suas propostas alternativas como um todo unitário e não como trabalhos a mais de uma empreitada preexistente. É disso evidência o facto de ter sempre apresentado preços globais para a realização dos trabalhos e não montantes que deveriam acrescer ao preço já contratado.

Sintomático ainda são as sucessivas e decrescentes alterações do valor das propostas do empreiteiro após cada reunião com a Câmara, até chegarem ao exacto valor de 50% do valor do contrato inicial. Nem mais um escudo, nem menos um escudo, o que denota a preocupação de fazer caber o montante do "adicional" ou dos "trabalhos a mais" na previsão do já citado nº 2 do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93. Ou seja, o único requisito de ordem jurídica a que a Câmara se sentia obrigada a observar para poder qualificar os trabalhos objecto do adicional como "a mais" e, assim recorrer ao ajuste directo, era o de não ultrapassagem da referida percentagem do contrato inicial.

Porém, não é só isso. É necessário também que estejam preenchidos os requisitos elencados no nº 1 do mesmo preceito: que os trabalhos se tenham tornados necessários em consequência de circunstância ou circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra e se destinem à realização da mesma empreitada.

E estes requisitos não se mostram reunidos no caso em apreço.

Desde logo porque a empreitada não tinha sequer começado, pois que, só na reunião extraordinária da Câmara de 21 de Dezembro, a par da aprovação do projecto alternativo, foi autorizado o início dos trabalhos.

Depois, porque as razões invocadas pelo ilustre recorrente, em especial a impossibilidade de certificação da ponte a beneficiar, não surgiu no decurso da obra, mas já era conhecida.

Também as razões de urgência, ligadas à próxima futura abertura do Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, não podem ser consideradas. Na verdade, elas são exógenas à empreitada.

Então, com o procedimento adoptado, que se traduziu numa negociação directa com o adjudicatário para a construção de uma obra completamente diferente da posta a concurso que, atento o seu valor (que é o da proposta alternativa e não a diferença entre esta e o valor do contrato inicial) exigia a realização de um concurso público de âmbito internacional, violaram-se os mais elementares princípios que regem a contratação pública como são os da estabilidade do contrato, da transparência, da igualdade dos concorrentes e da concorrência.

Se a Câmara admitisse, eventualmente, uma solução diferente da que foi posta a concurso, a lei facultava-lhe essa possibilidade. Bastava para tanto admitir a apresentação pelos concorrentes de propostas variantes ao projecto. Mas isso, como se viu, foi proibido pelo programa do concurso.

Assim, bem andou o acórdão recorrido ao recusar o visto ao contrato adicional em questão, pois que se mantêm os fundamentos que a ele conduziram, pelo que o recurso improcede.

5. **Pelos fundamentos expostos acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter, na íntegra, o acórdão recorrido .**

São devidos emolumentos.
Diligências Necessárias .

Lisboa, 13 de Julho de 1999.

O Conselheiro Relator
Pinto Almeida

Os Conselheiros Adjuntos
Morais Antunes
Ribeiro Gonçalves

(PGA: Dr. António Cluny)

RECURSO ORDINÁRIO 29/99

TRABALHOS A MAIS - CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA - AJUSTE DIRECTO - VALOR DO CONTRATO

SUMÁRIO:

I. A execução de trabalhos a mais em contrato de empreitada obedece ao condicionalismo legal previsto no artigo 26° do Dec-Lei n° 405/93, de 10 de Dezembro, sendo certo que a imprevisibilidade é o núcleo decisivo da previsão normativa: os trabalhos podem ser integráveis na empreitada, podem ser necessários ao seu acabamento, a sua autonomização em novo contrato pode ser técnica ou economicamente desaconselhável, podem não exceder 50% do valor da adjudicação, mas se não resultaram de circunstâncias imprevistas na execução da obra não são susceptíveis de ajuste directo.

No caso dos autos, a previsibilidade era total, pelo que o contrato deveria, atento o valor, ter sido precedido de concurso público, procedimento essencial, pelo que, em tais situações, a inexistência daquele implica a nulidade do respectivo contrato – artigos 133°-n°1 e 2-f) do Código do Procedimento Administrativo, sendo, pois fundamento de recusa do "Visto" deste Tribunal – art° 44°-n°3-a) da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator
Morais Antunes

Processo n° 11128/99
Sessão de 1999.10.19

RECURSO ORDINÁRIO N° 29/99

I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão n° 68/99, de 6 de Julho de 1999, proferido em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal, foi recusado o visto ao 2° adicional ao contrato de empreitada de "Construção da Rede de Saneamento de Alhadas"celebrado entre a Câmara Municipal da Figueira da Foz e a

empresa "Construções Vieira, Ld.ª", no valor de 43.746.137$00, acrescido de I.V.A.

O douto Acórdão, cuja extensão não aconselha a sua reprodução integral nesta sede processual, nas que se dá como integralmente reproduzido, recusou o visto tendo em atenção os seguintes fundamentos:

- Constata-se que os trabalhos a mais não resultaram de qualquer circunstância imprevista surgida no decorrer da obra.

- A sua realização foi antes a consequência do facto de ter sido posto a concurso um projecto concebido e elaborado sete anos antes, portanto com base em realidade diferente da encontrada no início da obra.

- Só que esta realidade, aumento de núcleos habitacionais, existia já quando o concurso foi lançado e não podia ser ignorada pela autarquia.

- que então se impunha era, antes do lançamento do concurso, a revisão do projecto de forma, não só, a ajustá-lo a essa nova realidade, como a prospectivá-lo para evoluções futuras.

- Pondo a concurso um projecto que se sabe de antemão estar desajustado da realidade mas cujas deficiências e omissões virão a ser corrigidas, em obra, por via dos trabalhos a mais, é estar a pôr em causa, para além de outros, o princípio da transparência que deve presidir à actividade da Administração em geral e à contratação pública em particular.

- Também a mudança da localização de duas estações elevatórias por os proprietários dos terrenos para onde estava, inicialmente, prevista a respectiva implantação terem negado a sua cedência, antes "apalavrada", não pode ser considerada como uma circunstância imprevista surgida no decurso da obra.

- Na verdade, quando o concurso foi lançado não estava ainda assegurada definitivamente a propriedade ou posse dos terrenos necessários à execução dos trabalhos. Assim, a Autarquia sabia que tinha esse problema a resolver, o que retira, de todo, a imprevisibilidade à situação.

- Ora, não se mostrando preenchidos os requisitos do nº 1 do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, antes citado, a adjudicação, atento o seu valor, deveria ter sido precedida de concurso público.

- A falta de concurso torna nulo o procedimento em apreço e, consequentemente, o acto de adjudicação e o contrato adicional em si, por preterição de uma formalidade essencial (artºs 133º, nº 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo).

- Assim, pelos fundamentos expostos e ao abrigo da alínea a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao mencionado adicional.

2. Não se conformou com a Decisão a Câmara Municipal da Figueira da Foz cujo Presidente substituto interpôs o presente recurso, nos termos e para os efeitos do artº 96º da Lei nº 98/97.

   Nas doutas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, o ilustre Recorrente afirma:

   - Como resulta das várias informações técnicas constantes do processo e dos esclarecimentos já prestados a esse Venerando Tribunal a necessidade de celebrar o contrato adicional em crise resultou essencialmente da necessidade de dotar de saneamento básico todas as habitações existentes nas povoações envolvidas, à data da execução da empreitada.

   - Aliás, a Autarquia de forma humilde e penhorada confessou espontaneamente que os trabalhos a mais do adicional em apreço "devem-se essencialmente ao prolongamento da rede de saneamento".

   - É claro que se analisarmos o contrato em causa (execução de saneamento básico) unicamente numa perspectiva matemática ou física, sempre programável e a todo o momento quantificável e mensurável, facilmente chegamos à conclusão a que chegou esse Douto Tribunal, no Douto Acórdão em recurso, ou seja, a necessidade de (em obediência à lei cega) desencadear um concurso público.

- Mas, se atribuirmos à execução do saneamento básico uma dimensão social traduzida na satisfação duma necessidade primária, de que todos os cidadãos devem usufruir por igual e que contribui decisivamente para a melhoria da qualidade de vida e do ambiente, então chegaremos, certamente, a conclusão diversa.

- Ora contrariamente ao que se conclui no Acórdão em crise, os trabalhos a mais referidos, resultam efectivamente de circunstâncias imprevistas surgidas no decorrer da obra. Apesar de ter decorrido alguns anos entre a elaboração do projecto (1989) e o início da sua execução (consignação/Junho de 1997) o que motivou a construção de alguns ramais não projectados, para satisfazer as ligações da rede às casas entretanto construídas de novo, foi o facto de o dono da obra no decurso da empreitada, ter sido confrontado pelo empreiteiro, com questões técnicas imprevistas, nomeadamente:

  a) a natureza geológica do solo (rocha dura) que dificultava a implantação de estações elevatórias e,

  b) a existência por vezes de incompatibilidade de cotas geométricas em altimetria e planimetria (dado que a *rede de saneamento* funciona em parte por gravidade).

- Por outro lado, é sabido que as Câmaras Municipais não dispõem de estudos geológicos dos terrenos onde projectam intervir (quer em construção de estradas, quer de saneamento), nem dispõem de cadastro predial).

- Deste modo, mesmo que tenha havido um acréscimo de habitações no período que compreendeu a adjudicação do projecto e o início da obra, e que tenha motivado algum prolongamento do saneamento previsto para entretanto satisfazer as construções existentes, o certo é que, perante os elementos disponíveis e se seguíssemos a sugestão desse Douto Tribunal, sempre haveria alguns desfasamentos entre o projecto e a realidade.

- Por outro lado, a execução de tais trabalhos são estritamente necessários à conclusão da obra, que o actual Executivo quer legitimamente ver concluída o mais rapidamente possível, pois, como já acima se referiu, trata-se de uma obra de saneamento básico, sendo

mais que justificáveis e compreensíveis as opções tomadas quanto a tais trabalhos a mais, por este Executivo.

- A Entidade Adjudicante, salvaguardou assim princípios gerais de Direito constitucionalmente adoptados, nomeadamente o princípio do boa-fé, da unidade da obra, da prossecução do interesse público, da prevalência do interesse operacional da Administração, da legalidade, já que o valor desses trabalhos não excede 50% do total da empreitada e da economia.

3. Por despacho de 16 de Setembro de 1999, foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade do ilustre Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96° n°1 b) e 97° n° 1 da Lei n° 98/97.

4. O Digno Procurador-Geral Adjunto emitiu, nos termos do disposto no art° 99° n° 1 da Lei n° 98/97, o seu douto parecer, em que, após judiciosas considerações, concluiu que o recurso não merece provimento.

   Refere, em síntese, o ilustre Magistrado:

   - Os factos invocados só são imprevistos, relativamente ao projecto, que todos previam ou deviam prever desactualizado.

   - De resto, o recurso acaba por reconhecer no seu artigo n° 9°, que a conclusão do Tribunal de Contas é a única juridicamente possível.

   - Pelo que, não chega, verdadeiramente, sequer, a imputar ao aresto qualquer violação de norma ou errada interpretação da lei.

   - Apenas se pretende, finalmente, justificar a alteração da decisão em função de uma nova filosofia do executivo camarário e em argumentos de carácter social e económico, cuja justeza aqui não cabe discutir

   - Porém, o Tribunal de Contas só pode tomar em consideração tais argumentos, na medida em que eles se compatibilizem com os valores da lei expressa.

- Ora, como se salienta no Acórdão recorrido, o prejuízo resultante da não concessão do visto não pode ser imputável à lei, nem à Exigência do deu cumprimento, antes resulta das opções do Executivo municipal, não tendo tido em conta a previsível Desactualização do projecto, imporem a realização de outras obras, que impõem, nos termos legais, outro concurso.

II. OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

- Em 11 de Junho de 1997 foi visado (Proc. Nº 31.479/97) o contrato de empreitada "Construção da Rede de Saneamento de Alhadas" celebrado em 22 de Maio de 1997 entre a Câmara Municipal da Figueira da Foz e a empresa Construções Vieira, Limitada, pelo valor de 103.855.801$00, sem IVA;

- Em 27 de Janeiro de 1998 foi celebrado o primeiro adicional, pelo valor de 2.792.100$00, sem IVA, que não foi submetido à fiscalização prévia deste Tribunal;

- Em 16 de Março de 1999 foi celebrado o 2º adicional, em causa nestes autos, pelo valor de 43.746.137$00 (S/IVA);

- Os trabalhos a mais objecto do adicional em apreço, "devem-se essencialmente ao prolongamento da rede de saneamento" (Cfr. a Informação do Departamento de Obras de 6/10/98);

- Tal prolongamento, que nos seus diferentes troços atinge uma extensão de cerca de 2 715 metros, destina-se, na sua maioria, a servir as populações dessas zonas de saneamento de águas residuais, sendo outra parcela motivada pela implantação de duas E.E.A.R. (Estação elevatória de águas residuais) em locais diversos dos inicialmente previstos;

- projecto posto a concurso de que resultou o contrato inicial data de 1989, pelo que "com o crescimento do lugar de Alhadas, estes prolongamentos tornam-se necessários";

- Em 9 de Junho do corrente ano, e em resposta ao pedido de esclarecimento do Tribunal sobre a imprevisibilidade dos trabalhos objecto do adicional, a autarquia informou que:

"Tendo a obra sido iniciada em Junho/97, foi verificada a disfunção entre o projecto e a realidade do terreno, não prevendo a implantação do colector em solos de rocha dura, habitações novas existentes nos arruamentos consequência do tal crescimento do núcleo habitacional e cuja ligação à rede se torna imperiosa de modo a elevar as condições de salubridade e bem estar dos Munícipes, que se mostram indignadas com a possibilidade de não serem abrangidos com tamanha benfeitoria."

"O início desta empreitada, coincidiu com a tomada de posse do *novo e* actual mandato Autárquico, determinando uma reformulação da implantação das Estações elevatórias previstas na execução da empreitada e cujos terrenos tinham sido apalavrados a título de cedência graciosa e que agora foram negados pelos proprietários".

"Assim, e na sequência desta situação inesperada, torna-se necessário proceder à mudança da localização das referidas Estações Elevatórias, cujo funcionamento de toda rede delas depende, para outros locais próximos e em terrenos já cedidos por outros proprietários com vista à conclusão da obra".

III.O DIREITO

O ENQUADRAMENTO NORMATIVO

- A questão central a dirimir nestes autos é a de saber se o factualismo considerado como provado permite o procedimento seguido pela Administração, ou seja, o ajuste directo com invocação do disposto no artigo 26º do Dec-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

Relembra-se que, nos termos daquele preceito, o adjudicatário, em sede de empreitada, pode realizar trabalhos que sejam considerados "a mais", desde que o seu valor não exceda 50% do valor da adjudicação.

- A Lei exige, ainda, para além de outros pressupostos, que os trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários, na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra. Vejamos, então, se, no caso dos autos, tal previsão normativa se verificou.

- Aqui chegados, **impõe-se considerar que as razões invocadas** pela Administração para dispensar o concurso público no contrato de empreitada em causa não podem proceder, por não se verificarem os pressupostos de **facto que permitam considerar** preenchido o condicionalismo previsto no artº 52º-nº 2 do Dec-Lei nº 405/93.

- Atento o seu valor, o contrato deveria ter sido precedido de concurso público, procedimento essencial à celebração do contrato, pelo que, em tais situações, a inexistência daquele implica a nulidade do respectivo contrato-artigos 133º - nº 1 e 2-f) do Código do Procedimento Administrativo.

- A nulidade, que se declara, é fundamento de recusa do "Visto" deste Tribunal - artº 44º - nº3-a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

IV.DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª Secção em:

- Negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter a decisão recorrida, que recusou o Visto ao contrato em apreço.

Aprovado em Sessão de 19 de Outubro de 1999

O Juiz Conselheiro Relator
Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Os Juizes Conselheiros Adjuntos
Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa
Adelino Ribeiro Gonçalves

RECURSO ORDINÁRIO 36/99

TRABALHOS A MAIS – EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS - OBJECTO DO CONTRATO – CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA

SUMÁRIO:

1. Para que determinados trabalhos possam ser qualificados como "trabalhos a mais" deverão os mesmos ser enquadráveis no objecto do contrato de empreitada inicial. E "*objecto do* contrato" deverá ser aquele que resulta do respectivo programa e projecto, bem como do competente caderno de encargos.

2. A necessidade de execução desses trabalhos deverá resultar de qualquer circunstância que tenha imprevistamente surgido no decorrer da execução da empreitada.

3. Não poderão ser qualificados como "trabalhos a mais" aqueles cuja realização era, de início, previsível mas que por deficiente execução de um projecto, nele não tenham, desde logo, sido incluídos, ou que tenham resultado de uma decisão de alteração do mesmo, posterior à celebração do contrato.

Conselheiro Relator
Alfredo Jaime Menéres Barbosa

Processo nº 11649/99
Sessão de 23.11.1999

RECURSO ORDINÁRIO 36/99

ACÓRDÃO Nº81/99

1. Por acórdão proferido em Sessão de subsecção da 1ª Secção de 21 de Setembro de 1999, o Tribunal de Contas recusou a concessão de visto ao 1º adicional (trabalhos a mais) ao contrato de empreitada de *"Construção da* Via de Ligação Estrada *da* Graça/Manteigadas", no valor de 59.483.286$00, celebrado entre a Câmara Municipal de Setúbal e a empresa "Teodoro Gomes Alho e Filhos, Limitada".

Fundou-se a recusa no facto de se ter entendido que o objecto do contrato em apreço não era susceptível de se enquadrar na previsão do artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, por não ter resultado de qualquer circunstância imprevista à execução da obra. Assim, a adjudicação, atento o valor do contrato, deveria ter sido precedida da realização de um concurso público, pelo que sendo este uma formalidade essencial do respectivo procedimento a sua falta seria geradora de nulidade, artº 133º nº 1 e 185º do Código de Procedimento Administrativo.

Daí, a recusa de concessão do visto ao contrato, dado o disposto no artº 44º nº 3 alínea a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

2. Inconformado com a decisão, dela veio o Senhor Presidente da Câmara de Setúbal interpor recurso, nos termos do disposto no artº 96º nº 1 alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, alegando, para tanto, que os trabalhos que constituem o objecto do contrato adicional em apreço, e ao contrário do afirmado no acórdão recorrido, são enquadráveis na previsão do citado artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93.

   Admitido o recurso, foram os autos com vista ao Exmº representante do Ministério Público junto deste Tribunal, que emitiu parecer favorável à manutenção da decisão recorrida, com consequente recusa de provimento ao recurso.

   Corridos os restantes vistos legais, cumpre, agora, decidir.

3. São os seguintes os factos com interesse para a decisão:

   - em 25 de Junho de 1997 a Câmara Municipal de Setúbal celebrou com a empresa "Teodoro Gomes Alho e Filhos, Limitada" um contrato de empreitada, no valor de 228.809.015$00, acrescido de IVA, tendo por objecto a construção da Via de Ligação Estrada da Graça/Manteigadas, de harmonia com o programa do concurso e respectivo caderno de encargos;

   - em 16 de Abril de 1999 a Câmara Municipal de Setúbal celebrou com a mesma empresa um contrato adicional àquele, no montante

de 59.483.286$00, acrescido de IVA, tendo por objecto a realização de trabalhos a mais daquela empreitada;

- de acordo com a proposta nº 27/99, do Departamento de Obras Municipais o objecto do adicional respeitava a:

  - correcção das redes de esgotos "uma vez que o projecto fornecido pelo IGAPHE não contemplava a ligação às vias que a este convergiam".

  - execução de remates aos pavimentos executados nas vias adjacentes, por ser "necessário".

  - execução de câmaras de visita permanentes na rede telefónica "cujo custo era omisso no projecto inicial";

  - execução de muros de suporte de terras, porque "na elaboração do projecto desta empreitada e dos Arranjos Exteriores do Bairro das Manteigadas não foi dada a devida atenção à zona de delimitação entre as duas, apesar de existirem desníveis consideráveis entre uma e outra sem qualquer barreira física que permitisse a conclusão de ambas";

  - execução do saneamento e aplicação de uma camada betuminosa de regularização na rua que serve a residência de estudantes (que entronca com a via objecto da empreitada) por se ter verificado que esta "via se apresenta bastante degradada".

  - montagem de um posto de transformação junto à inserção com a via do Cabeço da Bolota, por indicação do SLE;

  - ligação das redes de águas instaladas na via do Cabeço da Bolota com o construído na empreitada em apreço.

4. Nos termos do artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro são "trabalhos a mais" aqueles "cuja espécie ou quantidade não houverem sido incluídos no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra". Além disso, impõe-se que "esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente sepa-

rados do contrato da empreitada principal, sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes" ou que "esses trabalhos, ainda que separáveis de execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu acabamento".

Resulta de tais disposições que só podem ser qualificados como trabalhos a mais relativamente a uma empreitada aqueles que, antes de mais, para além de não se encontrarem previstos no contrato inicial se destinam à execução da mesma empreitada.

Ou seja, para que determinados trabalhos possam ser qualificados como trabalhos a mais deverão os mesmos ser enquadráveis no objecto do contrato de empreitada inicial. E *"objecto do contrato"* deverá ser aquele que resulta do respectivo programa e projecto, bem como do competente caderno de encargos.

Não é possível, assim, definir o objecto de um contrato de empreitada apenas a partir da designação que lhe tiver sido atribuída, dada a forma normalmente vaga e genérica desta.

É assim, a partir da forma mais concreta e objectiva como se encontram previstos naqueles apontados elementos os trabalhos a realizar no âmbito do contrato de empreitada que o seu objecto se poderá definir; e só poderão ser considerados trabalhos a mais aqueles que não se encontrando concretamente previstos, se torna, contudo, necessário que sejam executados para que seja atingido o resultado pretendido.

Mas, para além disso, impõe-se que a necessidade da sua execução resulta de qualquer circunstância que tenha imprevistamente surgido no decorrer da execução da empreitada.

Será este o caso de um obstáculo físico cuja detecção só tenha sido possível no decorrer da execução dos trabalhos, ou de qualquer circunstância, como por exemplo, um cataclismo, uma derrocada ou uma enxurrada, que impunham a necessidade da realização de trabalhos adicionais ou a repetição de trabalhos já executados, mas entretanto, destruídos ou danificados.

Não poderão assim ser qualificados como aqueles cuja realização era, de "trabalhos a mais" início, previsível, mas que por deficiente execução de um projecto, nele não tenham, desde logo, sido incluídos, ou que

tenham resultado de uma decisão de alteração do mesmo, posterior à celebração do contrato.

E nem se diga que este entendimento dado ao conceito de "trabalhos a mais" é um entendimento restrito.

Na verdade, uma vez que da atribuição de tal qualificação a certos trabalhos resulta que a sua execução escapa ao regime geral de aquisição de bens e serviços, não pode tal circunstância deixar de ser considerada como excepcional.

5. Tendo em atenção os conceitos e princípios acima enunciados importa agora apurar da possibilidade de serem qualificados como trabalhos a mais relativamente ao contrato de empreitada inicial os agora incluídos no contrato adicional ao qual foi recusada a concessão do visto por este Tribunal.

E a resposta necessariamente terá de ser negativa.

Na verdade, e conforme bem se salienta no douto parecer emitido pelo Ministério Público:

"nenhum dos argumentos usados no recurso remete para um desconhecimento ou superveniência de elementos factuais ou uma improbabilidade do circunstancialismo dos próprios trabalhos, antes e tão só para uma insuficiência na concepção do projecto que, nos termos da fundamentação do recurso, era afinal notória".

Na verdade nenhum dos factos referidos pelo recorrente permite integrar o conceito de circunstância imprevista, que, nos termos do artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93 se tornaria necessário para que os trabalhos incluídos no contrato em causa pudessem ser qualificados como trabalhos a mais relativamente ao contrato de empreitada inicial.

Assim, e atento o valor de tais trabalhos, a sua realização deveria ter sido precedida de concurso público, elemento essencial do competente procedimento, pelo que a sua falta é geradora de nulidade – artº 133º nº 1 e 185º do Código de Procedimento Administrativo.

E a nulidade, nos termos do artº 44º nº 3 alínea a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, impede a concessão do visto ao acto ou contrato em que a mesma se verifique.

Bem andou, pois, o Tribunal ao recusar a concessão do visto ao contrato em apreço.

Pelo exposto, acordam os Juízes deste Tribunal, em Plenário da 1ª Secção, em negar provimento ao presente recurso, confirmado na integra a decisão que dele foi objecto.

Aprovado em Sessão de 23 de Novembro de 1999

O Juiz Conselheiro Relator
Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

Os Juizes Conselheiros Adjuntos
Adelino Ribeiro Gonçalves
Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

RECURSO ORDINÁRIO Nº 40/99

CONCURSO PÚBLICO – TRABALHOS A MAIS – NULIDADE – CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA

SUMÁRIO

Conforme se estatui no artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro, para que se possam qualificar os trabalhos como "trabalhos a mais" é necessário, para além do mais, que os mesmos se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra.

A não realização de concurso, quando este é imposto pela lei, conduz à nulidade do contrato por preterição de elemento essencial e, consequentemente, à recusa do visto – artºs 133º nº 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo e 44º nº 1 alínea a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator
Conselheiro Ribeiro Gonçalves

Processo nº 12008/99
30/11/1999.

RECURSO ORDINÁRIO Nº 40/99

ACÓRDÃO

RELATÓRIO

Por este Tribunal, em 21 de Setembro de 1999, foi proferido o acórdão de subsecção nº 82/99, que recusou o visto do "Contrato Adicional à Empreitada do Complexo de Lazer de Vila Verde" celebrado, em 26 de Maio de 1999, entre o Município de Vila Verde e a Sociedade Sá Machado e Filhos, SA, pelo valor de 126.842.128$00, acrescido de IVA.
O fundamento para recusa do visto foi o previsto no artº 44 nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, em virtude dos trabalhos objecto do adicional não poderem ser qualificados como trabalhos a mais relativamente ao contrato de empreitada, pelo que, atento o seu valor, a sua re-

alização devia ter sido precedida de concurso público, sendo este um elemento essencial ao procedimento contratual e daí a nulidade – artº 133º nº 1 do Código do Procedimento Administrativo.
Não se conformou com a decisão o Sr. Presidente da Câmara que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:
"*Os trabalhos objecto do contrato são, efectivamente, trabalhos a mais, não podendo concluir-se que os mesmos configurem trabalhos extra-contratuais, porquanto aqueles apresentam uma continuidade e unidade com o plano originário, capaz de os justificar como decorrentes de necessidades surgidas pelo decurso da obra (Vid. a este título Vaz Serra in BMJ. 145/88);*
Assim sendo e porque verificados estes condicionalismos permissores desse qualificativo, poderia o dono da obra – "in casu", a recorrente – sem necessidade de novo concurso acordar directamente com o empreiteiro, a efectivação daqueles trabalhos a mais;
Os trabalhos em referência, embora em parte qualitativa ou quantitativamente diversos dos previstos no contrato, inserem-se na mesma empreitada, seguindo uma ligação funcional à obra objecto do contrato, sem subversão do projecto inicial, o que ocorre;
Inexiste, com o devido respeito, qualquer facto ou acto que fulmine o procedimento em causa, com nulidade, dado este tipo de invalidade constituir um regime excepcional, face ao Direito Português, e,
Ser conveniente que, os trabalhos em mérito, fossem adjudicados à contratante, por razões de responsabilidade e cumprimento pontual da prestação.
Nestes termos,
Requer a V. Exa., se digne proceder à revogação da douta decisão proferida substituindo-a por outra que conceda o visto solicitado, assim se fazendo JUSTIÇA."
Admitido liminarmente o recurso e cumpridas as demais formalidades legais, teve vista do processo o Exmo Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido de ser mantida a decisão.

OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

O acto sujeito a fiscalização prévia é o "Contrato Adicional à Empreitada do Complexo de Lazer de Vila Verde" celebrado, em 26 de Maio de 1999, entre o Município de Vila Verde e a Sociedade Sá Machado e Filhos, SA, pelo valor de 126.842.128$00, acrescido de IVA
O contrato inicial foi visado por este Tribunal em 29 de Novembro de 1995, sendo o seu valor, resultante da respectiva adjudicação, de 297.410.768$00.
Da análise do processo verifica-se que os motivos que levaram ao valor dos trabalhos do adicional em apreço foram os seguintes:

criação de acessos e estacionamento muito mais amplos que os previstos inicialmente e dotados de infraestruturas;
execução de uma vedação a todo o complexo mais dispendiosa que a prevista;
tratamento dos espaços descobertos e respectivas redes de rega;
aquecimento da zona administrativa;
aplicação de material eléctrico de características mais nobres e apropriadas ao investimento;
melhoramentos pontuais que foram sendo introduzidos no decurso da execução da empreitada;
omissões nos mapas das quantidades de trabalhos postos a concurso.

Conforme esclarecimento dos serviços, a realização dos apontados trabalhos terá resultado das seguintes circunstâncias:
no decurso da empreitada a Câmara Municipal veio a adquirir terrenos anexos ao empreendimento que possibilitaram um acesso a arranjos exteriores muito mais nobres do que os inicialmente previstos, com substancial aumento de custos;
também no decorrer do empreendimento, novas ideias foram surgindo quanto à sua funcionalidade, em parte devido a impressões e experiências recolhidas em empreendimentos análogos, atento o facto de estes empreendimentos se encontrarem agora numa fase de grande expansão, mas anteriormente terem um grau de implementação relativamente baixo;
com o galopante avanço da tecnologia se ter reputado de conveniente proceder a alterações com vista à sua adequabilidade às funções para que o empreendimento se encontra destinado;
alguns trabalhos, presumivelmente por razões de ordem financeira, não foram contemplados inicialmente, vindo a constatar-se serem necessários a um bom acabamento da empreitada.

Ao contrato em análise foi recusado o visto, por este Tribunal, em sessão de subsecção de 21 de Setembro de 1999 (acórdão nº 82/99).

O DIREITO

Conforme resulta do que já ficou dito as questões a resolver são duas, a saber:

> Se os trabalhos objecto do contrato adicional em apreciação podem ou não ser qualificados com "trabalhos a mais" face ao estabelecido na lei aplicável, designadamente o estatuído no artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro;
>
> Caso a resposta seja negativa qual a natureza do vício e a sua influência na concessão ou recusa do visto.

Quanto à 1ª questão concordamos com o Exmo. Magistrado do Ministério Público quando diz, no seu parecer, que não discorda da bem elaborada análise jurídica e doutrinal avançada na fundamentação do recurso.

Mas também concordamos com o mesmo Magistrado quando logo a seguir sublinha que o problema é que ele (recorrente) não procura enquadrar aqueles conceitos e considerações jurídicas na factualidade subjacente ao recurso.

É que a lei, artº 26º nº 1 do citado Decreto-Lei, é bem clara ao exigir que só podem ser qualificados como "trabalhos a mais" aqueles que "*se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra*".

E como também bem diz o ilustre Magistrado do Ministério Público, as circunstâncias imprevistas terão sempre de decorrer de situações naturais, económico-comerciais ou técnicas, que determinem a alteração, o âmbito ou mudança de sentido na execução da obra. O que não é o caso e, antes pelo contrário, os motivos indicados radicam-se numa alteração da vontade do dono da obra, quanto à essência e âmbito do projecto inicial.

Do exposto resultando que os trabalhos do adicional não podem ser qualificados como trabalhos a mais.

Passando à análise da 2ª questão por este Tribunal tem sido entendido, de forma pacífica e uniforme, que a não realização de concurso, quando este é imposto pela lei, acarreta a nulidade do contrato e, consequentemente, é fundamento para a recusa do visto – artºs 133º nº 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo e 44º nº 1 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto .

E não se vê como possa ser de outra maneira.

De facto se, como no caso sucede, considerando o valor dos trabalhos, a celebração do contrato tinha de ser precedida de concurso público e se, em vez disso, de forma ilegal, o dono da obra ajustou directamente a realização da mesma com o empreiteiro, tem de se entender que falta aqui um elemento essencial.

Se a omissão do concurso, nestas circunstâncias, não é considerada elemento essencial, não se vê o que é que poderá ser qualificado como tal, pois, a sua não realização, contende com princípios fundamentais da nossa ordem jurídica tais como o da igualdade e da sã concorrência.

Não se vê assim qualquer razão para alterar o entendimento do Tribunal quanto a esta questão, pelo que o recurso improcede.

DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter, na íntegra, o douto acórdão recorrido.

São devidos emolumentos — artº 16º nº 1 alínea b) do regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.

Diligências Necessárias.

Lisboa, 30 de Novembro de 1999.

O Juiz Conselheiro Relator
Ribeiro Gonçalves

Os Juizes Conselheiros Adjuntos
Pinto Almeida
Morais Antunes

PGA: Dr. Nuno Lobo Ferreira

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

(3ª SECÇÃO)

ACÓRDÃO 4/99

GRAU DE JURISDIÇÃO - RECLAMAÇÃO - DIREITO PROCESSUAL CIVIL

SUMÁRIO:

1. A lei de organização e processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto), actualmente em vigor, prevê apenas dois graus de jurisdição. E o mesmo acontecia já no domínio da lei anterior (Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

2. Tal previsão normativa insere-se nos poderes de conformação legislativa do legislador ordinário, não infringindo qualquer direito ou princípio constitucional.

3. Assim, tendo o Acórdão nº 2/99, de 7 de Abril, prolatado pelo Plenário da 3ª Secção ao abrigo do nº 6 do artº 111º da Lei 98/97, considerado que o Acórdão nº 180/95, de 21 de Setembro, da subsecção da 2ª Secção, tinha também natureza jurisdicional e julgado improcedente o recurso dele interposto, não consente a lei novo recurso ordinário, pois estão esgotados os dois graus de jurisdição.

4. As eventuais irregularidades da sentença só podem ser impugnadas pela via da reclamação, nos prazos e na oportunidade legalmente previstos, não podendo "convolar-se" o recurso ordinário em reclamação, pois a lei não o consente, até pela natureza de direito que caracteriza o direito processual.

Conselheiro Relator
José Luís Pinto de Almeida

Processo nº Recurso 1/RO-C/99
Sessão de 1999.03.22

ACÓRDÃO 4/99

I RELATÓRIO

1. A INSPECÇÃO GERAL DE JOGOS (IGJ), inconformada com o despacho, de 20.05.99, fls. 318 a 324) em que o Juiz Relator, nos termos do nº 3 do artº 97º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, rejeitou liminar-

mente o recurso ordinário por ela interposto do Acórdão nº 2/99, de 7 de Abril, prolatado no Processo nº 4/95 pelo Plenário da 3ª Secção vem interpor, agora, para o Plenário da 3ª Secção, funcionando em conferência, a presente reclamação, nos termos do nº 1 do artº 98º da mesma lei, conjugado com os nº 2 a 4 do artº 700º do Código do Processo Civil (CPC), aplicável por força da alínea a) do artº 80º da citada Lei nº 98/97.

A reclamação foi oportunamente admitida.

Dada vista ao Ministério Público e corridos os vistos legais, importa decidir da admissibilidade ou rejeição do referido recurso, objecto da presente reclamação.

2. Para tanto, é imprescindível situar contextualmente o recurso interposto pela IGJ.

Ora, de acordo com o processo, o recurso é interposto no seguinte enquadramento histórico-processual:

a) No âmbito de uma auditoria à IGJ e no domínio ainda da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, a subsecção da 2ª Secção deste Tribunal de Contas proferiu o Acórdão nº 180/95 de 21 de Setembro (fls. 52 a 108) onde, além do mais que ora não interessa, decidiu o seguinte:

"O pagamento de ajudas de custo em violação da lei aplicável constitui infracção financeira prevista e punível com multa e reposição das quantias indevidamente pagas, nos termos dos artºs 48º nº 1-b) e nº 2 e 49º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, na redacção dada pela Lei nº 7/94, de 7 de Abril.

Assim, sendo a IGJ um serviço simples, deveria seguir-se a instauração de processo autónomo de multa para efectivação daquelas responsabilidades.

Todavia, o Tribunal verifica desde já que tais pagamentos resultam de uma incorrecta, mas já muito antiga, interpretação dos preceitos legais aplicáveis, a qual, não podendo ser valorada como grosseira, exclui o dolo.

E, tendo havido mera culpa e verificando-se um conjunto de circunstâncias atendíveis (...) sempre o Tribunal deveria usar, relativamente ao passado, da faculdade de relevar que lhe confere o artº 50º da Lei nº 86/89.

Por outro lado, sendo a primeira vez que o Tribunal de Contas fiscaliza o processamento e pagamento de tais despesas (...) justifica-se o recurso, por analogia, ao disposto no artº 2º do Decreto-Lei nº 35.541, de 22 de Março de 1946 (...) determinando-se que a jurisprudência agora formulada deve ser atendida apenas para o futuro.

Não se determinará, assim, a instauração imediata de qualquer processo para efectivação de responsabilidades pelo passado, mas tomar-se-ão medidas tendentes a uma próxima verificação do seu cumprimento" (ponto 14, fls. 106 a 107);

b) Esta é a decisão nuclear da 2ª Secção deste Tribunal com a qual a IGJ não se conformou e, por isso, em 3 de Novembro de 1995, dela interpôs o respectivo recurso (fls. 3 a 42) para o Plenário da 2ª Secção, como então se previa no artº 26º da citada Lei nº 86/89, pretendendo a revogação da decisão acima transcrita, tendo para o efeito defendido que tal decisão era constitutiva de "actos e decisões produtoras de efeitos jurídicos", ainda que proferida numa "recomendação final de um relatório da 2ª Secção do Tribunal de Contas sobre uma inspecção realizada in loco, no âmbito da 10ª Contadoria de Contas" e, por isso, não sendo acto ou decisão de "natureza judicial" representa mesmo assim, "actos de um Tribunal que definem situações jurídicas ou se projectam e desenvolvem nelas" (fls. 128 e 129);

c) Na pendência do referido Recurso, foi, entretanto, publicada e entrou em vigor a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), aprovando a organização e processo do Tribunal de Contas, e, na parte que releva para o caso em apreço, criou a 3ª Secção deste Tribunal incumbida de, em plenário, julgar os recursos das decisões proferidas em 1ª instância (artº 79º), incluindo expressamente (nº 6 do artº 111º) os "recursos pendentes das decisões proferidas nos processos da competência da 2ª Secção na vigência da Lei nº 86/89" , como era o caso do Acórdão nº 180/95, de 21 de Setembro;

d) E no Acórdão nº 2/99 (cuja impugnação, pela via do recurso ordinário de anulação a IGJ agora pretende) foi debatida e favoravelmente decidida a recorribilidade para o Plenário da 3ª Secção daquele Acórdão 180/95 porque, e transcrevendo o decidido, embora "visando a auditoria emitir juízos meramente opinativas, instrumentais, com a finalidade de reunir elementos destinados a permitir-lhe instaurar os processos emergentes das análises aí recolhidas, não seria passível de recurso a respectiva peça final" (fls. 256).

E, por isso, "se a lei hoje em vigor exclui expressamente a possibilidade de recurso das deliberações da 2ª Secção do Tribunal de Contas, norma equivalente não existia na Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (...) sempre seria, aliás, de defender, na vigência da Lei nº 86/89, a recorribilidade de todas as suas deliberações judiciais — despachos ou sentenças — em termos análogos aos dos regimes de recursos existentes nos procedimentos civil ou penal".

Por isso e continuamos a transcrever:

"Sem embargo da deliberação impugnada haver sido proferida no epílogo de uma acção de fiscalização realizada sob a forma de auditoria, não se inscrevendo, pois, na sua competência judiciária (jurisdicional) e, por isso, não admitir, em tese, recurso, o certo é que sem esquecer que, estando no domínio da sua actividade meramente opinativa, o Tribunal emitiu uma deliberação em que os juízos formulados são de natureza jurisdicional potenciando efeitos com tal conteúdo.

Perante este quadro — tendo sempre presente a lei do tempo da prova-ção da deliberação e da interposição do recurso – temos por pertinente a argumentação da recorrente e com ele reconhecer que, se o plenário da 2ª Secção, à luz da lei então vigente, com competência jurisdicional e até a única entidade materialmente revestida de poderes de reapreciação da legalidade das decisões jurisdicionais (despachos, sentenças ou acórdãos) por tal secção decretados em primeira instância não pudesse aceitar a recorribilidade da deliberação ora em causa, ficariam sem tutela jurisdicional interesses do recorrente – Inspecção Geral de Jogos – juridicamente protegidos, atingidos pela citada deliberação.

Consequentemente e atendendo ao disposto nos artºs 26º e 62º da Lei nº 86/89, cuja estatuição se mantém vigente nesta hipótese, decidimos jul-

gar preenchidos os pressupostos da admissibilidade do recurso (...)". (Sublinhados nossos).

3. Em resumo, portanto:

   a) Foi já aceite e decidido no Acórdão nº 2/99, de 7 de Abril (fls. 254 a 267), do Plenário da 3ª Secção deste Tribunal que o Acórdão nº 180/95, prolatado pela 2ª Secção, funcionando em subsecção, e no domínio da Lei nº 86/89, tinha também conteúdo e natureza jurisdicional, como invocava a Recorrente;

   b) Por isso, face ao disposto no nº 6 do artº 111º da Lei nº 98/97 (LOPTC), foi admitido o recurso que dela interpôs a Ilustre Recorrente (IGJ) e julgado improcedente;

   c) Inconformada com a improcedência de tal Recurso, dela pretende a IGJ interpor novo recurso de anulação ou revogação;

   d) A questão a decidir, aqui e agora, é, pois, a de saber se tal recurso é legalmente admissível.

4. Nas doutas alegações do recurso, bate-se ardorosamente a Recorrente pela tese da sua admissibilidade, formulando as seguintes conclusões, quanto a esse aspecto (sendo nossos os sublinhados):

   a) "Demonstrou-se – procurou demonstrar-se – que o Acórdão nº 2/99 desta 3ª Secção, aqui recorrido, constitui a primeira sentença do Tribunal de Contas, enquanto órgão jurisdicional, no presente litígio e que, portanto (nos termos combinados dos artº 58º, 79º, 96º nº 3 da Lei nº 98/97) cabe dele recurso em 2ª instância em conformidade, aliás, com a garantia dos dois graus de jurisdição assegurados em todos os processos jurisdicionais no Tribunal de Contas.

   b) Entender de forma diferente, seria interpretar e aplicar inconstitucionalmente o nº 3 do artº 96º da Lei nº 98/97, por violação do princípio da garantia judicial efectiva consignado no nº 1 do artº 20º e do princípio da igualdade do artº 13º da Constituição.

c) Demonstrou-se – procurou demonstrar-se – que o facto de o recurso jurisdicional anteriormente interposto do citado Acórdão nº 180/95, da 2ª Secção ter sido julgado por um Tribunal colectivo (da 3ª Secção), e não por um só Juiz, não prejudica uma decisão favorável à admissão deste recurso – e se prejudicasse, arguir-se-ia a nulidade do Acórdão nº 2/99 por violação do nº 3 do artº 79º da Lei nº 98/97.

d) Demonstrou-se – procurou demonstrar-se – que, por ter participado na sua votação e assinado o respectivo arresto, o Exmº Senhor Conselheiro Fernandes Neto, que já havia participado na votação e assinado o Acórdão nº 180/95, haveria violação da alínea e) do artº 122º do Código do Processo Civil.

e) E se, porventura, se viesse a entender que o nº 3 do artº 96º da Lei nº 98/97 permite a intervenção de um Juiz na decisão de um recurso contencioso de uma decisão por ele próprio tomada (isolada ou conjuntamente), então, esse preceito legal seria inconstitucional por violação do princípio da garantia judicial efectiva do nº 1 do artº 20º e dos princípios da neutralidade e da independência consagrados no nº 2 do artº 202º e no artº 203º da Constituição".

5. No despacho de rejeição liminar do recurso, o Relator, dado o prazo apertado (quarenta e oito horas) do nº 3 do artº 97º da LOPTC, sintetizou o enquadramento histórico-processual e decidiu a rejeição do recurso com base em argumentação expedita e condensada que se transcreve:

> "Assim, apesar do respeito pela argumentação da Ilustre Recorrente em sentido contrário, estão esgotadas as hipóteses de recurso ordinário do Acórdão nº 180/95, uma vez que foram já usados e assegurados os dois graus de jurisdição legalmente admissíveis no caso sub-judice.

A rejeição liminar do presente recurso não fere assim qualquer preceito ou princípio legal ou constitucional, como alega a Recorrente, pois que a lei em vigor e os princípios jurídico-jurisdicionais de impugnação foram inteiramente acautelados e acatados: a admissão do presente recurso é que os infringiria". (fls. 323).

6. Na presente reclamação, a IGJ considera, em resumo, que:

   a) A rejeição do recurso configura "uma manifesta confusão entre as funções e os processos jurisdicionais e administrativos do Tribunal de Contas, com a agravante de assim se prejudicar manifestamente aqueles que, estando sujeitos á sua jurisdição, lhe vêm reclamar justiça".

   b) "O Acórdão nº 180/95 não tem natureza jurisdicional, não é uma sentença, não é uma decisão de um processo jurisdicional – embora produza efeitos que só em processo jurisdicional podiam ser legalmente firmados, o que é coisa muito diferente" e é, por isso, "uma decisão administrativa (ou judiciária, stricto sensu) ferida de usurpação de poderes jurisdicionais";

   c) Porque o Acórdão nº 180/95 é uma "decisão administrativa", enquanto recaiu numa "auditoria ou acção de fiscalização – embora extrapolando os efeitos que estes deviam ter – não se pode classificá-lo como um dos dois graus de jurisdição, um dos dois processos jurisdicionais que a Lei do Tribunal de Contas (e o princípio constitucional de garantia judicial efectiva) asseguram àqueles que estão sujeitos á sua jurisdição".

   d) "A manter-se a decisão de rejeição, estar-se-ia a incorrer numa interpretação e aplicação inconstitucionais da alínea a) do nº 1 do artº 26º da Lei nº 86/89 ou dos artºs 58º, 78º, nº 2, alínea b), 79º e 96º, nº 3, da Lei nº 98/97, por violação dos artºs 13º e 20º, nº 1 da Lei Fundamental".

7. Dada vista ao Ministério Público, o Senhor Procurador Geral Adjunto, em seu douto parecer de fls. 344 a 347, defende o indeferimento da reclamação e a consequente confirmação da rejeição do recurso porquanto e em resumo:

   a) "O Tribunal já decidiu que do Acórdão originário cabia recurso" e, por isso, "é óbvio que com ele e proferido o Acórdão 2/99 a conhecer do mérito, ressalvada a possibilidade de oportuna reclamação ou tempestiva arguição de inconstitucionalidade, ficou precludida a possibilidade de novo recurso, o agora interposto e liminarmente indeferido";

b) Por outro lado, a Auditoria efectuada e o Acórdão nº 180/95 não Tribunal agiu "no uso da sua competência específica de controlo, sendo a auditoria conduzida e decidida por Juízes, dando-se à entidade auditada as podem ser classificados como actos de decisões administrativas, pois o garantias próprias de um processo jurisdicionalizado", tudo de acordo com os objectivos e métodos da auditoria, previstos na Lei nº 86/89;

c) Até porque, com excepção da disciplina dos seus Juízes e respectivo recrutamento, o Tribunal de Contas não detém atribuições ou competências do foro administrativo;

d) Não ocorreu qualquer "usurpação de poderes jurisdicionais" e, se tal, por mera hipótese, se verificasse, a via seria a da arguição tempestiva da respectiva nulidade, o que não aconteceu, optando a Recorrente, em vez disso, pela impugnação contenciosa do decidido no referido Acórdão nº 180/95;

e) Com o presente recurso, pretende a Recorrente "ter garantias superiores às que teriam os responsáveis se tivesse sido condenados a repor as verbas relativas às ajudas de custo ilegais";

f) E, mesmo que assim não fosse, não há "no Tribunal instância que o julgue, a não ser que a Recorrente pretenda que seja a instância que julgou o precedente – o plenário da 3ª Secção – a julgar também o presente. Mas isso não seria um recurso, mas mera reclamação.
Reclamação que, porém, não foi introduzida";

g) Nem ocorre a nulidade invocada pela Recorrente, na petição de recurso, por o Acórdão nº 2/99 ter sido julgado pelo colectivo da 3ª Secção e não por Juiz singular porque "em parte alguma dá a lei competência a Juiz singular para julgar um recurso";

h) Finalmente, "não há violação de qualquer norma constitucional".

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Verifica-se, assim, que diversas são as questões suscitadas, quer nas alegações de recurso, quer nas da presente reclamação.

   Todavia, a sua apreciação não poderá ser feita pela Conferência, neste acto, porque, aqui e agora, só a questão da admissibilidade ou da rejeição do Recurso nº 1/RO-C pode ser decidida.

   É esse o objecto da reclamação, como se prevê no nº 1 do artº 98º da Lei 98/97.

2. A Ilustre Reclamante alega, como se viu, que:

   a) A rejeição do recurso configurará "uma manifesta confusão entre as funções e os processos jurisdicionais e administrativos do Tribunal de Contas", pois o Acórdão nº 180/95 não tem natureza jurisdicional, sendo, por isso, uma "decisão administrativa";

   b) Assim, a manter-se a rejeição, estar-se-ia a interpretar e a aplicar inconstitucionalmente a alínea a) do nº 1 do artº 26º da Lei nº 86/89 ou os artºs 58º, 78º nº 2 alínea b), 79º e 96º nº 3 da Lei 98/97, assim se violando os artºs. 13º e 20º nº 1 da Constituição.

3. Mas, salvo o devido respeito, não lhe assiste razão, como vai evidenciar-se a seguir.

   Diga-se, antes de mais, que – e como bem salienta o Senhor Procurador Geral Adjunto – se o recurso fosse admissível não haveria órgão jurisdicional para o julgar pois se trata de um recurso ordinário que pretende a revogação do decidido no Acórdão nº 2/99.

   E o Acórdão nº 2/99 foi prolatado pelo plenário da 3ª Secção, ao abrigo da alínea a) do nº 1 do artº 79º e do nº 6 do artº 111º da LOPTC, não prevendo a lei qualquer outra instância superior.

   Para melhor se compreender a questão, importará salientar as modalidades de intervenção do Tribunal de Contas, nas funções jurisdicionais, no âmbito da Lei nº 86/89 e da Lei nº 98/97.

a) No domínio da Lei nº 86/89 em que foi proferido o Acórdão nº 180/95 e interposto o respectivo recurso, competia à 2ª Secção, em subsecção, isto é, funcionando com três Juízes (nº 3 do artº 23º):

"Julgar as contas dos serviços, organismos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal" (alínea b) do nº 2 do artº 26º) e, em Plenário, isto é, com pelo menos quatro Juízes (nº 2 do artº 23º), "julgar os recursos das decisões das subsecções" (alínea a) do nº 1 do artº 26º).

Eram estes, na vigência da Lei nº 86/89, os dois únicos graus de jurisdição, em matéria de julgamento de contas.

b) No domínio da lei em vigor (Lei 98/97), a situação, em termos de graus de jurisdição, é idêntica, mas, face à criação de uma Secção de natureza estritamente jurisdicional – a 3ª Secção – verifica-se uma diferente repartição de competências na orgânica deste Tribunal.

Assim, a 2ª Secção, deixou de ter atribuições jurisdicionais para ficar confinada, no âmbito da prestação de contas, à fiscalização através de auditorias e, se dos respectivos relatórios constatar a existência de factos que Sejam susceptíveis de responsabilidade, sancionatória (artºs. 65º e seguintes) ou reintegratória (artº 59º e seguintes), ou outras, competirá ao Ministério Público requerer (artº 89º) o respectivo julgamento pela 3ª Secção (artº 79º).

E, na 3ª Secção, são tais julgamentos efectuados, em 1ª instância, por Juiz singular (nº 2 do artº 79º) com possibilidade de recurso para o respectivo Plenário (alínea a) do nº 1 do mesmo preceito), funcionando com mais de metade dos seus membros (nº 1 do artº 73º).

4. revogada entretanto a Lei nº 86/89, o recurso interposto do Acórdão nº 180/95 teria de ser julgado pelo Plenário da 2ª Secção, como se determinava na citada alínea a) do nº 1 do seu artº 26º.

5. Mas, com a entrada em vigor da Lei nº 98/97, o recurso foi julgado pelo Plenário da 3ª Secção por assim o impor a disposição transitória do nº 6 do seu artº 111º:

"Os recursos pendentes das decisões proferidas nos processos da competência da 2ª Secção, na vigência da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, serão redistribuídos e julgados na 3ª Secção"

E foi o que aconteceu.

E, como acentua o Ministério Público, nenhuma lei comete a juiz singular o julgamento de qualquer recurso prolatado por um colectivo de Juízes.

Daí que, por se tratar de um recurso – e recurso ordinário – só poderia ter sido apreciado e julgado pelo Plenário da 3ª Secção, uma vez que, como resulta do citado nº 2 do artº 79º, o juiz singular da 3ª Secção só pode efectuar o julgamento em 1ª instância.

6. Por isso, a ser admissível o presente recurso – melhor dito, se a presente reclamação pudesse ser julgada procedente – não haveria, na lei em vigor, instância que pudesse julgar o recurso em causa.

Com efeito, o Plenário da 3ª Secção esgotou o seu poder jurisdicional com a provação do Acórdão nº 2/99 (nº 1 do artº 666º e nº 1 do artº 716º do Código de Processo Civil, aplicáveis por força da alínea a) do artº 80º da LOPTC, salvo para efeito de eventuais reclamações para correcções, nulidades, esclarecimentos ou reforma da sentença (artºs 667º e seguintes).

Mas, como se deixou explanado, nem a presente reclamação, nem o recurso interposto têm esse objectivo.

7. Constata-se, assim, que o legislador ordinário, ao abrigo da sua ampla liberdade de conformação legislativa com os princípios constitucionais, designadamente o de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva (artº 20º da C.R.P.) [1], não previa no domínio da Lei nº 86/89, como não prevê na lei em vigor, qualquer órgão jurisdicional de recurso relativamente a acórdãos do Plenário da 3ª Secção, como é o caso do Acórdão nº 2/99 que aqui nos ocupa.

---

[1] Vide Acórdão nº 150/99, de 9.3.99, do Tribunal Constitucional (in DR II, 146, de 25.6.99).

E por aqui nos poderíamos quedar em termos de decisão.

8. Mesmo assim, importará apreciar se a Ilustre Reclamante ficará, como alega, privada dos dois graus de jurisdição se o pretendido recurso for de rejeitar.

E a resposta não pode deixar de ser negativa.

Com efeito, – e como se explanou no Relatório supra:

a) O Plenário da 3.ª Secção admitiu o recurso do Acórdão nº 180/95, exactamente por ter decidido – como defendia a própria Recorrente – que esse Acórdão nº 180/95, ainda que proferido no âmbito de uma Auditoria, continha também juízos jurisdicionais e por isso, deveria ser considerada sentença, na parte em que julgou ilegais o os pagamentos de ajudas de custo, relevando, todavia, a respectiva responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória.

b) E tal julgamento pela subsecção cabia nas suas atribuições legais e foi efectuado após Ter assegurado a audição dos responsáveis e o princípio do contraditório, como resulta dos autos, dando, assim, cumprimento, ao disposto nos artºs 30º e 51º da Lei 86/89.

   Ou seja, o julgamento efectuado pelo Acórdão nº 180/95 corresponde, inequivocamente e no âmbito sistémico da lei então em vigor, ao 1º grau de jurisdição.

c) Seja como for, essa interpretação e entendimento é uma questão já julgada, por isso, inatacável) no Acórdão nº 2/99, pois que, em questão prévia e acolhendo inteiramente a pretensão da ora Reclamante, alicerçada também em douto parecer jurídico que ela mesma juntou aos autos, conferiu natureza jurisdicional no Acórdão nº 180/95.

d) E nem colhe a alegação que tal Acórdão nº 180/95 tem natureza "administrativa" é que, como mais uma vez recorda o Ministério Público, o Tribunal de Contas, quer no domínio da Lei nº 86/89, quer no da lei actual, <u>não tem atribuições do foro administrativo</u> – hipótese que, a ser verdadeira, implicaria que o respectivo recurso só poderia ser interposto para os Tribunais Administrativos! E não

foi isso que a Recorrente fez! – salvo nas matérias relativas ao recrutamento e disciplina dos seus Juízes.

e) Assim, com o julgamento feito no Acórdão nº 2/99, esgotaram-se os dois graus de jurisdição, quanto ao, dela não admitindo a lei em vigor novo recurso, como o não admitiria, como vimos, a Lei nº 86/89, não havendo, nesse tocante, qualquer inovação legislativa.

9. Aqui chegados, é incontestável que ao decidir pela rejeição do recurso não ficam lesados quaisquer princípios ou normas constitucionais (vd o citado Acórdão nº 150/99 do Tribunal Constitucional).

Todavia, a Reclamante insere na presente reclamação breves referências a pretensas irregularidades ou ilegalidades do Acórdão nº 2/99 ("alegar-se-ia", diz textualmente), designadamente a resultante da participação no Plenário que o prolatou de um Juiz Conselheiro que já tinha integrado o colectivo que proferiu o Acórdão nº 180/95.

Mas, e sem tomar posição, essa questão não afecta, nem podia legalmente afectar a decisão quanto à admissibilidade do recurso interposto porque:

a) Se verificasse o alegado impedimento da alínea c) do artº 122º do C.P.C., tal só podia ter sido arguido pela ora Reclamante até à prolação do Acórdão 2/99, uma vez que, antes disso, houve audiência (fls. 251) onde esteve presente o ora Reclamante. É o que se dispõe no nº 1 do artº 123º e no artº 202º do C.P.C.

E não houve qualquer reclamação.

b) Tal "vício" não acarreta a nulidade do Acórdão, como resulta do artº 668º do C.P.C. que o não elenca, mas, quando muito e se tivesse sido arguido tempestivamente, a anulação do processado a partir da eventual procedência dessa reclamação;

c) Por outro lado, a correcção de erros da sentença, a invocação de qualquer nulidade ou os pedidos de esclarecimento ou de reforma da sentença não podem ser objecto dos recursos, mas apenas de reclamação para o órgão que proferiu a sentença ou acórdão.

E não foi apresentada, tempestivamente, qualquer reclamação com esse objecto.

d) Mas não pode o Tribunal "converter" o recurso interposto em reclamação , não só porque esta não é um recurso por não visar a decisão de mérito, mas também porque o direito processual é direito público, não podendo o tribunal, ainda que por uma questão de celeridade ou eficiência, como, para outros domínios, dispõe o Código de Procedimento Administrativo, admitir como reclamado o que apenas consta do recurso, só permitindo a lei que o faça (nº 3 do artº 687º do C.P.C.), se o erro ocorrer na espécie de recurso.

   E compreende-se: os recursos visam a reapreciação da sentença por uma instância superior, enquanto as reclamações são dirigidos ao próprio órgão que decidiu e, só nesse caso, pode ainda "mexer" no decidido, isto é, na sentença proferida.

   Por isso, não pode, aqui e agora, o tribunal proferir qualquer juízo ou julgamento sobre essa ou qualquer outra das alegadas irregularidades.

Nestes termos e com estes fundamentos, decide-se confirmar o despacho do Relator rejeitando o recurso interposto, julgando, assim, improcedente a presente Reclamação.

O Juiz Conselheiro Relator
José Luís da Silva Teixeira

Os Juizes Conselheiros Adjuntos
Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa
José Luis Pinto de Almeida

SENTENÇA Nº 2/99

JUROS DE MORA – PRAZO – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA – PAGAMENTOS INDEVIDOS – PRESCRIÇÃO.

SUMÁRIO:

1. O nº 1 do artigo 7º do Código de Processo Penal não é subsidiariamente aplicável no processo jurisdicional deste Tribunal uma vez que o nº 1 do artigo 59º da Lei nº 98/97, permite-lhe condenar o responsável "*sem prejuízo* de qualquer outra responsabilidade em que o mesmo possa incorrer".

2. Não pode ser atendida a arguição de inconstitucionalidade daquela norma do Código de Processo Penal por isso que a mesma – nem sequer de forma tácita – foi aplicada no processo.

3. O prazo de prescrição estabelecido no nº 1 do artigo 40º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, reporta-se apenas à obrigação de restituição do beneficiário do pagamento indevido, seja particular, seja funcionário ou agente.

4. Os prazos de prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras reintegratória e sancionatória encontram-se, actualmente, estabelecidos no artigo 70º da Lei nº 98/97.

5. Só através do recurso extraordinário de revisão da decisão transitada em julgado – previsto na alínea c) do nº 1 do artigo 79º da citada Lei – poderão ser julgados factos novos apurados documentalmente em relatório de auditoria, integradores da responsabilidade financeira e praticados, anteriormente, em gerência que já foi objecto de julgamento de quitação em primeira instância.

6. Quando uma conduta integradora de responsabilidade financeira foi pautada no domínio da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e é julgada já na vigência da Lei nº 98/97, a decisão sobre a lei que, no seu todo, é mais favorável ao Demandado deve fundamentar-se na equi-ponderação de todo o condicionalismo que rodeou a materialidade fáctica concreta a julgar.

7. Em sede de juros de mora, a anterior Lei nº 86/89 era menos gravosa na medida em que, não tendo disposição expressa sobre a matéria – contrariamente ao que acontece na actual Lei nº 98/97 (vide o nº 3 do seu artigo

59°) – a jurisprudência deste Tribunal foi no sentido dos mesmos serem contados a partir do trânsito da condenação em 1ª instância.

Conselheiro Relator
João Manuel Fernandes Neto

Processo nº 2 JRF/99
Sessão de 1999.10.14

SENTENÇA Nº 2/99

I – RELATÓRIO

1. O Digno Procurador Geral Adjunto requereu – ao abrigo do disposto nos artigos 111°, nºs 2 e 4 e 89° da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – o julgamento de Joaquim Manuel Cabrita Neto, como Governador Civil de Faro nas gerências de 1992, 1993, 1994 e 1995 e devidamente identificado no processo, pela prática dos factos descritos no requerimento acusatório – que ora se dá por inteiramente reproduzido para todos os efeitos legais– violadores do disposto no artigo 3° do Decreto-Lei nº 231/86, de 14 de Agosto, no Decreto-Lei nº 363/83, de 14 de Outubro, no Decreto-Lei nº 477/88, de 23 de Dezembro, na Resolução de Conselho de Ministros nº 44/89, de 23 de Dezembro, no Despacho Normativo nº 115/89, de 30 de Dezembro, nos artigos 22°, nºs 1 e 2 e 26° a 30° do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, no artigo 4° da Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro, nos artigos 3°, nº1, 5°, nº 2 e 18° da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro e nos artigos 23° e 24° do Decreto-Lei nº 252/92, de 19 de Novembro.

Imputa, assim, ao Demandado responsabilidade sancionatória e reintegratória nos termos do artigo 48°, nº 1, alíneas b) e f) e nº 2 e do artigo 49°, nº 1, ambos da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro e dos artigos 59°, nºs 1, 2 e 3, 61°, nº 1, alínea b), 66°, nº 1, alínea f) e 111°, nºs 2 e 4, todos da Lei nº 98/97.

No mencionado requerimento o Ministério Público deduz, cumulativamente, os seguintes pedidos:

1.1 O montante indevidamente pago, no valor de 12.660.000$00, acrescido dos juros de mora legais;

1.2 Multa, tendo como mais favorável a lei em vigor à data das infracções, equivalente a 1/10 de cada um deles, pelos pagamentos indevidos, sendo de 1.266.000$00 o total delas;

1.4 Multa equivalente a 1/20 de cada cheque, pela introdução nos respectivos processos de despesa e nas contas de elementos susceptíveis de induzir o Tribunal em erro, sendo de 633.000$00 o total delas.

2. Citado, regular e pessoalmente, o Demandado aprsentou a contestação junta ao processo de fls. 15 a 23 – cujo teor ora igualmente se dá por reproduzido – na qual suscitou uma questão prévia e deduziu defesa por impugnação e por excepção.

2.1 A questão prévia traduz-se na arguição de inconstitucionalidade material do artigo 7°, n° 1 do Código de Processo Penal – alegadamente aplicável por força da alínea c) do artigo 80° da Lei n° 98/97, – na parte em que estatui a possibilidade de processamento simultâneo de uma mesma identidade material de factos através de um processo crime e de processos judiciais sancionatórios com diversa natureza, nomeadamente o destinado ao apuramento de responsabilidades financeiras e apenas excepciona essa simultaneidade processual no caso da relação de prejudicialidade, por violação directa dos artigos 32° n^{os} 1 e 2 e 29° n° 5, ambos da Constituição.

2.2 Na impugnação o Demandado, além do mais, alegou que os factos constantes e/ou reproduzidos no requerimento formulado pelo Ministério Público não passam de meros indícios e que todo o contexto em que as infracções foram praticadas apontam para a não censurabilidade do comportamento do ora Demandado.

2.3 Na defesa por excepção invocou a prescrição da sua obrigação de reposição no que concerne às importâncias dos cheques passados em 1992 e 1993.

3. Notificado o Ministério Público - nos termos, e para os efeitos consignados do artigo 785° do Código de Processo Civil, aplicável "*ex vi*" do disposto na alínea a) do artigo 80° da Lei n° 98/97 - o Digno Procurador Geral Adjunto respondeu à questão prévia nos termos constantes a fls. 25 e 26 do presente processo – ora também dados por reproduzidos na íntegra – alegando a inoportunidade da arguição da inconstitucionalidade da questionada norma porquanto o Tribunal ainda não fez a aplicação da mesma e conclui no sentido de que, à luz dos elementos disponíveis, de todo improcede a questão prévia.

4. Findos os articulados, por despacho de fls. 28 e 28v. foi oficiosamente aplicada a amnistia concedida pela Lei nº 29/99, de 12 de Maio, e, como consequência, declaradas amnistiadas as infracções imputadas ao Demandado como puníveis com multa, considerando-se, nos termos da alínea a) do artigo 7º da citada Lei, extinto todo o procedimento pertinente à efectivação da responsabilidade financeira sancionatória do Demandado.

   A partir de então, este processo prosseguiu os seus ulteriores trâmites para julgamento apenas da responsabilidade financeira reintegratória do Demandado descrita no item 1.1. do nº 1 desta sentença.

II – MATÉRIA DE FACTO

Da audiência de discussão e julgamento resultou a decisão da matéria de facto constante do despacho de fls. 47 a 50 - que ora se dá por reproduzido na íntegra – no qual se consideraram provados os seguintes factos, que não foram objecto de reclamação:

1. Demandado exerceu as funções de Governador Civil de Faro no período a que respeitam os factos que lhe são imputados no presente processo e que ocorreram nas gerências de 1992, 1993, 1994 e 1995.

2. A partir da vigência do Decreto-Lei nº 252/92, de 19 de Novembro, o Demandado foi o único responsável financeiro pelas contas das gerência em análise do Cofre Privativo do Governo Civil de Faro e assumiu-se como tal durante a gerência inteira de 1992.

3. A auditoria que a 12.ª Contadoria de Contas deste Tribunal realizou às contas do Governo Civil de Faro permitiu fazer um levantamento de um conjunto de cheques, uns passados ao portador, outros tendo como destinatário o motorista do Governo Civil João M. Sampaio.

4. Tais cheques foram sacados da Conta Especial de Emergência do Governo Civil de Faro aberta no Banco Comercial Português tendo sido descontados por funcionários desse Governo Civil.

5. Os auditores referem no relatório de auditoria que "*não se compreende por* que razão os cheques foram passados ao portador e movimentados por pessoal ao

serviço do Governo Civil em vez de serem emitidos em nome dos destinatários dos subsídios".

6. A listagem desses cheques, as datas em que foram movimentados, os valores de cada cheque, o destinatário deles e os funcionários que aparecem como sacadores constam do mapa de fls. 25 do processo apenso nº 87/95.

7. A cópia dos referidos cheques encontra-se a fls. 55 e seguintes do acervo documental anexo ao referido processo.

8. Todos esses cheques se mostram assinados pelo Demandado que, então Governador Civil de Faro, era a pessoa competente para movimentar a Conta Especial de Emergência.

9. O montante das verbas assim processadas eleva-se a 12.660.000$00 repartindo-se por 15 cheques e pelas gerências de 1992, 1993, 1994 e 1995.

10. A equipa de auditoria constatou que os cheques foram emitidos sem qualquer documento de despesa a justificar a saída dos fundos. Nomeadamente, não se encontraram os pedidos de subsídio, as informações dos serviços sobre eles, a autorização das despesas, as notas de cabimento e as autorizações de pagamento.

11. O Demandado alegou, na sua contestação, que os cheques passados ao portador se destinaram aos subsídios discriminados a fls. 234 e 235 do processo apenso.

12. Os documentos aí referidos não são fotocópias autenticadas.

13. Admitindo o Demandado ter entregue aos Bombeiros Voluntários de Messines o montante de 3.360.000$00 em 1994 e 1995, estes apenas reconheceram perante o Tribunal o recebimento nesses anos de 750.000$00 em cheques de 500.000$00 e 250.000$00, recebidos em 30 de Março de 1995 e 4 de Janeiro de 1995, cheques não assinados pelo Governador Civil, saídos de conta que não está afecta a fins de protecção civil e de montantes que nada têm a ver com os que em 1995 foram emitidos sobre a Conta Especial de Emergência.

14. O Ginásio Clube Naval igualmente não confirmou que tenha recebido os subsídios indicados limitando-se a informar que recebeu verbas do Governo Civil "para custear obras de remodelação das instalações e aquisição de embarcações de apoio á prática da vela".

15. Os cheques referidos no anterior nº 6 foram pagos, pelo respectivo Banco, a funcionários do Governo Civil e as quantias recebidas não reverteram a favor destes.

16. Não se provou que tais quantias tenham sido aplicadas em pagamentos de subsídios concedidos pela Resolução de Conselho de Ministros nº 44/89, publicada no Diário da República, I Série, nº 294, de 23 de Dezembro de 1989.

17. Nem os saldos, nem a movimentação da Conta Especial de Emergência foram incluídas nas contas de gerência em análise de Cofre Privativo do Governo Civil.

18. O Demandado conhecia perfeitamente que as verbas em causa estavam consignadas aos fins da protecção civil, que não podiam ser desviadas dos seus fins e que o processamento delas tinha de ser feito na base de suporte documental que permitisse verificar a sua conformidade legal, nomeadamente os competentes despachos de autorização e o devido cabimento orçamental, com respeito pelos dispositivos legais e regulamentares que regem as despesas públicas e, em particular, o tipo de despesa em causa.

19. A conduta do Demandado causou prejuízos, mais concretamente, ao Serviço Nacional de Protecção Civil.

20. Aquando da realização da auditoria deste Tribunal a equipa de auditores encontrou algumas condicionantes ao seu trabalho, nomeadamente:

- Dificuldade na obtenção de documentos, solicitados pela equipa, por via da sua dispersão por mais de um arquivo, alegando ainda o serviço a existência de documentos que não seriam do conhecimento do sector administrativo;
- A ausência de pessoal com conhecimento dos procedimentos adoptados em exercícios anteriores a 1995, período sobre o qual incidiu a análise à Conta Especial de Emergência de Protecção Civil.

21. Para prossecução das respectivas atribuições o Governo Civil apoia-se nos elementos de pessoal constantes da lista a fls. 7 do anexo, verificando-se que a mesma não se encontra de acordo com o quadro aprovado pela Portaria nº 290/87, de 8 de Abril, uma vez que o Serviço recorre à contratação de pessoal não só pelo regime de avença e contrato a termo certo, como também a pessoal requisitado e destacado de outros Organismos.

Da análise das funções do Governo Civil legalmente estipuladas a partir de 1992 verifica-se que estas tornaram desactualizado o quadro de pessoal aprovado pela referida Portaria.

Os Serviços estão estruturados e a funcionar de acordo com orientações estabelecidas verbalmente pelos responsáveis pela gestão do Governo Civil, dada a inexistência de qualquer regulamento interno.

Parte dos arquivos encontra-se desorganizado e sem condições de preservação dos documentos, constatando-se que alguns deles apresentam elevado grau de humidade. Tal situação dificulta, segundo os próprios serviços, o acesso à documentação existente.

22. À data da auditoria, o Demandado já não era Governador Civil sendo certo que o seu Gabinete Pessoal (Adjuntos, Assessores e Secretariado) sofreu alterações profundas.

23. Os documentos referidos no anterior nº 10 da matéria de facto não foram, na realidade, encontrados.

III – CONHECIMENTO DA QUESTÃO PRÉVIA

Como já se assinalou no Relatório desta sentença (cfr. o seu item 2.1.) o Demandado arguiu, como questão prévia, a inconstitucionalidade material do artigo 7º nº 1 do Código de Processo Penal aplicável, em seu entender, por força da alínea c) do artigo 80º da Lei nº 98/97.

Mas sem razão a nosso ver.

Com efeito, o princípio da suficiência do processo penal consignado no citado preceito do Código de Processo Penal é a reprodução, no essencial, da doutrina dos artigos 2º e 3º do Código de Processo Penal de 1929 e, ao que sabemos, nunca foi objecto de arguição de inconstitucionalidade.

O fundamento e o alcance deste princípio estão magistralmente desenvolvidos por Figueiredo Dias in "Direito Processual Penal", vol. I, pags. 164 e 169 e, antes, por Castanheira Neves in "Sumário de Processo Criminal", pag. 88 (1967-1968).

Inútil será reproduzir aqui tão douta doutrina.

Até porque não se antolha como tal princípio poderá violar, como vem alegado, as garantias de processo criminal discriminados nos nºs 1 e 2 do artigo 32º da Constituição e(ou) o princípio "na bis in Idem" consagrado no nº 5 do artigo 29º, também da Lei Fundamental, segundo o qual "*ninguém* pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime".

Com efeito, a responsabilidade financeira, mesmo quando sancionatória – cfr. a Secção III do Capítulo V Lei nº 98/97 – não reflecte qualquer contiguidade lógico material com a responsabilidade criminal.

Não se duvida que as multas aplicadas por este Tribunal tenham um escopo punitivo ou retributivo. "Mas as correspondentes infracções não configuram crimes e não se inscrevem no ilícito criminal de justiça. Os valores ou interesses postos em causa, apesar de suscitarem a aplicação de penas (pecuniárias) não possuem dignidade penal" (apud João Franco do Carmo "Contribuição para o estudo da Responsabilidade Financeira", in Revista do Tribunal de Contas nº 23, pág. 77).

Daí que tais multas não sejam convertíveis em prisão.

Como mais adiante refere o citado Autor "as referidas multas... relevam do ilícito contravencional".

E, no que concerne à responsabilidade financeira reintegratória – vide a Secção II do mesmo Capítulo da citada lei – ela está associada à obrigação de repor prevista na lei por alcance, desvios e pagamentos indevidos.

A sua função eminentemente reintegratória e reconstrutiva se tem, de forma inequívoca, conotações com a responsabilidade civil, nada tem a ver, directa ou indirectamente, com a responsabilidade criminal.

Para além do exposto, importa considerar que a questionada norma do nº 1 do artigo 7º do Código de Processo Penal nem sequer pode ser subsidiariamente aplicável no processo jurisdicional do Tribunal de Contas, por isso que:

— O artigo 59º nº 1 da Lei nº 98/97 permite ao Tribunal de Contas condenar o responsável – "sem prejuízo de qualquer outra responsabilidade em que o mesmo possa incorrer";

— O artigo 93° da mesma lei estabelece a aplicação do regime do processo sumário do Código de Processo Civil, com as necessárias adaptações.

Mas, se não obstante o exposto, dúvidas subsistissem da carência de fundamentos da questão prévia "subjudice" dir-se-á "ex. abundanti";

— Que a questionada norma do Código de Processo Penal não foi aplicada – sequer tacitamente – durante a fase dos articulados;

— Que, posteriormente a estas, pelo despacho que aplicou a amnistia no presente processo (vide o n° 4 do Relatório desta sentença) os autos prosseguiram os seus trâmites tão somente para apuramento da responsabilidade financeira reintegratória do Demandado à qual supletivamente se aplica o Código de Processo Civil: alínea a) do artigo 80° da Lei n° 98/97.

— Que, o Acórdão do Tribunal Constitucional n° 30/95, de 1 de Fevereiro indeferiu uma reclamação contra a não admissão do recurso por o Tribunal *"a quo"* não ter aplicado a norma arguida de inconstitucionalidade e o Acórdão n° 96/95, de 22 de Fevereiro, do mesmo Tribunal não conheceu do recurso, além do mais, por o Tribunal *"a quo"* não ter aplicado a norma questionada.

Daí que se desatenda a arguição de inconstitucionalidade material do n° 1 do artigo 7° do Código de Processo Penal e se julgue improcedente a questão prévia suscitada na contestação.

IV – CONHECIMENTO DAS EXCEPÇÕES

1. Da Prescrição

Embora não reconhecendo nem aceitando as imputações que lhe são atribuídas, o Demandado invocou ainda – nos termos do artigo 40° do Decreto-Lei n° 155/92, de 28 de Julho – a prescrição da obrigação de reposição no que concerne às importâncias dos cheques passados em 1992 e 1993.

Também nesta matéria o Demandado carece de razão como procuraremos demonstrar.

O nº 1 do alegado artigo estabelece:

"A obrigatoriedade de reposição das quantias recebidas prescreve decorridos 5 anos após o seu recebimento".

Como é sabido, o mesmo pagamento indevido pode originar duas obrigações de repor. Uma obrigação de reposição decretada pelo Tribunal de Contas e de que é sujeito passivo o responsável pelo pagamento. Outra obrigação de repor de que é sujeito passivo o particular, o funcionário ou agente que recebeu indevidamente, ou a mais, imposta por via administrativa.

A obrigatoriedade de reposição referida no citado preceito legal reporta-se a esta segunda obrigação: àquela cujo sujeito passivo é o beneficiário do pagamento, quem recebeu indevidamente ou em excesso, seja particular, seja funcionário ou agente: "*hoc sensu*" os acórdãos da 2.ª Secção deste Tribunal nº 118/94, de 1 de Junho e nº 176/94, de 13 de Outubro.

No que diz respeito á obrigação de reposição peculiar da responsabilidade financeira o sujeito passivo é quem pagou ilegalmente ou, por qualquer forma, permitiu que se pagasse ilegalmente. Tais pagamentos, porque indevidos, integram responsabilidade financeira reintegratória cujo prazo de prescrição do respectivo procedimento – anteriormente de 30 anos nos termos do artigo 34º do Decreto-Lei nº 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 – é actualmente de 10 anos "*ex vi*" do disposto no nº 1 do artigo 70º da Lei nº 98/97.

Pelo exposto e uma vez que, como já ficou devidamente salientado nesta sentença, nela apenas está em apreciação a responsabilidade financeira reintegratória do Demandado julga-se improcedente a deduzida excepção da prescrição.

2. Das excepções que, face aos elementos dos autos, devem ser apreciadas oficiosamente.

Embora não alegadas pelo Demandado, o Tribunal deve conhecer oficiosamente de todas as excepções dilatórias.

Dos presentes autos resulta que o Acórdão nº 86/94, 2ª Secção, de 28 de Abril – junto no processo apenso das fls. 185 a 198 e transitado em julgado – julgou quites os responsáveis pelas gerências de 1992 do Cofre Privativo do Governo Civil de Faro.

Verifica-se, assim, a existência de caso julgado no que respeita à gerência de 1992, excepção esta que – por força da alínea g) do n° 1 do artigo 494° do Código do Processo Civil, na sua actual formulação – passou a ser qualificada como dilatória.

Os factos novos apurados documentalmente no relatório de auditoria que serve de base ao processo apenso, integradores de responsabilidade financeira na referida gerência, só poderiam ser objecto de julgamento de mérito se alegados em pedido de revisão da decisão transitada em julgado por via do recurso extraordinário previsto na alínea c) do n° 1 do artigo 79° da Lei n° 98/97 ao qual se aplica o disposto no Código de Processo Civil para o recurso de revisão de harmonia com o n° 4 do artigo 101° daquela lei.

Assim do mapa discriminativo dos cheques constante a fls. 25 do processo apenso verifica-se que foram movimentados durante a gerência de 1992, pela Conta Especial de Emergência aberta no Banco Comercial Português, os seguintes cheques:

— N° 10739162, em 28-12-92, no valor de 1.000.000$00, emitido ao portador e sacado pelo motorista do Governo Civil de Faro João Sampaio;

— N° 10739065, na mesma data, com o mesmo valor, também ao portador e sacado pelo identificado motorista.

Pelo que explanado ficou, julga-se procedente a excepção de caso julgado relativamente a estes cheques que, consequentemente, não serão objecto de conhecimento de mérito.

V – CONHECIMENTO DE MÉRITO

Por tudo o que antes se expôs pode concluir-se que o conhecimento de mérito se encontra agora circunscrito à responsabilidade financeira reintegratória do Demandado inerente aos treze cheques emitidos nas gerências de 1993, 1994 e 1995, com o valor global de 10.660.000$00 discriminados no já referido mapa de fls. 25 do processo apenso.

A conduta integradora de tal responsabilidade ocorreu antes da entrada em vigor da Lei n° 98/97 e em plena vigência da Lei n° 86/89 de 9 de Setembro.

Cumpre agora decidir qual das leis antes referidas, no seu todo, será a mais favorável ao Demandado equi-ponderando, para o efeito, todo o condicionalismo que rodeou a materialidade fáctica concreta a julgar.

1. Ao tempo da prática dos factos considerados provados na parte II desta sentença, a obrigação de repor era regulada pelo disposto no artigo 49° da Lei n° 86/89, de 8 de Setembro que definia como fontes da responsabilidade financeira, tal qual a Lei n° 98/97, o "alcance", o "desvio de dinheiros ou valores públicos", ou os "pagamentos indevidos".

Contrariamente à Lei ora vigente – vide o n° 2 do seu artigo 59° - a revogada Lei n° 86/89 não deve a definição de "*pagamentos indevidos*".

Mas já então se entendia que "pagamentos indevidos, para efeitos de responsabilidade financeira parecem ser aqueles que foram feitos com violação das regras legais que disciplinam os actos que originaram o dispêndio de dinheiros públicos, quer esses actos se reportem à fase de pagamento ou se situem em alguma fase anterior": apud José Tavares e Lídio de Magalhães in Tribunal de Contas, pág. 135.

Esta definição e a jurisprudência deste Tribunal referente à não condenação em reposição sempre que se verificasse uma contraprestação efectiva ao pagamento indevido – Veja-se, por todos o acórdão do Plenário da 2ª Secção n° 150/94, de 15 de Setembro (Rec. N° 1/92) – vieram a ser assumidas explicitamente pelos n°s 2, 3 e 4 do artigo 59° da Lei n° 98/97, cujo n° 3, se refere expressamente aos juros de mora sobre os respectivos montantes, regime e modo de contagem dos mesmos.

2. Certo é que, em ambos os regimes das citadas Leis, a responsabilidade financeira do Demandado não poderá ser relevada: o artigo 50° da Lei n° 86/89 só o permitia quando se verificasse "*a existência da mera culpa*", e o artigo 64° n° 2 da Lei n° 98/97 só consigna essa possibilidade "quando se verifique a negligência".

Com efeito, os factos provados no n° 18 da parte II desta sentença permitem concluir, sem margem para erros, que o Demandado actuou com dolo, mais concretamente com dolo directo, na medida em que todo o "modus operandi" inculca que o Demandado praticou voluntariamente pagamentos ilegais e teve conhecimento do carácter ilícito da sua conduta.

É obvio que um homem com as qualidades e capacidades do agente – que lhe permitiram ser nomeado para Governador Civil do Distrito de Faro – não pode emitir 12 cheques de uma Conta Especial de Emergência – cujos fins específicos conhece por ter tido intervenção no processo de afectação de fundos (vide a fundamentação dos itens 2.21 e 2.22 da decisão sobre a matéria de facto) – sendo, um deles no valor de 500 contos e, todos os restantes, de valor superior a tal quantia, ao portador, para serem sacados por motoristas do Governo Civil e um cheque no valor de 2.000 contos cujo destinatário foi o motorista João M. Sampaio (vide quadro de fls. 25 do processo apenso) sendo certo que tal quantia não reverteu a favor do sacador.

Como bem salientaram os auditores no seu relatório (vide o item 5 da II parte desta sentença) não se compreende por que razão os cheques foram passados ao portador e movimentados por motoristas do Governo Civil em vez de serem emitidos em nome dos destinatários dos subsídios.

No âmbito do Decreto-Lei nº 252/92, de 19 de Novembro o Governo Civil dispõe de "autonomia administrativa nos actos de gestão corrente, traduzida na competência do Governador Civil, ou seu substituto, para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, os actos administrativos necessários". (vide o seu artigo 23º que não foi alterado pelo Decreto-Lei nº 316/95, de 28 de Novembro).

A Conta Especial de Emergência foi criada no Serviço Nacional de Protecção Civil pelo Decreto-Lei nº 231/86, de 14 de Agosto para ocorrer ás acções necessárias e urgentes de socorro e assistência impostas pelas situações de catástrofe ou de calamidade pública. (vide o preâmbulo e o artigo 1º do citado diploma legal)

Pela Resolução do Conselho de Ministros nº 44/89 de 7 de Dezembro, publicada no Diário da República, I Série, nº 294, de 23 de Dezembro, foi concedido um apoio financeiro a fundo perdido, por contrapartida da dotação provisional, até ao montante global de 500.000 contos com a prévia audição do Governador Civil de Faro. (vide os nºs 1 e 3 da referida Resolução)

Por sua vez, o Despacho Normativo nº 115/89, de 27 de Dezembro, publicado no Diário da República, I Série, de 29 de Dezembro de 1989, era ao Governador Civil de Faro que competia:

— Apreciar os pedidos apresentados pelo respectivo responsável sectorial das áreas sócio-económicas afectadas; (vide a alínea a) do seu nº 2)

— Remetê-los ao Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC) acompanhados do seu parecer; (vide alínea c)

— Disponibilizar os subsídios concedidos. (vide alínea e)

A completa omissão da tramitação dos pedidos de apoio no que concerne às verbas em causa, o facto de nem os saldos nem qualquer movimento da referida conta terem sido incluídos nas contas de gerência em apreciação aliado ao facto da documentação da mesma conta não passar pelos Serviços de Contabilidade – cuja responsável dela só teve conhecimento aquando da auditoria efectuada por este Tribunal (vide item 2.20 da decisão sobre a matéria de facto) – são de per si suficientes para caracterizar o conteúdo material da culpa do Demandado.

Não é de estranhar, por isso, que o Demandado não tenha provado qualquer justificação para a sua conduta pelo que não se antolha qualquer causa de exclusão da ilicitude.

3. Pese embora, no domínio da lei anterior, à efectivação da reposição devida pudesse, em simultaneidade, ser aplicável multa (vide o nº 2 do artigo 49º da Lei nº 86/89), uma tal possibilidade estaria afastada no caso concreto na medida em que a multa eventualmente aplicável estaria abrangida pela amnistia concedida pela Lei nº 29/99 (vide o nº 4 da parte I desta sentença).

4. Também, a nosso ver, é irrelevante para a determinação de qual o regime legal mais favorável ao Demandado o facto de na Lei nº 98/97 se exigir para a reposição dos pagamentos indevidos que este cause "*dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva*" (vide o nº 2 do seu artigo 59º), sendo certo que no domínio da lei anterior a existência de responsabilidade financeira era independente do dano efectivamente causado ao Estado ou a outro ente público (vide Sousa Franco in "*Finanças Públicas e Direito Financeiro*", 1987, pág. 425 e Oliveira Martins in "*Lições sobre a Constituição* Económica Portuguesa", vol. II, pág. 36).

Assim se entende por isso que a conduta do Demandado preenche os requisitos objectivos fixados mais rigorosamente na Lei nº 98/97 para a existência e consequente reposição dos pagamentos indevidos.

Na verdade, não se provou que a referida quantia global de 10.660 contos tenha sido aplicada em pagamentos de subsídios e que se destinava a Conta Especial de Emergência.

Não foi sequer encontrado qualquer documento justificativo das despesas efectuadas com tal quantia:

- Os documentos que o Demandado apresenta para comprovar que as verbas reverteram a favor dos Bombeiros Voluntários de S. Bartolomeu de Messines não são confirmadas por esta corporação que, em vez de confirmarem o alegado recebimento de 3.360 contos, apenas reconhecem o recebimento de 750 contos em dois cheques não assinados pelo Governador Civil e saídos de conta que nada tem a ver com a "*Conta Especial de Emergência*". (vide o nº 13 da parte II desta sentença);

- Por seu turno o Ginásio Clube Naval igualmente não confirmou que tenha recebido os subsídios invocados (vide o nº 14 também "*Da matéria de facto*".

Cumpre salientar que, nem as condicionantes encontradas aquando da realização da auditoria discriminada no nº 20 da II parte desta sentença, nem os factos dados como provados no nº 21 da mesma parte podem pôr em dúvida o que se vem explanando.

É evidente que uma vez que se deu como provado que não reverteram a favor dos sacadores as quantias referentes aos mencionados cheques inviável se torna provar, mesmo com documentos fidedignos, o pagamento de despesas com o dinheiro assim levantado no Banco Comercial Português.

Objectivamente valorada a conduta do Demandado toda ela é no sentido de ocultar o destino dado a tão elevadas quantias.

Seria irrealista admitir agora a possibilidade de comprovar documentalmente a aplicação dessas mesmas quantias.

A única certeza que fica de todo o presente processo, do processo apenso e do anexo com o acervo documental é que a referida quantia não se destinou ao pagamento dos subsídios a que legalmente estava afecta pois, no caso contrário, o Demandado não teria emitido os cheques ao portador ou em nome de um motorista do Governo Civil: no caso contrário, nada havia que ocultar.

É evidente que fosse qual fosse o destino dado a tais quantias, foi o Serviço Nacional de Protecção Civil quem ficou prejudicado com a sua não afectação aos fins a que se destinaram.

A sociedade não pode permitir-se que se utilizem meios destinados a situações de catástrofe ou de calamidade pública para outros quaisquer fins, sobretudo quando – como aconteceu no caso "sub judice" – se utilizam todos os meios para ocultar quais os fins realmente prosseguidos.

Afigura-se-nos estar, assim, demonstrada a verificação de todos os requisitos para a efectivação da reposição dos pagamentos indevidos ora em apreciação pela Lei nº 98/97 e por maioria de razão, pela Lei nº 86/89.

O que equivale a dizer que, pelo que até agora fica exposto, é para o Demandado indiferente a aplicação do regime de qualquer das citadas leis. Por ambas sempre terá de ser condenado na reposição dos pagamentos indevidos em causa.

5. Só no que tange aos juros de mora é para o Demandado menos gravosa a aplicação da anterior lei.

Com efeito o artigo 49º da Lei nº 86/89 só permitia ao Tribunal a possibilidade de condenar os responsáveis a repor nos cofres do Estado as quantias dos respectivos pagamentos indevidos sendo a jurisprudência deste Tribunal antes da Lei nº 98/97 no sentido da condenação em juros a partir do trânsito da condenação em 1ª instância: por todos. (vide o acórdão da 2ª Secção deste Tribunal de 30 de Abril de 1992, lavrado no processo nº 2412/89)

Diferente é hoje o regime consagrado no nº 3 do artigo 59º da Lei nº 98/97 onde na reposição se incluem também "os juros de mora sobre os respectivos montantes contados desde a data da infracção ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respectiva gerência".

Em face do exposto, prolatamos a seguinte:

VI – DECISÃO

Julgamos parcialmente procedente, por provado, o Requerimento acusatório do Ministério Público e condenamos o Demandado Joaquim Manuel Cabrito Neto, como ex-governador Civil do Distrito de Faro, a repor nos cofres do Serviço Nacional de Protecção Civil o montante de 10.660.000$00 (dez milhões, seiscentos e sessenta mil escudos), quantia global dos pagamentos indevidos que realizou nas gerências de 1993, 1994 e 1995, acrescida de juros que se venceram a partir do trânsito em julgado da presente decisão, contados à taxa legal.

Emolumentos a cargo do Demandado nos termos do nº 1 do artigo 14º do Regime Jurídico de Emolumentos aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

O Juiz Conselheiro Relator
João Manuel Fernandes Neto

SENTENÇA Nº 4 /99

DESPACHO SANEADOR - EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA - MINISTÉRIO PÚBLICO - VALOR DO PEDIDO

SUMÁRIO:

1. Quando, findos os articulados, o processo permite desde logo a apreciação total dos pedidos deduzidos no requerimento inicial do Ministério público, o despacho saneador fica tendo, para todos os efeitos, o valor de sentença.

2. Verificada a inutilidade de lide, aquele despacho deverá – nos termos da alínea e) do artigo 287º do Código de Processo Civil, subsidiariamente aplicável – julgar extinta a instância.

Conselheiro Relator
João Manuel Fernandes Neto

Processo nº 2-JC/99
Sessão de 1999.11.03

SENTENÇA Nº 4/99

I **1.** O Digno Procurador Geral Adjunto requereu — ao abrigo do disposto nos artigos 57º nº 1, 58º nº1, alínea a) nº 2 e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26/08 — julgamento em processo de julgamento da conta dos seguintes Demandados:

1.1 José Vieira de Carvalho;
1.2 António Gonçalves Bragança Fernandes;
1.3 Guilherme Agostinho Maia Vasconcelos;
1.4 António Domingos da Silva Tiago;
1.5 Maria da Graça Gomes de Araújo Barros;
1.6 Arídio dos Anjos Teixeira;
1.7 João Afonso Nogueira da Costa Lima;
1.8 Mário Joaquim Pereira Pinto e
1.9 Mário Rui Pinto Sousa Pereira.

todos devidamente identificados no douto requerimento inicial, como responsáveis pela gerência de 1997 da Câmara Municipal da Maia, sendo os 2°, 3°, 7° e 8° Demandados também responsáveis pelos respectivos Serviços Municipalizados.

Pelos factos alegados no referido requerimento – que ora se dão por reproduzidos para todos os efeitos legais - o Ministério Público requer a efectivação da responsabilidade financeira reintegratória:

- em relação a todos os Demandos, inerentes à infracção ao disposto no artigo 51° n°1 do Decreto-Lei n°100/84, de 29/03, na redacção que lhe foi dada pela Lei n°18/91, de 12/06, punível nos termos dos artigos 49° n°1 e 2 da Lei n° 86/89, de 8/09, e 59° n°s 1, 2 e 3 da Lei n°98/97;

- em relação aos Demandados também responsáveis pelos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal da Maia, inerente à infracção ao disposto no artigo 26° do Decreto-Lei n° 341/83, de 21/07, no artigo 51° do Decreto-Lei 100/84, de 29/03, mesmo com a redacção da Lei n° 17/99, de 25/03, também punível pelas disposições supra referidas das Leis n°s 86/89 e 98/97.

2. Citados, regular e pessoalmente, os Demandados apresentaram a douta contestação junta de fls. 29 a 41 – que ora também se dá por reproduzida na íntegra – na qual alegam que a nova lei das Autarquias Locais (a Lei n° 169/99 de 18/08) veio legalizar a atribuição de todos os subsídios que no requerimento inicial foram considerados como pagamentos indevidos e concluem que as infracções que lhes são imputadas "devem ter-se por não provadas improcedentes".

II Dada vista ao Digno Procurador-Geral Adjunto como consequência de, posteriormente ao seu requerimento inicial, ter entrado em vigor a citada Lei n°169/99, aquele Ilustre Magistrado fez juntar aos autos o douto parecer de fls. 59 e 60 – cujo teor aqui se dá igualmente por reproduzido – no qual conclui que, face à nova Lei, deverá ser julgada extinta a instância quanto aos Demandados por inutilidade superveniente da lide apenas cabendo agora no presente processo a homologação do saldo do encerramento da conta.

III O estado do processo permite-nos desde já a apreciação total dos pedidos deduzidos pelo que o presente despacho fica tendo, para todos os efeitos, o valor de sentença: artigo 510° n°3, com referência à alínea b) do seu n°1, aplicável "ex. vi" do disposto no artigo 787°, ambos do Código do Processo Civil, e da alínea a) do artigo 80° da Lei n° 98/97.

Com efeito, a já mencionada Lei n°169/99 – que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias – veio nas alíneas o) e p) do seu artigo 64° (quanto às Câmaras Municipais) na alínea e) do seu artigo 53° (quanto às Assembleias Municipais tocantemente aos conselhos de administração dos Serviços Municipalizados) atribuir competência para a concessão dos subsídios alegados no requerimento que serve de base ao presente processo como ilegais e, como tal, considerados como pagamentos indevidos.

Por seu turno o artigo 101° da mesma lei estipula que o disposto nos antes citados preceitos legais produz efeitos relativamente às atribuições dos subsídios neles previstos, realizados no decurso da vigência do Decreto-Lei n° 100/84 de 29/03.

O que equivale a dizer que, a partir do dia 18 do passado mês de Outubro – data da entrada em vigor da citada lei (cfr. seu artigo 102°) os factos alegados no requerimento inicial deixaram de constituir infracção financeira.

Comprova-se, assim, a inutilidade superveniente desta lide pelo que nos termos da alínea e) do artigo 287° do Código do Processo Civil, subsidiariamente aplicável, julgo extinta a instância em relação a todos os Demandados.

Considerando que houve verificação externa da conta de gerência – de harmonia com o disposto no n°3 do artigo 94° da Lei n°98/97 – homologo o saldo de encerramento da conta de gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro da Câmara Municipal e dos Serviços Municipalizados da Maia constante do ajustamento elaborado a fls. 72 do relatório da auditoria do processo apenso.

Não são devidos emolumentos pelo julgamento da responsabilidade financeira: artigo 15°, do Decreto-Lei n°66/96, de 31/05.

Os emolumentos devidos pelo julgamento da conta serão calculados nos termos do n°1 do artigo 9° e são encargo da Entidade objecto de fiscalização "ex. vi" do disposto no n°1 do artigo 11°, ambos do mesmo diploma legal.

O Juiz Conselheiro Relator
João Manuel Fernandes Neto

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 Janeiro a Junho de 1999, 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.

ÍNDICE DE TEMAS

A

ABERTURA DE CONCURSO
DOC 302250 273
ADJUDICAÇÃO
DOC 302250 273
AJUSTE DIRECTO
DOC 302300 275
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
DOC 303301 271
AQUISIÇÃO DE BENS
DOC 302276 278
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
DOC 302302 273
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 302278 272

C

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA
DOC 302298 276
DOC 302299 274
DOC 302300 275
DOC 302303 274
CONCURSO PÚBLICO
DOC 302298 276
CONTAGEM DO PRAZO
DOC 302279 276
CONTRATAÇÃO PÚBLICA
DOC 302278 272
CONTRATO DE EMPREITADA
DOC 302276 278
CONTRATO DE FORNECIMENTO
DOC 302272 277
DOC 302276 278
DOC 302302 273
CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA
DOC 302278 272
CONTROLO DE CUSTOS DA EMPREITADA
DOC 303301 271

D

DESPACHO SANEADOR
DOC 302297 283
DIREITO PROCESSUAL CIVIL
DOC 302290 281

E

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 302272 277
DOC 303301 271
ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL
DOC 302294 271
EXECUÇÃO DO CONTRATO
DOC 302250 273
EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA
DOC 302297 283

F

FORMALIDADES ESSENCIAIS
DOC 302276 278

G

GRAU DE JURISDIÇÃO
DOC 302290 281

I

INCONSTITUCIONALIDADE
DOC 302294 271
INSTITUTO PARA A CONSERVAÇÃO E EXPLORAÇÃO DA REDE RODOVIÁRIA (ICERR)
DOC 302294 271
INTERESSE PÚBLICO
DOC 302294 271

J

JURO DE MORA
DOC 302291 281

M

MINISTÉRIO PÚBLICO
DOC 302297 283

N

NULIDADE
DOC 302276.....278

O

OBJECTO DO CONTRATO
DOC 302276.....278
DOC 302299.....274
DOC 302303.....274
OBRIGAÇÃO DE RESTITUIÇÃO
DOC 302291.....281

P

PAGAMENTO INDEVIDO
DOC 302291.....281
PRAZO
DOC 302291.....281
PRESCRIÇÃO
DOC 302291.....281
PRETERIÇÃO DE FORMALIDADE ESSENCIAL
DOC 302299.....274
DOC 302302.....273
DOC 302303.....274
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA
DOC 302303.....274
PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE DO CONCURSO
DOC 302303.....274
PRINCÍPIO DA IGUALDADE
DOC 302272.....277
DOC 302303.....274
PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE
DOC 302272.....277
PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA
DOC 302272.....277
PROCESSO JURISDICIONAL
DOC 302291.....281

R

RECLAMAÇÃO
DOC 302290.....281
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

DOC 302291 281
RESULTADO FINANCEIRO
DOC 303301 271

S

SERVIÇO PERSONALIZADO DO ESTADO
DOC 302294 271
SOCIEDADE FINANCEIRA DE LOCAÇÃO
DOC 302278 272

T

TRABALHOS A MAIS
DOC 302250 273
DOC 302299 274
DOC 302300 275
DOC 302302 273
TRÂNSITO EM JULGADO
DOC 302291 281

V

VALOR DA OBRA
DOC 303301 271
VALOR DO CONTRATO
DOC 302250 273
DOC 302298 276
DOC 302299 274
DOC 302300 275
VALOR DO PEDIDO
DOC 302297 283
VEICULO AUTOMÓVEL
DOC 302272 277
DOC 302276 278
VISTO TÁCITO
DOC 302279 276

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

(1ª SECÇÃO)

302294

Acórdão 90/99, de 19 de Outubro
Processo Nº 12.282/99

1. O ICERRR é um instituto público, de estrutura administrativa, com características afins de um serviço personalizado do Estado, sem carácter empresarial, pois que a sua gestão, ainda que mais flexível e maleável da que se verifica na administração directa do Estado, não tem como finalidade primeira a obtenção de lucro, antes a prestação de uma actividade de relevante interesse público, de natureza estadual.

2. Não se justifica, pois qualquer aproximação ao regime estabelecido pela Lei nº 98/97 para o controlo financeiro das empresas públicas, cujos actos e contratos estão isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

INCONSTITUCIONALIDADE / INSTITUTO PARA A CONSERVAÇÃO E EXPLORAÇÃO DA REDE RODOVIÁRIA (ICERR) / INTERESSE PÚBLICO / SERVIÇO PERSONALIZADO DO ESTADO / ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL

303301

Acórdão 92/99, de 19 de Outubro
Processo Nº: 13.354/99

Constituindo o agravamento do custo da empreitada uma mera eventualidade, que pode nem vir a suceder, e considerando que esse agravamento seria de reduzido montante, o Tribunal poderá usar da faculdade prevista no disposto no artº 44º nº 4 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, concedendo o visto a um contrato que enferme de ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / VALOR DA OBRA / RESULTADO FINANCEIRO / CONTROLO DE CUSTOS DA EMPREITADA

Acórdão, de 21 de Dezembro 99
Processo Nº: 2 939/99
Recurso Ordinário 19/99

1. A locação financeira apresenta-se como uma forma nova e expedita de obtenção de meios financeiros por parte dos agentes económicos e dos particulares para o financiamento das suas actividades.

2. O contrato de locação financeira é, desde 1979, um contrato nominado no ordenamento jurídico português.

3. A celebração de contratos de locação financeira é apenas autorizada aos Bancos e às Sociedades de Locação Financeira, sendo ambas instituições de crédito.

4. O procedimento conducente à celebração de um contrato locação financeira de imóveis obriga à realização de dois actos de selecção: primeiro, do bem que se pretende tomar em regime de locação financeira e que será, depois, indicado ao locador para este comprar a fim de ceder o gozo ao locatário; segundo, o da sociedade de locação financeira com quem se irá celebrar o contrato.

5. A escolha do bem deve ser, em regra, precedida da oferta pública prevista no nº 1 da Resolução do Conselho de Ministros nº 20/83, de 31de Janeiro.

6. À escolha da sociedade de locação financeira, por estar em causa a prestação de um serviço financeiro, aplicam-se as regras previstas para a contratação pública relativa à aquisição de serviços definidas, para o caso, no Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 128/98, de 13 de Maio.

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / SOCIEDADE FINANCEIRA DE LOCAÇÃO

302302

Acórdão 32/99, de 28 de Setembro
Processo Nº: 10.731/99
Recurso Ordinário 21/99

I. A prestação de fornecimentos e instalação de equipamentos que nada têm a ver com o âmbito da empreitada inicial, não podem, em quaisquer circunstâncias, ser qualificados como trabalhos a mais, nos termos e para os fins previstos no artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro.

II. A não realização de concurso, quando este é imposto pela lei, constitui preterição de elemento essencial ao contrato, acarretando a nulidade deste e do procedimento que lhe deu origem.

III. A nulidade é fundamento da recusa do visto – artº 44º nº 3 alínea a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

CONTRATO DE FORNECIMENTO / AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / TRABALHOS A MAIS / PRETERIÇÃO DE FORMALIDADE ESSENCIAL

302250

Acórdão, de 28 de Setembro 99
Processo N.: 7848/99
Recurso Ordinário 22/99

"É a partir dos valores estipulados nos contratos que deverá ser calculado o limite de 50% do valor do contrato inicial, acima do qual os contratos para a realização de trabalhos a mais deverão ser precedidos de concurso, sendo indiferente que tais trabalhos venham ou não a ser executados. Nada na lei permite que o valor desses trabalhos não seja o contratualmente fixado mas o dos trabalhos efectivamente realizados".

ABERTURA DE CONCURSO / ADJUDICAÇÃO / EXECUÇÃO DO CONTRATO / TRABALHOS A MAIS / VALOR DO CONTRATO

302303

Acórdão 33/99, de 28 Setembro
Processo Nº 45.382/99
Recurso Ordinário 23/99

I. A circunstância imprevista – nos termos e para fins do disposto no artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro -, tanto pode ser de natureza económica, como natural ou técnica, mas o que, de todo não pode é resultar de alterações ou oscilações de gosto e das opções estéticas do dono da obra.

II. A falta de concurso, quando imposto por lei, constitui preterição de um elemento essencial do contrato, acarretando a nulidade deste e do procedimento que lhe deu origem – artºs 133º nº 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo.

III. Quando se altera, de forma substancial, o objecto da empreitada inicial, violam-se princípios fundamentais da contratação pública, como os da igualdade dos concorrentes, da concorrência ou da estabilidade do concurso, violação essa que também conduz à nulidade do contrato e respectivo procedimento – artºs 133º nºs 1 e 2 d) e 185º do referido Código.

IV. A nulidade é fundamento da recusa do visto – artº 44º nº 3 alínea a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / PRETERIÇÃO DE FORMALIDADE ESSENCIAL / OBJECTO DO CONTRATO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE DO CONCURSO

302299

Acórdão, de 19 de Outubro 99
Processo Nº: 11175/99
Recurso Ordinário 26/99

I. O objecto da empreitada inicial foi substancialmente alterado se, como nos autos, se celebrou um adicional em que os trabalhos a efectuar somados aos trabalhos que já não serão efectuados correspondem, percentualmente, a mais de 100% do universo dos trabalhos inicialmente adjudicados.

II. O condicionalismo legal previsto no artigo 26° do Dec-Lei n° 405/93, de 10 de Dezembro impõe que o dono da obra se tenha deparado com factos, circunstâncias novas, imprevistas, que o tenham impelido à realização de outros trabalhos não incluídos no contrato inicial, para assim complementar a obra projectada, situação que não ocorreu nos autos, pois o dono da obra resolveu aproveitar a execução da empreitada para introduzir profundas alterações estéticas e estender a recuperação do Centro Urbano a novas áreas.

III. Quer porque o objecto da empreitada foi substancialmente alterado, quer porque não ocorreu qualquer imprevisibilidade na sua execução, os "trabalhos a mais" constantes do adicional deveriam, atento o valor, Ter sido objecto de concurso, formalidade essencial e cuja preterição determina a nulidade do contrato e justifica a recusa do "Visto": artigos 133°-n° 1 e 2-f) do Código do Procedimento Administrativo e art° 44°-n° 3-a) da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

OBJECTO DO CONTRATO / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / TRABALHOS A MAIS / VALOR DO CONTRATO / PRETERIÇÃO DE FORMALIDADE ESSENCIAL

302300

Acórdão, de 19 Out. 99
Processo N°: 11128/99
Recurso Ordinário 29/99

I. A execução de trabalhos a mais em contrato de empreitada obedece ao condicionalismo legal previsto no artigo 26° do Dec-Lei n° 405/93, de 10 de Dezembro, sendo certo que a imprevisibilidade é o núcleo decisivo da previsão normativa: os trabalhos podem ser integráveis na empreitada, podem ser necessários ao seu acabamento, a sua autonomização em novo contrato pode ser técnica ou economicamente desaconselhável, podem não exceder 50% do valor da adjudicação, mas se não resultaram de circunstâncias imprevistas na execução da obra não são susceptíveis de ajuste directo.

II. No caso dos autos, a previsibilidade era total, pelo que o contrato deveria, atento o valor, ter sido precedido de concurso público, procedimento essencial, pelo que, em tais situações, a inexistência daquele implica a nulidade do respectivo contrato – artigos 133°-n° 1 e 2-f) do Código do

Procedimento Administrativo, sendo, pois fundamento de recusa do "Visto" deste Tribunal – artº 44º-nº 3-a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

TRABALHOS A MAIS / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / AJUSTE DIRECTO / VALOR DO CONTRATO

302298

Acórdão, de 3 de Novembro 99
Processo Nº: 11208/99
Recurso Ordinário 31/99

1. A satisfação de solicitações das populações formuladas durante a execução duma empreitada não pode considerar-se como circunstância imprevista nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

2. Não podendo ser aceite como circunstância imprevista e o valor dos trabalhos exigir a realização de concurso público, a não realização deste acarreta a nulidade do procedimento e do contrato por preterição de uma formalidade essencial (artºs 133º nº 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo).

3. A nulidade é fundamento de recusa do visto (artº 44º nº 3, al. A) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

4. O visto com recomendações, previsto no nº 4 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, não é possível quando a eventual recusa do visto se fundamente em nulidade, mas tão só quando o fundamento seja uma ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro do contrato.

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / VALOR DO CONTRATO / CONCURSO PÚBLICO

302279

Acórdão, de 23 de Novembro 99
Processo Nº: 11 356/99
Recurso Ordinário 32/99

1. A contagem do prazo de formação de visto tácito inicia-se, nos termos do nº 3 do artº 85º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto na data em que o expe-

diente remetido ao Tribunal é registado e autuado como processo, suspende-se na data de expedição do ofício que solicite documentos ou esclarecimentos complementares e reinicia-se na data do registo de entrada do ofício que dá cumprimento ao solicitado;

2. Reconhecida, em sede de recurso ordinário, a formação de visto tácito, deve dar-se provimento ao recurso sem necessidade de conhecer do mérito.

CONTAGEM DO PRAZO / VISTO TÁCITO

302272

Acórdão, de 21 de Dezembro 99
Processo Nº: 11166/99
Recurso Ordinário 33/99

Recusado o visto a um contrato de empreitada de obras públicas por no mesmo constar, indevidamente, o fornecimento de diverso equipamento, designadamente, veículos, não possível, em sede de recurso, conceder o visto ao mesmo, ainda que os serviços retirem tais cláusulas do contrato, dado que tal não respeitaria o que foi concursado e publicitado, representando um tratamento privilegiado para com o adjudicatário e, por isso, contrário aos princípios básicos que dominam o concurso e todo o procedimento: o da concorrência, da igualdade dos concorrentes e da imparcialidade da Administração, o que conduz à nulidade do contrato – artºs 133º nºs 1 e 2 al. d) do Código do Procedimento Administrativo e 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

CONTRATO DE FORNECIMENTO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / NULIDADE / PRINCIPIO DA IGUALDADE / PRINCIPIO DA IMPARCIALIDADE / PRINCIPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA / VEICULO AUTOMÓVEL

302276
Acórdão, de 23 de Novembro 99
Processo Nº: 11 360/99
Recurso Ordinário 34/99

O fornecimento de viatura não cabe no conceito e no objecto de contrato de empreitada de obras públicas e, por isso, quando tal sucede, o contrato é nulo por falta de um elemento essencial à sua formação (procedimento para a aquisição da viatura), devendo ser-lhe recusado o visto – artºs 133º nº 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo e 44º nº 3 alínea a) da mencionada Lei nº 98/97.

AQUISIÇÃO DE BENS / CONTRATO DE EMPREITADA / CONTRATO DE FORNECIMENTO / FORMALIDADES ESSENCIAIS / NULIDADE / OBJECTO DO CONTRATO / VEICULO AUTOMÓVEL

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

(3ª SECÇÃO)

302290

Acórdão 4/99, de 29 de Setembro
Recurso 1/RO-C/99

1. A lei de organização e processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto), actualmente em vigor, prevê apenas dois graus de jurisdição. E o mesmo acontecia já no domínio da lei anterior (Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

2. Tal previsão normativa insere-se nos poderes de conformação legislativa do legislador ordinário, não infringindo qualquer direito ou princípio constitucional.

3. Assim, tendo o Acórdão nº 2/99, de 7 de Abril, prolatado pelo Plenário da 3ª Secção ao abrigo do nº 6 do artº 111º da Lei 98/97, considerado que o Acórdão nº 180/95, de 21 de Setembro, da subsecção da 2ª Secção, tinha também natureza jurisdicional e julgado improcedente o recurso dele interposto, não consente a lei novo recurso ordinário, pois estão esgotados os dois graus de jurisdição.

4. As eventuais irregularidades da sentença só podem ser impugnadas pela via da reclamação, nos prazos e na oportunidade legalmente previstos, não podendo "convolar-se" o recurso ordinário em reclamação, pois a lei não o consente, até pela natureza de direito que caracteriza o direito processual.

GRAU DE JURISDIÇÃO / RECLAMAÇÃO / DIREITO PROCESSUAL CIVIL

302291

Sentença nº 2 /99, de 14 de Outubro
Processo Nº 2 – J.R.F./99

1. O nº 1 do artigo 7º do Código de Processo Penal não é subsidiariamente aplicável no processo jurisdicional deste Tribunal uma vez que o nº 1 do artigo 59,º da Lei nº 98/97, permite-lhe condenar o responsável "sem prejuízo de qualquer outra responsabilidade em que o mesmo possa incorrer".

2. Não pode ser atendida a arguição de inconstitucionalidade daquela norma do Código de Processo Penal por isso que a mesma – nem sequer de forma tácita – foi aplicada no processo.

3. O prazo de prescrição estabelecido no nº 1 do artigo 40º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, reporta-se apenas à obrigação de restituição do beneficiário do pagamento indevido, seja particular, seja funcionário ou agente.

4. Os prazos de prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras reintegratória e sancionatória encontram-se, actualmente, estabelecidos no artigo 70º da Lei nº 98/97.

5. Só através do recurso extraordinário de revisão da decisão transitada em julgado – previsto na alínea c) do nº 1 do artigo 79º da citada Lei – poderão ser julgados factos novos apurados documentalmente em relatório de auditoria, integradores da responsabilidade financeira e praticados, anteriormente, em gerência que já foi objecto de julgamento de quitação em primeira instância.

6. Quando uma conduta integradora de responsabilidade financeira foi pautada no domínio da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e é julgada já na vigência da Lei nº 98/97, a decisão sobre a lei que, no seu todo, é mais favorável ao Demandado deve fundamentar-se na equi-ponderação de todo o condicionalismo que rodeou a materialidade fáctica concreta a julgar.

7. Em sede de juros de mora, a anterior Lei nº 86/89 era menos gravosa na medida em que tendo disposição expressa sobre a matéria – contrariamente ao que acontece na actual Lei nº 98/97 (vide o nº 3 do seu artigo 59º) – a jurisprudência deste Tribunal foi no sentido dos mesmos serem contados a partir do trânsito da condenação em 1ª instância.

PROCESSO JURISDICIONAL / PRAZO / PRESCRIÇÃO / OBRIGAÇÃO DE RESTITUIÇÃO / PAGAMENTO INDEVIDO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / JURO DE MORA / TRÂNSITO EM JULGADO

Sentença nº 4 /99, de 3 de Novembro
Processo Nº 2 - J.C./99

1. - Quando, findos os articulados, o processo permite desde logo a apreciação total dos pedidos deduzidos no requerimento inicial do Ministério público, o despacho saneador fica tendo, para todos os efeitos, o valor de sentença.

2. - Verificada a inutilidade de lide, aquele despacho deverá – nos termos da alínea e) do artigo 287º do Código de Processo Civil, subsidiariamente aplicável – julgar extinta a instância.

DESPACHO SANEADOR / EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA / MINISTÉRIO PÚBLICO / VALOR DO PEDIDO

CONCLUSÕES DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA*

* **As Conclusões dos Relatórios de Auditoria,** elaborada no Gabinete de Estudos, inclui a lista seleccionada de conclusões de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas produzidos no período compreendido entre Julho e Dezembro de 1999.

FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

(1ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA 4/99

CÂMARA MUNICIPAL DE CALDAS DA RAINHA – CABIMENTAÇÃO DE DESPESAS – AJUSTE DIRECTO - FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE – FORNECIMENTO DE INERTES

ASSUNTO:

ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE CALDAS DA RAINHA

Conselheiro Relator — 06.07.99
Alfredo Menéres Barbosa

CONCLUSÕES:

Do Relato Preliminar, das alegações apresentadas pelos responsáveis dos serviços auditados no âmbito do exercício do contraditório, e dos comentários dos auditores, formulam-se as seguintes conclusões:

1. O Município procede á cabimentação das despesas decorrentes da aquisição de bens e serviços e realização de empreitadas de obras públicas após a respectivaassunção e autorização, em violação do disposto no artº 12º, nº 1, alínea c) do decreto-Regulamentar nº 92-C/84, de 28 de Dezembro, conjugado com o disposto no artº 26º, nº 1 do decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho.

2. As contratações indicadas a fls. 22 e 23 do Relato Preliminar são nulas, nos termos previstos nos n.^{os} 1 e 3 do artº 185º do CPA, por carecerem da forma legalmente prescrita nos artigos 12º, nº 1, alíneas a) e b) do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, e 111º, nº 4 do decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

3. A aquisição de gasolina à estação de serviço "Rainha D. Leonor" (gerida pela sociedade Carlos Alves & Irmão, Ld^{a}), efectuadas pelo Município através de sistemáticos ajustes directos, enfermam de nulidade nos termos previstos no artº 133º, nº 1 do CPA, por omitirem a forma-

lidade essencial estatuída no artº 31º, nº 7 do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março.

4. A aquisição de Tout Venant e Brita nº 4 à sociedade Virgílio Cunha, Ldª, adjudicada ao abrigo do disposto na alínea e) do nº 1 do artº 36º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, em reunião de Câmara de 13 de Abril de 1998, processou-se sem que estivessem reunidos os pressupostos legalmente exigíveis, não tendo sido o subsequente contrato formalizado em documento escrito, em violação do preceituado no artº 12º, nº 1, alínea b) do mesmo Decreto-Lei.

Todas as ilegalidades detectadas nos números anteriores configuram infracções financeiras sancionatórias, puníveis com multa, nos termos do alínea b), do nº 1, do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Contudo, cumpre referir a ocorrência de um facto de natureza legislativa superveniente à elaboração do citado Relato : a publicação da Lei nº 29/99, de 12 de Maio, que estabeleceu uma extinção parcial das penas aplicadas por condenação em crimes de diversa natureza, com excepção dos indicados nas várias alíneas do nº 2 do artº 2º, ou cujos agentes se subsumam nas qualificações previstas nas alíneas a) a c) do nº 1 do mesmo artigo.

A referida Lei igualmente amnistiou as infracções recondutíveis às tipificações indicadas nas várias alíneas do artº 7º, desde que cometidas em momento anterior a 26 de Março de 1999 e não constituam um ilícito antieconómico, fiscal, aduaneiro, ambiental e laboral.

Atendendo a que apenas se detectaram factos susceptíveis de gerar responsabilidade financeira nos termos previstos no artº 65º, nº 1, alíneas b) e d) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, sancionada com coima cujo quantitativo é determinável em função dos critérios fixados nos nºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo, constitui entendimento da equipa que os ilícitos administrativo-financeiros mencionados no Relato Preliminar se encontram abrangidos pela amnistia concedida ás contravenções e/ou contra-ordenações previstas nas alíneas a) e b) do artº 7º da Lei nº 29/99, de 12 de Maio, o que determinará a extinção de eventual processo autónomo de multa (cfr. artigos 58º, nº 5 e 69º, nº 2, alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto) a instaurar ulteriormente pelos juízes da 3ª secção deste Tribunal (cfr. artº 79º, nº 2, com referência à alínea d) do nº 1 do artº 58º, ambos da Lei nº 98/97).

Consequentemente, afigura-se que a tramitação subsequente do presente processo de apuramento de responsabilidades financeiras, desencadeado

pela acção de fiscalização concomitante levada a cabo pela equipa de auditores na Câmara Municipal de Caldas da Rainha no período temporal acima referido, culminaria, após a aprovação do projecto de Relatório Final em subsecção da 1ª Secção (cfr. artº 77º, nº 2, alínea d) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto), remessa do processo ao Ministério Público (artº 57º, nº 1 da mesma Lei) e eventual julgamento (cfr. artigos 89º e 94º da Lei nº 98/97), em despacho ou sentença de arquivamento do mesmo pelos motivos sumariamente descritos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 7/99

INSTITUTO DE HIDRÁULICA, ENGENHARIA RURAL E AMBIENTE – CONTROLO INTERNO - CONCURSOS DE PESSOAL

ASSUNTO:

AUDITORIA AO INSTITUTO DE HIDRÁULICA, ENGENHARIA RURAL E AMBIENTE

Conselheiro Relator — 06.07.99
Adelino Ribeiro Gonçalves

1. ANÁLISE AO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DO IHERA

A auditoria em apreço, teve também como objectivo, para além do já referido no ponto 1, do capitulo anterior, a análise ao sistema de controlo interno do IHERA.

Vem a propósito dar uma noção, ainda que sucinta, do conceito de controlo interno, bem como das diversas cambiantes que a definição pode assumir, indicando aquela que esteve subjacente à realização desta acção.

Assim, uma definição de controlo interno geralmente aceite é a constante da norma nº 400 da IFAC[1] de acordo com a qual «O sistema de controlo interno é o plano de organização e todos os métodos e procedimentos adoptados pela administração de uma entidade para auxiliar a atingir o objectivo de gestão, de assegurar, tanto quanto for praticável, a metódica e eficiente conduta dos seus negócios, incluindo a aderência às políticas da administração a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de fraudes e erros, a precisão e plenitude dos registos contabilísticos e a atempada preparação de informação financeira fidedigna».

[1] International Federation of Accountants

O controlo interno pode ainda assumir diversas modalidades a saber: controlo interno administrativo e controlo interno contabilístico. De entre estes assumiu particular relevo, para o trabalho que nos ocupou, o controlo interno administrativo. Este, não influindo directamente nas demonstrações financeiras, contrariamente ao controlo interno contabilístico, afecta-as, na medida em que, o plano de organização de uma entidade e os procedimentos instaurados com vista à obtenção de decisão superior para a prática dos diversos actos, terá necessariamente reflexos ao nível das referidas demonstrações.

Tem particular acuidade referir, a este respeito, a definição de autoridade e de responsabilidade, a delegação de competências e a segregação de funções.

A existência destes elementos melhor se pode apreender e compreender através de organogramas, regulamentos internos e manuais de procedimentos.

Assim, esta auditoria iniciou-se com uma análise comparativa entre a estrutura legal, prevista na Lei orgânica do IHERA, o organograma elaborado na fase preparatória e o organograma fornecido pelos serviços. Logo aqui, verificou-se que, na prática, a estrutura orgânica existente não coincide com a legalmente prevista.

Efectivamente, enquanto que no artigo 8° do Decreto-Lei n° 136/97 de 31 de Maio, se prevê que a Direcção de Serviços de Gestão e Administração seja constituída por três divisões e uma repartição geral, decomposta em três secções: Secção de Pessoal, Cadastro e Abonos; Secção de Contabilidade e Secção de Património e Aprovisionamento, funcionando ainda na dependência desta repartição geral um núcleo de expediente e arquivo, constatou-se que na realidade, neste momento e em razão do facto de não existir Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Controlo Orçamental, tais funções são asseguradas pela Chefe de Repartição de Administração Geral, a qual, de facto, apenas coordena duas secções: a de contabilidade, que não tem chefe de secção, e a secção de património e aprovisionamento. Relativamente à secção de pessoal, cadastro e abonos, está a mesma na superintendência da Chefe de Divisão de Formação e Gestão dos Recursos Humanos. Quanto ao núcleo de expediente e arquivo reporta directamente ao Director de Serviços de Gestão e Administração. Por outro lado, importa ainda referir que, de acordo com a estrutura legal, na dependência da Divisão de Gestão Financeira e Controlo Orçamental funciona uma tesouraria.

Ora, estando neste momento a divisão em causa sob a coordenação da chefe de repartição da qual depende também a secção de contabilidade, fácil se torna compreender que tal situação representa uma falha ao nível da segregação de funções.

Esta realidade fáctica (conforme informações verbais) tem origem na impossibilidade de nomear em comissão de serviço o pessoal dirigente e outras chefias, os primeiros porque o preenchimento desses cargos depende da realização do concurso mencionado no artigo 4° do Decreto-Lei n° 323/89 de 26 de Setembro, na redacção dada pela Lei n° 13/97 de 23 de Maio[2], e os segundos devido ao facto de o novo quadro de pessoal ainda não se encontrar aprovado, à data da realização da auditoria[3].

Assim, no que toca aos cargos dirigentes, concluíu-se que aqueles que se encontram em funções (excepção feita para o Presidente e Vice-Presidente), estão nomeados em regime de substituição, porquanto a Lei orgânica do IHERA foi publicada pouco tempo após a entrada em vigor da Lei n° 13/97, que passou a exigir a realização de concurso para os cargos de Director de Serviços e Chefe de Divisão.

O Sr. Director de Serviços de Gestão e Administração informou ainda que o processo relativo a tais concursos já teve o seu início, tendo sido apresentada proposta relativa à constituição dos respectivos júris.

O atraso na aprovação do quadro de pessoal do IHERA tem tido repercussões ao nível não só das nomeações das chefias das várias secções (secção de pessoal, cadastro e abonos e secção de contabilidade), como também ao nível do recrutamento normal de pessoal para o quadro[4], promoções e demais instrumentos de mobilidade.

A este propósito veja-se o balanço social do HIERA relativo a 1997, no qual se verifica terem existido um total de 40 promoções mas que de acordo com o esclarecimento também verbal prestado pela Chefe de Divisão de Formação e Gestão dos Recursos Humanos são relativas a concursos abertos ainda ao tempo do IADRE.

---

2 Refira-se que a Lei n° 49/99 de 22 de Junho ,veio revogar a Lei n° 13/97 de 23 de Maio.

3 Pela Portaria n° 224/99 de 1 de Abril, foi publicado, no Diário da República, o novo quadro de pessoal.

4 Atente-se nos processos do Ministério da Agricultura relativos ao provimento de pessoal que foram remetidos para fiscalização prévia e aos quais foi recusado o visto, dada a redacção do artigo 21° do Decreto-Lei n° 74/96 de 18 de Junho.

Ainda conforme informação verbal do Director de Serviços de Gestão e Administração, não existe qualquer regulamento interno estando os Serviços a perspectivar a elaboração de um regulamento mas apenas no que concerne ao funcionamento do Conselho Administrativo.

2. CIRCUITO PRÉVIO ÀS CONTRATAÇÕES

Durante a análise ao controlo interno averiguou-se ainda qual o percurso seguido pelos serviços desde a proposta da contratação até à outorga dos contratos e respectivos pagamentos.

Desta forma apurou-se o seguinte:

- O impulso para a contratação ocorre por parte dos serviços operativos ou outros que manifestem necessidade de o fazer através de uma informação fundamentando essa necessidade.

- Seguidamente, a Divisão de Formação e Gestão dos Recursos Humanos pronuncia-se sobre a qualificação jurídica a dar ao contrato e sobre os procedimentos a adoptar com vista à celebração do mesmo.

- Posteriormente, a secção de contabilidade pronuncia-se sobre a existência de cabimento orçamental.

- Posto o que, o processo segue para aprovação superior e autorização pela entidade competente.

Uma vez formalizado o contrato e tendo-se iniciado a sua execução é elaborada pela contabilidade, com base em listagem fornecida pela secção de pessoal, uma autorização de pagamento a qual é posteriormente conferida pelo Chefe da Secção de Contabilidade ou pelo seu substituto.

Seguidamente, a folha é de novo conferida pela Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Controlo Orçamental.

Ultrapassada esta fase, a autorização de pagamento é submetida à aprovação do Conselho Administrativo, o qual emite um cheque (assinado por dois membros) pelo valor global dos honorários a pagar a todos os contra-

tados na situação de tarefa e avença. Porém, quando este cheque é emitido já a Contabilidade está na posse dos recibos "verdes" de quitação entregues pelos interessados até ao dia 10 de cada mês.

O cheque é então enviado à Caixa Geral de Depósitos com uma ordem de transferência para as contas individuais de cada um dos contratados.

3. CONCLUSÕES QUANTO À AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Considerando que o controlo interno contabilístico não foi analisado já que não era este o âmbito da presente acção, podemos, em síntese, formular a seguinte conclusão:

- **Os desajustamentos encontrados na prática por contraposição com o legalmente previsto resultam dos circunstancionalismos já indicados e que se espera venham a ser corrigidos a curto prazo, designadamente a realização de concursos para preenchimento dos cargos dirigentes e sua posterior nomeação e a aprovação do quadro de pessoal com a consequente possibilidade de através de concursos colmatar as necessidades existentes (pelo menos algumas delas), tornando desnecessário o recurso à contratação em regime de prestação de serviços.**

RELATÓRIO DE AUDITORIA 12/99

DIRECÇÃO-GERAL DE VIAÇÃO – FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE – CONTROLO INTERNO – CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO

ASSUNTO:

ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À DIRECÇÃO-GERAL DE VIAÇÃO

O Conselheiro Relator 13.07.99
José Pinto de Almeida

O Sistema de Controlo Interno

1. Um dos objectivos pretendidos com esta acção de fiscalização consistia na avaliação do sistema de controlo interno da D.G.V..

   Sendo certo que o âmbito da auditoria se encontrava extremamente limitado, não podendo extravasar a área dos concursos de pessoal, e mesmo aí não podendo ir além dos concursos de promoção, necessário se tornou circunscrever a análise ao sistema de controlo interno apenas a essa área, tendo-se efectuado um levantamento de circuitos no que se refere às diferentes fases percorridas pelos processos de concurso, no sentido de se averiguar da sua conformidade legal e do respeito pelas normas internamente estabelecidas caso as mesmas existissem.

2. Constatou-se a inexistência na D.G.V. de um "manual de procedimentos de controlo interno", instrumento que seria de extrema utilidade na estruturação organizativa da instituição e na prevenção de erros ou irregularidades.

   Existem porém outros instrumentos fundamentais de planeamento e controlo, como sejam, o plano de actividades e o relatório de activida-

des, em cumprimento do disposto no artigo 5° do Decreto-Lei n° 155/92, de 28 de Julho.

3. As diversas fases seguidas pelos concursos, são as seguintes:

a) O impulso para a abertura do concurso tem origem numa informação dirigida ao Director-Geral, elaborada, em regra, pela chefe de repartição de pessoal e expediente geral. Pode ainda, eventualmente, o processo de concurso iniciar-se mediante uma informação por parte de um Director Regional ou de um delegado distrital. (Embora, em todos os processos analisados se tenha sempre verificado a primeira situação);

b) Seguidamente, e uma vez obtida a autorização para a abertura do concurso, seguem-se os trâmites legais;

c) A competência para a abertura de concursos, homologação da lista classificativa final e nomeação, são exercidas pelo Director-Geral nos termos do Decreto-Lei n° 323/89 de 26 de Setembro, pois que apenas delegou competências genéricas na Subdirectora-Geral no que respeita à substituição do Director-Geral nas suas ausências ou impedimentos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 13/99

CÂMARA MUNICIPAL DE AVEIRO – SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS – FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE – CONTROLO INTERNO - RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Conselheiro Relator 13.07.99
Carlos Morais Antunes

ASSUNTO:

AUDITORIA À CÂMARA MUNICIPAL DE AVEIRO E SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE AVEIRO

AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

1. Conceito

A acção em apreço teve também como objectivo uma avaliação dos sistemas de controlo interno.

A gestão efectiva de qualquer organização exige a criação de rotinas para processamento e registo das transacções realizadas, e outras, destinadas à produção de informação decorrentes ou não daquelas transacções. Com base nos registos e informações produzidas a administração avalia a gestão passada e toma decisões relativas ao futuro. O conjunto de rotinas associado a um determinado tipo de transações é vulgarmente conhecido por "sistema".

Podemos definir ***controlo interno*** como: "plano de organização e todos os métodos e medidas coordenados, adoptados numa empresa para proteger o seu activo, verificar a exactidão e a fidedignidade dos seus registos contabilísticos, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às directrizes administrativas estabelecidas".

2. Análise da Organização dos Serviços da Câmara Municipal de Aveiro

No âmbito do trabalho agora em relato, a equipa procedeu à análise da organização dos serviços, quadro de pessoal e respectivo organograma da Câmara Municipal de Aveiro publicados no Diário da República II Série de 10 de Setembro de 1991, tendo-se verificado que:

- **Não** há qualquer regulamento interno aprovado.

- Na estrutura dos serviços **não** se encontra previsto nenhum órgão de controlo interno.

- Director de Serviços Administrativos **não** está nomeado. O lugar ficou vago em 31 de Dezembro de 1997 quando o anterior titular se aposentou, estando em curso um concurso para preenchimento do lugar.

- Existem alguns lugares de chefia ocupados em regime de substituição.

- **Não** existe em qualquer repartição/secção, ou a nível global, qualquer manual de procedimentos ou descrição de rotinas.

Não há qualquer delegação de competências do Presidente da Câmara nos vereadores, o que provoca um grau muito elevado de concentração de funções no mesmo (Doc. 61 Fls. 83 a 87).

Anota-se que, para além da mudança para um edifício onde se possam concentrar quase todos os serviços da câmara, está a ser ultimada uma reorganização dos serviços municipais e quadro de pessoal para fazer face às carências a todos os níveis que se fazem sentir actualmente. Trata-se de um processo evolutivo que passará a uma segunda fase de definição e implantação do circuito interno sob a forma de regulamento.

2.1 Repartição de Contabilidade

Na repartição de contabilidade os deveres e responsabilidades dos funcionários e agentes não estão claramente definidos.

Não está instituído entre eles, o princípio de rotação de funções; **não** existe portanto qualquer segregação de funções, conforme é referido no questionário junto e entrevista com a técnica que orienta a repartição (Doc 9 Fls. 106).

2.2 Repartição de Tesouraria

Na repartição de tesouraria também **não** há deveres e responsabilidades definidas, nem existe qualquer segregação de funções conforme questionário anexo. (Doc. 9 Fls 111 a Fls 113)

2.3 Repartição de Recursos Humanos

A área de recursos humanos é a repartição com regras melhor definidas.

Com efeito constatou-se que:

- os deveres e responsabilidade dos funcionários e agentes estão claramente definidos;
- existe para cada funcionário ou agente um processo individual que é actualizado regularmente;
- existem relações actualizadas de todo o pessoal ao serviço;
- existe controlo de horários estando previamente autorizadas, e enquadradas legalmente, as horas extraordinárias;
- todos os funcionários gozam férias anualmente, sendo as suas funções desempenhadas por outros na sua ausência;
- periodicamente é supervisionado pelo responsável da Repartição de Recursos Humanos se os pagamentos de vencimentos se reportam efectivamente a pessoal ao serviço.

Há alguma segregação de funções (Doc. 9, Fls 114 a Fls 120).

2.4 Quanto aos Actos de Reclassificação Profissional

Dado que a acção deveria incidir sobre os actos de reclassificação profissional cujos procedimentos se iniciaram em 1998, não foi possível confirmar o circuito interno de tal acto uma vez que não se operou qualquer reclassificação na Câmara Municipal neste universo temporal.

2.5 Conclusões

Conclui-se que não existe qualquer sistema de controlo interno, nem qualquer manual de procedimentos.

3. Análise da organização dos Serviços Municipalizados de Aveiro

- *A organização dos serviços dos SMA compreende*:

  - A Direcção Delegada
  - A Direcção dos Serviços Administrativos e Financeiros
  - A Direcção dos Serviços de Água e Saneamento
  - A Direcção de Serviços de Transportes Urbanos.

- *Sob a orientação directa do Director-Delegado funcionam:*

  - secretariado
  - a comissão de planeamento coordenação e organização
  - gabinete jurídico

- *Todos os dirigentes estão nomeados.*

— Quanto às divisões de serviços apenas está nomeado o chefe de Divisão de Saneamento, estando em estudo concursos para preenchimento dos restantes lugares

— Também não estão nomeados os chefe da repartição comercial, da repartição financeira e da repartição de recursos humanos (no que diz respeito à Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros onde teve maior incidência a nossa acção).

— Na estrutura dos serviços não está previsto nenhum órgão de controlo interno.

3.1 Gabinete Jurídico

Existe na estrutura dos Serviços Municipalizados um gabinete jurídico composto por um jurista o qual elabora pareceres sobre:

- legislação de água e saneamento básico
- regime geral da função pública
- transportes urbanos
- competências dos órgãos

3.2 Secção de Contabilidade

No sector de contabilidade, a que estão afectas uma técnica de contabilidade principal, uma oficial administrativa principal, duas primeiros oficiais e uma terceiro oficial (Doc. 10 Fls 121 a 126), constata-se que:

- há deveres e responsabilidades claramente definidos;

- todos os funcionários e agentes gozam anualmente férias sendo as suas funções desempenhadas por outros na sua ausência;

- há separação entre contabilidade e tesouraria;

- a competência para a realização de despesas é do conselho de administração, existindo delegação e subdelegação de competências (Doc. 7, Fls. 88 a 101 e Doc. 8, fls. 102 a 105);

- está instituído o princípio de rotação de funções entre funcionários e agentes;

- obrigam o organismo duas assinaturas;

- os cheques são assinados por duas pessoas na presença dos respectivos suportes documentais;

- os lançamentos de cabimentação de despesas são efectuados por uma única e mesma funcionária, a qual também classifica e lança as facturas de empreiteiros e fornecedores, processando ainda as respectivas ordens de pagamento.

- apenas uma funcionária efectua e controla lançamentos respeitantes a despesas, receitas, encargos patronais e operações de tesouraria.

- todos os documentos de despesa são acompanhados de impressos normalizados onde está evidenciada a autorização, o processamento, a conferência e o cabimento orçamental.

Está implementado desde 1997 um sistema de contabilidade analítica, facto de relevante importância tendo em vista um modelo de gestão e controlo mais eficaz.

Está criado assim um sistema de informação à gestão no sentido de dotar a administração com um instrumento de gestão que lhe possibilite um melhor funcionamento e desenvolvimento dos serviços municipalizados.

3.3 Tesouraria

No sector da tesouraria, a que estão afectos dois tesoureiros e um adjunto de tesoureiro (Doc. 10 Fls. 127 a 130),

- os pagamentos são efectuados tendo como suporte documentos devidamente autorizados e conferidos;

- todos os documentos de despesa são acompanhados de impressos normalizados onde está evidenciada a autorização, o processamento, a conferência e o cabimento orçamental;

- não há deveres e responsabilidades definidos.

3.4 Repartição de Recursos Humanos

Na área dos recursos humanos, composta por um chefe de secção, um segundo oficial, e uma terceiro oficial (contratada a termo certo) (Doc. 10 Fls 131 a 135),

- os deveres e responsabilidades dos funcionários estão claramente definidos;

- existe um processo individual para cada funcionário, actualizado sempre que se produzem alterações na sua carreira;

- existem relações actualizadas de todo o pessoal ao serviço. (Doc. 13 Fls. 156 a 164);

- a assiduidade do pessoal é controlada por terminais de teleponto no centro coordenador de transportes, na Direcção de Serviços de Águas e Saneamento e na Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros onde se situa a central global de controlo pontométrico;

- a realização de horas extraordinárias está préviamente autorizada e enquadrada legalmente;

- todos os funcionários e agentes gozam férias anualmente sendo as suas funções desempenhada por outros na sua ausência;

- existe segregação de funções nas fases de:

  - preparação de mapas de ordenados e salários

  - pagamentos por cheque ou transferência bancária

  - controle de vencimentos não levantados

- periodicamente é supervisionado pelo responsável hierárquico se os pagamentos de vencimentos se reportam efectivamente a pessoal ao serviço.

3.5 Análise do Relatório de Gestão

Foi também analisado o relatório de gestão e contas do ano de 1997 complementado pela prestação de contas, com os seguintes documentos finais:

- balanço
- demonstração de resultados
- anexo ao balanço e à demonstração de resultados
- origem e aplicação de fundos e execução anual do plano plurianual de investimentos conforme o estabelecido no Decreto-Lei nº 226/93, de 22 de Junho.

O Conselho de Administração deliberou aprovar o relatório de gestão e contas, e expressar um voto de louvor ao Director Delegado pelo esforço, trabalho e competência demonstrados ao longo de 1997, extensivo a todos os trabalhadores dos serviços que se empenharam com motivação zelo e dedicação profissional com vista à obtenção dos resultados que o relatório manifesta.

Verificou-se que as contas dos serviços municipalizados foram certificadas pela sociedade de revisores oficiais de contas "Cravo Fortes e Antão", à qual coube a responsabilidade de expressar uma opinião profissional e independente, baseada no exame às demonstrações financeiras daqueles serviços.

O exame referido inclui:

- a verificação, numa base de amostragem, do suporte das quantias e divulgações constantes das demonstrações financeiras e a avaliação das estimativas, baseadas em juízos e critérios definidos pelo conselho de administração utilizados na sua preparação;

- a apreciação sobre se são adequadas as políticas contabilísticas adoptadas e a sua divulgação, tendo em conta as circunstâncias;

- a verificação da aplicabilidade do princípio da continuidade;

- a apreciação sobre se é adequada em termos globais, a apresentação das demonstrações financeiras.

A sociedade de ROC entendeu que o exame efectuado proporcionou uma base aceitável para expressão da sua opinião.

Foi emitida uma reserva, quanto à não transferência de um subsídio da Câmara Municipal de Aveiro para os Serviços Municipalizados de Aveiro, subavaliando os activos destes.

Foi ainda referido em ênfase que a Câmara Municipal de Aveiro não tem cumprido as disposições constantes do orçamento aprovado pela Assembleia Municipal, quanto ao financiamento dos SMA, facto que contribui para alguma degradação da estrutura financeira desta entidade.

Salvo quanto aos efeitos das situações referidas acima, a opinião dos ROC foi positiva tendo considerado que as demonstrações financeiras referidas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira dos SMA em trinta e um de Dezembro de 1997 e o resultado das suas operações no exercício findo naquela data em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal para este tipo de entidade. (Doc. 22 Fls. 243 a Fls. 295).

3.6 Análise do relatório de actividade

Periodicamente é elaborado nos Serviços Municipalizados de Aveiro um relatório da actividade desenvolvida, dando assim cumprimento ao legalmente estabelecido.

Procedemos à análise do relatório referente aos meses de Julho a Setembro de 1998.

Este relatório desenvolveu-se segundo as áreas fundamentais da intervenção e actividade dos SMA, apresentando os aspectos, obras e indicadores considerados como mais significativos, de uma forma simples e objectiva, a saber:

- Abastecimento de água
- Drenagem e tratamento de esgotos domésticos
- Transportes urbanos
- Actividades diversas de apoio técnico

- Área administrativa, comercial económica e financeira
- Área jurídica e de recursos humanos

Trata-se de documento de elevado interesse e importância como fonte de informação útil e atempada à gestão destes Serviços. (Doc. 23 Fls. 296 a 314)

3.7 Procedimentos Relativos às Reclassificações Profissionais

Analisados os procedimentos relativos às reclassificações profissionais conclui-se que (Doc. 12, fls. 153 a 156):

O processo é propulsionado pelo facto de se ter operado uma reestruturação dos serviços.

É então elaborada uma informação pela repartição de recursos humanos ou pelas respectivas repartições de serviços onde se dá conta da existência de funcionários a exercer funções efectivas, com conteúdos funcionais diferentes dos das suas categorias, os quais reúnem os requisitos exigidos para a categoria cujas funções estão a exercer.

É assim proposta a reclassificação dos funcionários, dado estarem reunidos os requisitos exigidos no artº 51º do Decreto-Lei nº 247/87 de 17 de Junho.

Esta informação é remetida ao Gabinete Jurídico para informação, o qual se pronuncia sobre o cumprimento dos requisitos legais e da viabilidade legal da proposta.

Posteriormente é solicitado à contabilidade que seja prestada a informação sobre cabimento de verba.

A informação proposta de reclassificação dos funcionários, acompanhada da informação sobre cabimento de verba, é então apresentada ao Conselho de Administração, para autorização.

Autorizada a reclassificação é elaborado o processo administrativo para envio ao Tribunal de Contas para efeitos de visto prévio.

Após resposta do Tribunal de Contas é publicado o aviso de nomeação no Diário da República. São depois notificados os funcionários reclassificados, do prazo para a tomada de posse.

É dada a posse, pelo Director Delegado conforme al. h) do nº 2 do artº 14º do Regulamento Interno.

3.8 Conclusões

O controlo interno apresenta um elevado grau de confiança e eficácia, respeitando os procedimentos estipulados no Decreto-Lei nº 34/83, de 21 de Julho e Decreto Regulamentar nº 92 – C/84, de 28 de Dezembro.

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

(2ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA 37/99

INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA – LIGA PORTUGUESA CONTRA O CANCRO – PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO – MANDATO – AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS – RECEITAS PRÓPRIAS

ASSUNTO:

AUDITORIA ESPECÍFICA E DIRECCIONADA AO CENTRO DE LISBOA DO INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE FRANCISCO GENTIL

Conselheiro Relator — 01.07.99
Manuel Marques Ferreira

CONCLUSÕES GERAIS

Da análise vertida em cada uma das observações que integram o capítulo II, resultam como principais conclusões da presente auditoria:

A) FUNÇÃO DE MANDATÁRIO

A assunção, por titulares de órgãos de gestão do CL do IPOFG, da função de mandatários da Liga, gerindo verbas que a Liga punha à sua disposição para apoio ao Instituto, não constitui qualquer violação dos deveres a que estavam adstritos, pois actuavam na qualidade de colaboradores de uma associação privada de fins não lucrativos, e gerindo fundos que não eram dinheiros públicos, o que afasta da jurisdição do Tribunal de Contas o controlo daqueles fundos, face ao disposto nos art^{os} 5° e 32° do Decreto n° 22 257, de 25.02.33, art^{os} 1° e 8° da Lei n° 86/89, de 8 de Setembro e art^{os} 1° e 2° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

Por outro lado, esta sua colaboração também em nada contende com o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos, quer na actual expressão da Lei n° 64/93, de 26 de Agosto, quer na anterior, constante da lei n° 9/90, de 1 de Março,

porquanto em nenhum dos momentos nos encontramos perante o exercício remunerado e ou profissional de funções privadas, mas tão só perante a colaboração dos titulares daqueles órgãos na prossecução de actividades de uma associação de fins altruísticos.

B) PROTOCOLO CL DO IPOFG/FUNDAÇÃO DAVID LOPES

É juridicamente inaceitável, porque fere o princípio da legalidade e nada o permite no Decreto-Lei nº 445/85, que o Conselho Directivo do CL do IPOFG se tenha vinculado, através de terceiros (Direcção da Liga), num acordo com a Fundação, onde a sua capacidade decisória ficou menorizada, acordo de que não se encontrou qualquer suporte documental antecedente que esclareça a razão desta opção.

O pagamento de remunerações ao pessoal adstrito à consulta, durante o período compreendido entre 18.01.90 e 10.03.92, deveria ter assumido a forma de pagamento de trabalho extraordinário, porque se trata de funcionários do quadro de pessoal do Instituto, e não sob a forma de aquisição de serviços. Tal situação é susceptível de violar o disposto no nº 2 do artº 17º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 299/85, de 29 de Julho.

Face ao disposto no artº 70º da Lei nº 98/97, contudo, encontra-se o procedimento por infracção financeira sancionatória prescrito.

Por outro lado, o exercício remunerado de actividades privadas por funcionários do Instituto, requeria autorização prévia do Ministro da Saúde, como determina o artº 32º do Decreto-lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, sendo passível de integrar infracção disciplinar nos termos do disposto na alª c) do artº 24º do estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei nº 24/84, de 16 de Janeiro.

Todavia, mesmo que se entendesse que tal traduzia um desvalor dos deveres funcionais com dignidade disciplinar, sempre o mesmo estaria a coberto da prescrição, nos termos do disposto no artº 4º do Estatuto e fora de competência do Tribunal de Contas.

No que respeita ao acordo em si, afigura-se que a colaboração entre o CL do IPOFG e a Fundação na implementação de uma consulta de profilaxia – com a assunção de encargos por esta última – se traduziu numa

mais valia para o CL do IPOFG ao permitir a instalação de um serviço importante para os utentes do Instituto, com a possibilidade de libertação de verbas para outras finalidades, não merecendo, neste aspecto reservas.

Contudo a indefinição de obrigações assumidas pelo CL do IPOFG e pela Fundação foi patente na assunção indiscriminada de responsabilidades quanto às despesas, umas vezes suportadas pelo Instituto, outras pela Fundação sem que se tenha encontrado qualquer justificação pela mudança de critérios e de entidade pagadora. Sem que se ponha em causa a colaboração de entidades privadas sem fins lucrativos, impõem a clareza de procedimentos e a transparência no domínio da gestão pública, que o apoio de entidades com aquele escopo se faça num quadro de donativos geridos exclusivamente pelos órgãos de gestão do Instituto, actuando nesta qualidade e sem qualquer ambiguidade quanto à titularidade dos mesmos.

C) ACORDO ADSE/LPCC, NO ÂMBITO DA UTM DO CL do IPOFG

A ADSE, ao abrigo do disposto no artº 37º do Decreto-Lei nº 118/83, de 25 de Fevereiro, celebrou um acordo com a LPCC, visando a realização de transplantes de medula óssea.

A criação da unidade de transplante no CL do IPOFG beneficiou do apoio financeiro da LPCC que pagou as obras necessárias num pavilhão (propriedade do IPOFG) e comprou os equipamentos indiferenciados com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian, que adquiriu o equipamento técnico para apetrechar a unidade de transplante.

Nos termos do acordo estabelecido, os transplantes aos beneficiários da ADSE eram pagos por este subsistema directamente à LPCC, que depois disponibilizava essa verba para que fosse gerida pelo mandatário da Liga (e Administrador do CL do IPOFG) e aplicada em apoios ao CL do IPOFG.

Não se encontra justificação para a relação contratual ADSE/LPCC, visando a realização de transplantes aos beneficiários daquela, em instalações e com recursos humanos do CL do IPOFG, sem qualquer intervenção formal do Instituto, quando, paralelamente, este último realizava

transplantes de medula em doentes encaminhados pelo Serviço Nacional de Saúde e outros subsistemas de saúde, facturando os mesmos.
Este um dos pontos negativos resultantes da colaboração de titulares dos órgãos de gestão do CL do IPOFG com a LPCC, pois dela resultou que os mesmos deixaram de distinguir em que qualidade intervinham, numa indefinição de funções e decisões, por vezes de difícil clarificação, e criando como que uma titularidade dupla da UTM, que umas vezes facturava como se fosse propriedade da LPCC (caso da ADSE entre 1988 e 1992) sendo o custo dos tratamentos arrecadados pela Liga, e outras como departamento do CL do IPOFG, em que o CL contabilizava os pagamentos como sua receita.

Existe irregularidade nas situações em que as receitas foram contabilizadas pela Liga, embora se considere como atenuante desta irregularidade o facto de a LPCC afectar, posteriormente, ao IPOFG, através do seu mandatário, as receitas que arrecadava com a realização de transplantes aos doentes da ADSE.

A omissão de arrecadação de receitas só passou a constituir infracção financeira após a entrada em vigor, em 01.01.90, da Lei nº 86/89, como resulta do disposto na al. a) do nº 1 do artº 48º, estando os factos, ocorridos entre esta data e 25.04.91 amnistiados por força do disposto na al. cc) do artº 1º da Lei nº 21/91, de 4 de Julho, e prescritos os ocorridos entre 25 de Abril de 1991 e 1993, data em que o CL do IPOFG assumiu a facturação da ADSE, por força do disposto no nº 1 do artº 70º da Lei nº 98/97[5].

D) PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ANATOMIA PATOLÓGICA AO HOSPITAL DE CASCAIS

Os serviços prestados, no período de 1986 a 1988, ao Hospital de Cascais, no âmbito da Anatomia Patológica, foram pagos por este directamente à LPCC, sendo reposta a normalidade da situação, em sede de arrecadação de receitas pelo CL do IPOFG, a partir de 1988.

A situação verificada entre 1986 e 1988 é idêntica à que ocorreu na movimentação de fundos provenientes dos serviços prestados a beneficiários da ADSE, no âmbito da UTM, sendo as importâncias recebidas

[5] Actualmente abrangidas pela amnistia prevista no artº 7º da Lei nº 29/99, de 12 de Maio, porque praticadas antes do 25 de Março de 1999.

pela Liga, remetidas posteriormente ao mandatário para aplicação no CL do IPOFG.

Tal como na situação anterior, a omissão de arrecadação de receitas não constituía infracção financeira, qualificação que só posteriormente veio a adquirir com a Lei nº 86/89, alª a) do nº 1 do artº 48º, pelo que, nesta sede, nenhuma sanção daquela omissão decorre. Mas mesmo que assim não fosse, também aqui prevalecia o disposto no artº 70º da Lei nº 98/97, pelo que o procedimento, a existir, sempre se encontraria prescrito.

E) AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO INFORMÁTICO

Os processos desencadeados pelo CL do IPOFG para aquisição de equipamento informático observaram os procedimentos prescritos na lei, pelo que não se encontra matéria indiciadora de responsabilidade financeira.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 38/99

SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE – ORÇAMENTO-PROGRAMA – MEDICAMENTOS – EQUIPAMENTO HOSPITALAR – ENDIVIDAMENTO - AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS – RECEITAS PRÓPRIAS

ASSUNTO:

RELATÓRIO FINAL DA AUDITORIA AO FUNCIONAMENTO E GESTÃO DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

Conselheiro Relator
Freitas Pereira

01.07.99

CONCLUSÕES GERAIS

Com fundamento na matéria exposta ao longo do presente relatório, e tendo por objectivo uma apreciação global do funcionamento e aspectos da gestão do Serviço Nacional de Saúde, apresenta-se, seguidamente, uma síntese das principais conclusões, nas quais se consideram, também, os resultados das auditorias efectuadas a um conjunto de instituições oficiais de saúde.

A) CARACTERIZAÇÃO DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

O Serviço Nacional de Saúde (SNS) decorre da Constituição da República (artº 64º) e caracteriza-se, nos termos da Lei de Bases da Saúde (Lei nº 48/90, de 24 de Agosto), por ser universal, prestar integradamente cuidados globais de saúde ou garantir a sua prestação, ser tendencialmente gratuito, garantir a unidade no acesso dos utentes e ter organização regionalizada e gestão empresarial. O SNS é, todavia, apenas uma parte do sistema de saúde português, que envolve outras entidades a ele não pertencentes, designadamente profissionais livres. O Estatuto do SNS viria a ser aprovado pelo Decreto-Lei nº 11/93, de 15 de Janeiro, que estabelece ter o SNS como

objectivo a efectivação por parte do Estado da responsabilidade que lhe cabe na protecção da saúde individual e colectiva.

O SNS consubstancia, assim, um conjunto hierarquizado de instituições e serviços oficiais prestadores de cuidados de saúde, funcionando sob a superintendência ou a tutela do Ministro da Saúde, nos termos do Estatuto do SNS, sendo constituído por três pilares principais: as administrações regionais de saúde (que integram as sub-regiões e os centros de saúde), os hospitais e as outras instituições oficiais prestadoras de cuidados de saúde.

Sob o ponto de vista orçamental não está prevista, actualmente, uma verba global para o SNS, como entidade autónoma, antes se apresentando a desagregação dos organismos que o integram e daqueles que, embora não o integrando, são por ele financiados. No entanto, compete ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde a coordenação dos recursos financeiros dos SNS numa base globalizada.

Não se afigura existir, porém, uma clara definição ou precisão de conceitos legais relativos à integração no SNS ou ao financiamento de serviços autónomos por verbas a ele afectas, porquanto se verifica alguma desconformidade entre a composição do SNS nos termos legais e a sua abrangência do ponto de vista financeiro.

Com efeito, se nuns casos não existem dúvidas de que se trata, efectivamente, de instituições que centram a sua actividade na prestação de cuidados de saúde e, consequentemente, se integram no SNS, outras há que, não se integrando no conceito de SNS, são, todavia, por ele financiadas. Acresce, ainda, a situação de algumas instituições poderem ser consideradas como fazendo parte do SNS, sem, contudo, dele beneficiarem de quaisquer financiamentos, ou, ainda, a circunstância de o orçamento atribuído para financiamento do SNS suportar transferências para instituições privadas que actuam no domínio da saúde. **(Para maiores desenvolvimentos, cfr. Cap. II, pontos 1.1 a 1.4.7).**

B) Gestão e Organização do SNS

O sistema de saúde português é caracterizado pela dispersão territorial das unidades que o compõem, que é, aliás, o meio mais adequado por forma a garantir às populações a acessibilidade e a equidade da assistência a que têm direito. Verificam-se, no entanto, grandes assimetrias, regionais, quer

no número médio de habitantes por centro de saúde, quer na distribuição pelo país do número de médicos, especialmente especialistas, quer ainda quanto ao número de camas hospitalares.

O modelo de gestão e organização das unidades de saúde tem-se mantido, na sua generalidade, sem grandes alterações, de acordo com os normativos em vigor, não obstante o reconhecimento da necessidade de prosseguir na esteira dos princípios de gestão empresarial, com vista à melhor rentabilização dos recursos na obtenção de potenciais ganhos de eficiência no desempenho das unidades de saúde. Contudo, subsistem ainda os condicionalismos de ordem legal, quer em matéria de contratação, quer em termos financeiros e orçamentais, aos quais as mesmas instituições se encontram sujeitas. Neste domínio, os Hospitais comparativamente às Sub-Regiões de Saúde, possuem modelos de organização e funcionamento mais evoluídos, já que os primeiros dispõem de maior experiência e tradição na prestação de cuidados de saúde, uma menor dispersão dos seus serviços e a existência de profissionais de gestão habilitados com curso específico de formação. No entanto, os centros de responsabilidade previstos na lei, em termos genéricos, estão ainda dependentes da publicação de um quadro jurídico de referência.

Importa, por outro lado, dar maior eficácia aos mecanismos já previstos na lei, de modo a integrar, numa óptica de complementaridade e articulação entre si, as diferentes entidades ou serviços. Espera-se que a criação, já em 1999, dos sistemas locais de saúde venha a produzir efeitos a breve prazo neste sentido.

Das verificações feitas pode concluir-se que, ao nível das Sub-Regiões de Saúde, subsiste alguma indefinição e ausência de normalização de alguns circuitos e procedimentos por parte da correspondente ARS, contribuindo, em certas áreas, para uma deficiente articulação entre os órgãos das Sub-Regiões e os respectivos Centros de Saúde. No entanto, deverá sublinhar-se o importante facto de a recente atribuição de autonomia (administrativa e financeira) aos Centros de Saúde poder constituir uma profunda alteração a considerar no futuro relacionamento inter e intra instituições de uma dada região de saúde.

A necessidade de incutir maior grau de responsabilização aos gestores e intervenientes na gestão das unidades prestadoras de cuidados de saúde, assim como de promover a obtenção de mais elevados ganhos de eficiência, conduziu, mais recentemente, à introdução da contratualização (função

agência), estabelecendo-se, assim, um compromisso entre os resultados estimados e os meios requeridos para os atingir, institucionalizando-se a figura do orçamento-programa.

No entanto, a não elaboração de planos e relatórios de actividades, em algumas instituições de saúde, a ausência de informação tempestiva e qualificada para a gestão proveniente de diferentes órgãos, a não nomeação de auditor interno (nos hospitais), os atrasos que a informação contabilística normalmente evidencia, constituem aspectos que demonstram que, de uma forma geral, não têm sido criados os meios adequados para dinamizar o apoio à gestão.

Por outro lado, são ainda muito limitadas as inovações no domínio da gestão global de hospitais da rede pública, que tiveram como primeiras experiências a concessão da gestão de uma unidade hospitalar à iniciativa privada, e a sujeição a regras de direito privado em matéria de contratação no tocante a um hospital da rede oficial, ao qual foi reconhecida a qualidade de estabelecimento público com natureza empresarial.

Considera-se, finalmente, que o recurso a entidades exteriores, mediante a formalização de contratos-programa, acordos ou convenções, é uma solução que deve ser melhor explorada, posto que proporcione maior economia, eficácia e eficiência, com garantias de rigor e transparência orçamental e financeira. **(Para maiores desenvolvimentos, cfr. Cap. II, pontos 1.5 e 3, e Cap. III, ponto 2).**

C) As Despesas de Saúde e o Estado da Saúde

O ritmo de crescimento das despesas totais de saúde em Portugal tem sido muito rápido, superior ao do próprio PIB, atingindo estas , em 1997, 8,2 % do PIB, o que coloca Portugal acima da média quer dos países da OCDE (7,8 %) quer dos países da União Europeia (7,9 %). No entanto, apesar de se registar um considerável esforço financeiro por parte do Estado com a saúde nos últimos anos, Portugal continua a ser um país onde as despesas privadas de saúde são muito elevadas e superiores, em termos de importância relativa no total, às de todos os países da OCDE, com excepção dos EUA e Coreia do Sul, não se podendo concluir que o peso do sector público no total (60 %) seja exagerado - o que se pode e deve questionar é esse peso total.

Em termos de despesas de saúde por habitante, não obstante o seu crescimento nos últimos vinte anos, não foi ainda alcançado o nível dos países da União Europeia, com excepção da Grécia, mas o valor atingido é já superior ao que, em termos médios, seria previsível e justificado em face do rendimento *per capita*.

A evolução dos indicadores de saúde demonstra bem as melhorias alcançadas em matéria de saúde dos portugueses porquanto alguns indicadores de mortalidade e esperança de vida apresentam progressos muito significativos nos últimos vinte anos, aproximando-se das médias dos países, quer da União Europeia, quer da OCDE. Porém, qualquer que seja o indicador utilizado, Portugal ainda não atingiu os níveis daqueles países, o que significa que existe ainda um caminho a percorrer no sentido da melhoria das condições de saúde dos portugueses, o que provocará pressões em termos de aumento de despesa a menos que se verifiquem ganhos de eficiência. Acresce que existem, ainda, pronunciadas assimetrias regionais nos indicadores de saúde, sendo de sublinhar que essas disparidades são, em geral, maiores que as verificadas entre os diferentes Estados-membros da União Europeia.

Quanto à estrutura da despesa, Portugal detém, em percentagem do PIB, uma média de despesas com cuidados hospitalares próxima da média dos países da OCDE, ultrapassando esta quando se trata de despesas com cuidados em ambulatório. É quanto a despesas em produtos farmacêuticos que o maior desnível se verifica: Portugal é dos países que maior proporção de riqueza produzida afecta ao consumo destes produtos (2,1% do PIB em 1995 que aumentou para 2,2 % em 1996) bem acima da média da OCDE (1,2 % do PIB em 1995), detendo uma despesa por habitante (282 dólares em 1996) das mais elevadas no contexto internacional; **(Para maiores desenvolvimentos, cf. Cap. II, ponto 2).**

D) Sistema de Financiamento e Necessidades Financeiras do SNS

O sistema de saúde, em Portugal, é um sistema baseado no imposto, na medida em que é o Orçamento do Estado que é a principal fonte dos recursos financeiros necessários ao SNS.

Na senda da evolução que se vem verificando nos modelos de financiamento do sistema de saúde, recentemente, têm-se procurado formas de

ajustar os financiamentos do Estado às instituições na medida das suas produções estimadas, através do mecanismo da contratualização, com base nos orçamentos-programa.

Contudo, as necessidades financeiras do sistema têm-se caracterizado, sistematicamente, por um sub-financiamento crónico, uma vez que o Estado, ao assegurar apenas parte dos recursos necessários ao desenvolvimento da actividade das instituições, (parte, aliás, que tem vindo a decrescer e que se situou, em 1997, em cerca de 70% das necessidades), está, potencialmente, a desencadear mecanismos que estão na origem das dívidas do SNS, que se avolumam anualmente.

Apesar do esforço crescente na afectação de verbas ao SNS pelo Orçamento do Estado, é uma evidência que as mesmas se mantêm insuficientes, facto que se agrava ainda mais quando se consideram as ineficiências e os desperdícios em resultado de uma deficiente utilização dos recursos por parte das instituições de saúde. **(Para maiores desenvolvimentos, cfr. Cap. II, ponto 3).**

E) Situação Económico-Financeira do SNS

Do ponto de vista financeiro, o SNS, para além da sua dependência estrutural do Orçamento do Estado, tem-se caracterizado por uma intensa incapacidade de sustentação e contenção dos encargos com o funcionamento do sistema, designadamente, nas áreas de consumo hospitalar, produtos de farmácias e meios auxiliares de diagnóstico e terapêutica, circunstância que, associada ao sub-financiamento orçamental, se vem traduzindo em défices crescentes (cujo valor estimado, para 1998, se situava em 330,2 milhões de contos), e, por conseguinte, na acumulação e deslizamento das dívidas a terceiros. Com efeito, em consequência da situação financeira do SNS, as dívidas totais denotam tendência para agravamento, sendo neste âmbito a área dos convencionados e farmácias uma área crítica, bem traduzida pelo facto de a dívida a farmácias ter duplicado de 1997 para 1998 e o prazo médio de pagamentos se ter alargado de 7 para 11 meses.

Acrescem, ainda, as ineficiências próprias do funcionamento do sistema, expressas nos indicadores que assim o demonstram, o que leva a concluir que, em Portugal, por comparação com situações semelhantes de outros

países do espaço europeu, a um elevado nível de consumo de recursos em saúde não têm correspondido substanciais ganhos de eficiência.

Constitui, assim, um facto inegável a incapacidade de sustentação do actual modelo de financiamento da saúde, pelo que, se impõe, desde já, a adopção de medidas de fundo no sentido de uma reforma estrutural do sistema, como, aliás, vem sendo recomendado a Portugal por diversos organismos internacionais, designadamente OCDE, FMI e União Europeia.

No mesmo sentido, apontam as propostas formuladas pelo Conselho de Reflexão sobre a Saúde (CRES), visando, entre outros, objectivos de ordem estrutural do sistema de saúde, apontando a necessidade, também, de definição de uma política de financiamento para a saúde que contribua para tornar mais eficiente a gestão dos recursos. **(Para maiores desenvolvimentos, cfr. Cap. II, ponto 3 e Cap. III, pontos 6 e 9).**

F) Os Gastos com Medicamentos

Os gastos com medicamentos constituem, sem dúvida alguma, uma das áreas mais críticas do sistema de saúde e, por conseguinte, do SNS. Como já foi referido, Portugal apresenta rácios de despesa com medicamentos em termos do PIB e indicadores de consumo por habitante muito elevados. Acresce que Portugal é também o país da União Europeia onde a percentagem da despesa com medicamentos no total das despesas públicas de saúde é maior, o mesmo se verificando em idêntico rácio em termos de despesa total, pública e privada.

Assim, o acentuado crescimento destas despesas ao longo dos últimos anos (a despesa total com medicamentos do SNS passou de 171 milhões de contos em 1994 para 229 milhões de contos, em 1996, e não parece ter tendência para abrandar) é motivo de preocupação e sublinha a necessidade de adopção de medidas tendentes a conter os encargos com medicamentos, por via, designadamente, da introdução de critérios de maior racionalidade, quer no consumo, quer na prescrição.

De acordo com o que tem sido recomendado, nacional e internacionalmente, as acções a desenvolver pelas entidades geradoras deste tipo de despesas, deverão centrar-se na eliminação das ineficiências ao nível dos sistemas de aprovisionamento destes produtos e, bem assim, no reforço de

medidas de controlo e verificação de prescrições no âmbito do ambulatório, promovendo a maior racionalidade e melhor adequação, entre os produtos prescritos e as necessidades reais, revendo o regime de comparticipações do Estado e intensificando o uso de genéricos.

Por outro lado, dado que os medicamentos cedidos gratuitamente a doentes, designadamente, em regime de ambulatório e ao exterior, tendem a registar acréscimos significativos, impõe-se a adopção de medidas de controlo eficazes daquelas cedências por parte dos serviços, em particular, no domínio das cedências ao exterior - centros de diálise. **(Para maiores desenvolvimentos, cfr. Cap. II, ponto 3.4 e Cap. III, ponto 6).**

G) Recurso ao Crédito Público Para Regularização dos Passivos do SNS

A acumulação, em ritmo crescente, de passivos do SNS verificada ao longo dos últimos anos - cuja causa principal está na falta de dotação orçamental suficiente – levou a que se tenha estabelecido na Lei do Orçamento do Estado, para 1999, à semelhança do que já se tinha verificado em 1995 e 1996, uma regularização desses passivos através de liquidação por operações de tesouraria do montante de 159 milhões de contos, com recurso ao crédito público.

Deste modo, a dívida acumulada do SNS, que é na origem uma dívida administrativa, passa directamente para dívida financeira, projectando, no futuro, os correspondentes encargos, e tendo por consequência uma desorçamentação da despesa pública, que é, assim, ocultada e não é tida em conta para efeitos de cálculo do défice orçamental, em termos de equilíbrio substancial.

Por outro lado, mesmo antes do recurso a esta regularização, a dívida comercial do SNS, especialmente com referência a convencionados e farmácias, em particular esta última, tem dado origem à celebração de acordos e convenções, através dos quais tem sido assumido, directa ou indirectamente, o pagamento de juros correspondentes a capital adiantado por instituições de crédito, estimando-se esses juros, em 1998, em cerca de 5982 milhares de contos (dos quais 4568 milhares de contos pagos no decurso do ano pelas cinco ARS e 1414 milhares de contos, ainda, em dívida, em 31/12/98). O Tribunal considera que se está, nestes casos, perante o recurso

a crédito público, devendo ser cumpridas as disposições legais aplicáveis ao mesmo.

Verifica-se, assim, que existem encargos do SNS sem cobertura orçamental, motivando, esta dívida comercial, num primeiro momento, o recurso a crédito bancário ou de outras instituições de crédito, sendo, num segundo momento, convertida directamente em dívida pública.

O Tribunal reitera que as liquidações por operações de tesouraria destes passivos são ilegais por violação do disposto do artº 105º da Constituição da República e dos artºs 3º, nº1 e 18º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.
Por outro lado, e atentas as ineficiências das anteriores regularizações, ocorridas em 1995 e 1996, cujo resultado se saldou pela total incapacidade de travagem do crescimento das dívidas do SNS geradas a partir de então, que atingem, como se referiu, 330 milhões de contos em finais de 1998, verifica-se que este procedimento não consegue solucionar um problema que é de ordem estrutural em termos de financiamento e gestão do sistema. **(Para maiores desenvolvimentos, cfr. Cap. II, ponto 3.5 e 4 e Cap. III, ponto 3).**

H) Receitas e Créditos do SNS

O financiamento do SNS assenta quase exclusivamente no Orçamento do Estado, (cerca de 93% do total das receitas), contando, apenas, com uma percentagem relativamente baixa de receitas obtidas através da facturação que emite aos subsistemas de saúde, públicos ou privados, a qual vem registando, porém, um apreciável ritmo de crescimento nos últimos anos. Este incremento tem origem nos Hospitais, já que nas Sub-Regiões de Saúde verifica--se, uma certa estabilidade. Considera-se, assim, que as IOS se encontram, actualmente, mais sensibilizadas para a necessidade da cobrança das suas receitas próprias, subsistindo, contudo, falhas na sua facturação.

Em regra, são os hospitais as entidades que maior volume de facturação emitem e, por conseguinte, os que detêm a mais elevada proporção dos créditos do SNS sobre terceiros. Na verdade, nas dívidas às instituições auditadas, no quadriénio 94/97, observou-se um aumento generalizado do seu montante, o que pode dever-se, por um lado, a uma melhoria na emissão da facturação dos serviços prestados, e por outro, à existência de um

número crescente de situações de difícil cobrança, designadamente as relacionadas com as companhias seguradoras.

Os subsistemas constituem as entidades que perfazem o maior volume de facturação, em especial a ADSE, sendo este, igualmente, o subsistema que absorve a maioria dos créditos, os quais, por seu turno, apresentam um crescimento regular, embora ligeiro. Ao invés, as companhias de seguros, sendo o segundo maior devedor do SNS, registam um crescimento assinalável nas suas dívidas. São, porém, os SAMS o subsistema onde os débitos ao SNS mais aumentaram, facto que traduz a dificuldade de cobrança, por parte dos serviços, dos montantes exigidos a este devedor.

Não obstante as evidentes melhorias verificadas, não pode deixar de se mencionar a existência de algumas falhas na facturação às entidades responsáveis pelo pagamento, motivadas, na sua maioria, por deficiências ao nível dos registos dos actos realizados e/ou identificação correcta do utente e da entidade devedora responsável.

Por outro lado, nos Hospitais, e no que concerne ao internamento, as situações de atrasos na codificação dos GDH com repercussões ao nível da emissão célere das facturas, dificulta seriamente a recuperação da respectiva receita, situações havendo onde se verificou perda de receita de valor indeterminado, por nunca terem sido facturadas aos respectivos subsistemas, as importâncias devidas.

Por seu turno, ao nível da facturação remetida pelos Centros de Saúde aos competentes órgãos das Sub-Regiões, foi possível apurar a existência de algumas falhas no domínio da cobrança de dívidas a seguradoras, bem como, ausência de facturas relativas a serviços de enfermagem e irregularidades na cobrança de taxas moderadoras a utentes, por insuficiência de dados correctos relativos aos utentes. Também não foram facturados os encargos com medicamentos e outros serviços prestados por convencionados a beneficiários do Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais (CNPRP).

Muitas das deficiências apontadas radicam em carências de pessoal administrativo, em número suficiente e com formação adequada, e em moras derivadas de processos litigiosos que contam com a falta de gabinetes jurídicos para a sua resolução célere.

Por outro lado, as taxas cobradas pela sanidade marítima aos navios que aportam aos portos portugueses, mantêm-se ao abrigo de normativos dispersos e completamente desajustados, proporcionando ao Estado a cobrança de valores irrisórios devidos pelos serviços efectivamente prestados neste domínio.

Como elemento fundamental no controlo rigoroso da correcta facturação de todos os actos passíveis de recebimento, sublinha-se a necessidade de implementação, com carácter obrigatório do *cartão do utente*, que permitirá um conhecimento rigoroso dos dados inerentes aos utentes do SNS e, principalmente, os subsistemas de saúde que os protegem e, bem assim, se os mesmos se encontram em algum grupo de risco ou carenciado que lhe garanta, por esse facto, direitos especiais. **(Para maiores desenvolvimentos, cfr. Cap. II, ponto 3.3.3 e Cap.III, ponto 8 e 10).**

I) DESPESAS DO SNS

As despesas do SNS evidenciam uma tendência para o crescimento, não acompanhado ao mesmo ritmo por parte das receitas, facto que está na origem da persistência e aumento dos défices que têm caracterizado o sistema.

Ao nível dos Hospitais os encargos com o pessoal consomem a maior parte dos recursos (50 a 60 % do total dos encargos), enquanto que nas Sub-Regiões de Saúde os mesmos representam um peso relativo entre 25 e 30 %, num caso e noutro evidenciando tendências de incremento que os dados relativos à actividade assistencial nem sempre justificam.

As maiores preocupações situam-se, porém, no domínio dos produtos de consumo hospitalar (produtos farmacêuticos e material clínico), prestações de serviços por entidades convencionadas e produtos vendidos por farmácias a beneficiários do SNS, na sequência de receituário médico emitido em regime de ambulatório. Acresce que, sendo estas últimas as áreas de despesa mais críticas, é nelas que reside a maior dificuldade de controlo e contenção por parte das entidades prestadoras de cuidados de saúde, designadamente por a responsabilidade com as prescrições geradoras desses encargos caber em exclusivo ao médico prescritor e não ao gestor ou decisor financeiro.

A este respeito, não deixa de ser preocupante que nos Hospitais auditados, com excepção dos HUC, se verifiquem, no período 1994-1997, incrementos nos valores de consumo de produtos farmacêuticos e material clínico que, respectivamente, oscilam entre 38,8 % e 111,1 % e entre 25 % e 112,3 %, quando os indicadores de actividade assistencial, em termos de doentes saídos, consultas externas e episódios de urgência, apresentam, no mesmo período, um máximo de incremento de 23 % e nalguns casos até decrescem. Por sua vez, nas Sub-Regiões de Saúde verificam-se as mesmas tendências, com relevância para a SRSL onde, no quadriénio em causa, os incrementos no valor dos produtos farmacêuticos e no material de consumo clínico consumidos são, respectivamente, de 213 % e 368 %. Embora se possam encontrar certamente algumas explicações específicas para estes aumentos de consumo, o grande desfasamento verificado entre incrementos das produções e dos consumos é incontornável e, apesar de algumas melhorias verificadas em termos de demora média e taxa de ocupação dos hospitais, suscita questões de eficiência dos serviços que não podem deixar de ser sublinhadas e que deveriam merecer justificação detalhada por parte dos responsáveis respectivos.

Como reflexo certamente desta situação e mesmo tomando estes indicadores com todas as reservas justificadas pela pouca fiabilidade dos dados extraídos da contabilidade analítica, ainda num estado muito incipiente na generalidade das instituições auditadas (onde, por exemplo, à excepção do HSJ, não tinham sido criados centros de responsabilidade), apuraram-se valores médios por acto assistencial que devem merecer a maior atenção, como, por exemplo, os custos por episódio de urgência apurados, que variam entre os 13 contos (HSB) e os 24 contos (HSJ) e os custos por consulta externa que variam entre cerca de 4 contos (HSB) e 12 contos (HGO). Por outro lado, merece também reflexão, ainda que com todas as reservas enunciadas, o custo unitário por consulta nos Centros de Saúde da SRSS que foi de 13,6 contos, em 1997.

As auditorias realizadas permitiram detectar alguns problemas que podem ajudar a explicar algumas destas situações. Assim, na vertente dos consumos na área hospitalar, existem condições pouco favoráveis ao controlo da utilização dos produtos, devido a uma fraca ou nula intervenção no acompanhamento da realidade consumista, a deficiências nos procedimentos instituídos nos registos de controlo de produtos, e, ainda, à não aplicação plena de sistemas de distribuição de artigos que possibilitem um melhor controlo. No caso específico das ARS, não assumindo uma importância relativa de igual dimensão à dos Hospitais, verificou-se, numa Sub-Região

de Saúde, uma inadequada política de gestão de stocks, existindo a necessidade de adopção de medidas destinadas ao controlo de consumos ao nível de certos Centros de Saúde auditados.

Por outro lado, quer ao nível dos Hospitais, quer ao nível das Sub-Regiões de Saúde, existem algumas lacunas nas áreas do aprovisionamento, designadamente por inexistência de uma adequada política de compras e gestão de stocks, assentes em análises correctas das necessidades e adequado planeamento de aquisições. Sobre estas acrescente-se o recurso frequente a ajustes directos para aquisições alegadamente consideradas urgentes, em detrimento de procedimentos concursais, os quais, designadamente se realizados centralmente, permitiriam a eventual obtenção de ganhos de eficiência em matéria de aplicação de recursos.

No entanto, de um modo geral, a área da facturação de fornecedores tem sido objecto das conferências documentais adequadas, mas seria conveniente o uso da conta relativa a facturas em recepção e conferência de modo a ter-se uma informação mais completa sobre o total de encargos assumidos com fornecedores.

Por sua vez, os meios de controlo e conferência dos documentos de despesa relativos a convencionados e farmácias revelam alguma ineficácia, a qual se prende, quer com o elevado volume de documentos manuseados, quer com a insuficiência de meios humanos e adequados sistemas informáticos. De facto, não são, geralmente, verificadas o tipo, qualidade e quantidade de exames e medicamentos prescritos nos receituários, por incapacidade de meios face ao elevadíssimo número de documentos envolvidos. Verificam-se, também, atrasos nas conferências do receituário remetido pelas farmácias privadas e facturação de convencionados, que ocasionam o débito de juros pelas entidades credoras, facto que igualmente se deve, como foi referido, a indisponibilidades financeiras dos serviços pagadores, por insuficiências de tesouraria, devidas, por sua vez, a escassez de dotações orçamentais. **(Para maiores desenvolvimentos, cfr. Cap. III, pontos 3, 4, 5, 6, 7 e 9).**

J) Avaliação da Qualidade do Serviço Prestado

Constitui um direito dos cidadãos o acesso aos cuidados de saúde, que ao Estado cabe promover com garantias de equidade e qualidade. Para tanto,

deverão ser proporcionados meios que permitam conhecer e aferir em que condições e com que resultados funciona o sistema de saúde, e bem assim, qual o grau de satisfação que o mesmo acolhe por parte daqueles que o utilizam.

Até ao momento, poucas têm sido as iniciativas no sentido de determinar o nível de «qualidade» dos serviços prestados no âmbito do SNS, para além de algumas experiências esporádicas em algumas instituições. Ainda assim, verifica-se que, actualmente, existem condições para a implementação de uma «grelha» de parâmetros com vista à aferição da qualidade do serviço em ambulatório, circunstância que irá permitir aos gestores um conhecimento do que os utentes pensam dos seus serviços de saúde.

Não obstante algumas medidas que tiveram por objectivo a melhoria do serviço prestado em algumas instituições de saúde, face aos seus impactos positivos, certo é que a verificação de muitas deficiências ao nível do funcionamento dos serviços de saúde poderão comprometer o desejado aumento da «qualidade» das prestações junto dos utentes.

Em especial, a existência de elevadas listas de espera, quer para intervenções cirúrgicas, quer para consultas de especialidade, que as auditorias aos Hospitais visitados permitiram confirmar, não são de molde a criar uma percepção de qualidade dos serviços prestados pelo SNS. Entre as especialidades onde foram detectados maiores problemas estão as de oftalmologia e estomatologia. Espera-se que o recente *Programa para a Promoção do Acesso* permita obter resultados sensíveis neste domínio.

Como factor de garantia de qualidade do serviço prestado pelas instituições, a criação recente do Instituto da Qualidade em Saúde poderá constituir, igualmente, uma forma de assegurar aos utentes a confiança nas prestações de saúde que os mesmos obtêm junto das instituições que existem para os servir. **(Para maiores desenvolvimentos, cfr. Cap. III, pontos 4 e 12).**

RELATÓRIO DE AUDITORIA 43/99

PORTUGAL FRANKFURT 97,SA – COMISSARIADO – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS – AUDITORIA DE GESTÃO – CONTROLO INTERNO – REMUNERAÇÕES – CARTÃO DE CRÉDITO

ASSUNTO:

AUDITORIA PORTUGAL-FRANKFURT 97

O Conselheiro Relator 14.07.99
Carlos Moreno

CONCLUSÕES

Sem prejuízo do detalhe das observações e constatações produzidas com base nos resultados da Auditoria realizada à sociedade PF 97, S.A. e inseridas ao longo deste relatório e tendo ainda em devida conta as respostas recepcionadas neste Tribunal das entidades a quem o Relato dos Auditores foi enviado, analisadas e comentadas também nas páginas precedentes, apresentam-se as seguintes conclusões principais:

1ª A sociedade Portugal *Frankfurt*, S.A. foi criada pelo Decreto-Lei nº 177/96, de 21 de Setembro, com a missão de promover a presença de Portugal como "*País Tema*" na 49ª edição da Feira do Livro de *Frankfurt* realizada entre 15 e 20 de Outubro de 1997. A sua duração foi limitada à data de 31 de Dezembro de 1997, tendo sido dotada com um capital social de 941 000 contos, subscrito e realizado directa e indirectamente, na quase totalidade (99,89%), pelo Estado Português;

2ª Entre as iniciativas e acções culturais concretizadas, destacam-se:

- **O Pavilhão de Portugal:** construído na praça principal da Feira, onde foi realizada a maior parte do programa definido pelo Comissariado da Literatura, que incluiu o convite pela sociedade a 40 escritores nacionais e a 5 escritores de língua portuguesa.

- **Na literatura**: participação de escritores portugueses (poetas, ficcionistas e ensaístas) em colóquios e encontros informais com o público durante a Feira; realização de exposições sobra obras e autores portugueses; participação de escritores portugueses na Feira do livro de *Leipzig*.

- **Na edição:** organização do espaço dos Editores e outras entidades, que, face aos anos anteriores, estiveram representados em maior número (cerca de 100), sendo de destacar a participação da Fundação *Calouste Gulbenkian*, da *Casa Fernando Pessoa*, do *Instituto Camões* e do *Instituto da Biblioteca e do Livro*.

- **Exposições:** produção e organização de 6 exposições inéditas, que tiveram lugar no período compreendido entre 19 de Setembro e Dezembro de 1997, nos principais museus da cidade de *Frankfurt*.

- **Cinema:** realização de 3 ciclos de cinema, durante os meses de Junho, Julho, Setembro e Outubro de 1997.

- **Espectáculos:** realização de espectáculos nas áreas da música, dança e teatro.

- Criação e execução do logotipo e cartaz promocional com o objectivo de identificar e promover a imagem de Portugal como *País Tema*.

- Realização de outras actividades na Alemanha, Itália, Reino Unido e Suécia com o objectivo de promover a literatura portuguesa, bem como a participação como *País Tema* na Feira do livro de *Frankfurt*.

3ª A sociedade foi dotada, em conformidade com o disposto no nº 2 do artigo 10º do citado diploma, com uma *Comissão Técnica* composta por 7 Comissariados, cujos responsáveis foram nomeados por despacho do Ministro da Cultura; daqueles, 5 asseguraram a execução do programa de actividades nas áreas temáticas da Literatura, dos Espectáculos, das Exposições, do Cinema e da Edição; um outro assegurou a coordenação da construção do Pavilhão de Portugal; e o sétimo (Comissariado Financeiro) assegurou a disponibilidade, coordenação e gestão dos meios financeiros e logísticos utilizados para a concreti-

zação das actividades programadas. Ao longo do ano de 1997, e para além dos membros dos órgãos sociais, prestaram regularmente serviços à sociedade 24 trabalhadores (10 em regime de contrato de trabalho e 14 em regime liberal). Assim, afigura-se que a sociedade foi dotada de uma estrutura organizacional simples e com recursos humanos adequados à sua dimensão e aos fins que visou alcançar.

4ª A análise efectuada aos procedimentos instituídos pela sociedade relativamente à aquisição de bens e serviços, revelou:

- Insuficiências ao nível de responsabilidades, designadamente no que concerne à aprovação ou autorização de despesas;
- Uma segregação de funções satisfatória;
- Um controlo satisfatório das operações;
- Um sistema de provas e de conferências independentes satisfatório.

5ª A análise efectuada dos procedimentos instituídos na área de pagamentos com despesas de bens e serviços, revelou, como fraqueza do sistema, que a prova da autorização e do pagamento efectuados, se bastou nas cópias das Facturas ou com documentos especificamente criados para o efeito e não, como o deveria ter sido feito, com os originais[6].

6ª A análise de conformidade efectuada à área de compras de bens e serviços evidenciou a existência de deficiências do funcionamento do Sistema de Controlo Interno, no que concerne:

- **Ao controlo das operações** de aquisição de bens e serviços;
- **À consulta efectuada ao mercado** e aos motivos da justificação da escolha, pelo que as decisões tomadas não deram relevância aos **critérios de economicidade e eficiência**.

---

[6] A este propósito é de acrescentar que esta situação também foi referida no "Relatório da Auditoria de âmbito Limitado às Demonstrações Financeiras", produzido pelo Revisor Oficial de Contas da sociedade, em 30 de Junho de 1997.

Idêntica constatação resultou da análise efectuada aos procedimentos adoptados nas despesas sujeitas à apresentação dos *Relatórios de Viagens* e dos *Relatórios Mensais de Despesas.*

Com base nos teste substantivos concretizados identificaram-se ainda os seguintes pontos fracos:

- Emissão de recibos não numerados, alguns dos quais assinados apenas por um dos Administradores;
- Impressos de abonos para quilómetros sem prova de terem sido autorizados, e alguns sem a assinatura dos respectivos beneficiários;
- Registo de despesas insuficientemente documentadas, não permitindo verificar a sua indispensabilidade para realização das actividades da empresa ou para a prossecução do seu objecto social e ainda a sua correcta contabilização.

As deficiências de funcionamento do Sistema de Controlo Interno detectadas traduzem um risco elevado ao nível da autorização, aprovação e controlo das operações, não permitindo avaliar a economicidade e a eficiência na utilização dos recursos com que a sociedade foi dotada e que se consubstanciaram, em termos financeiros, numa dotação de 941 000 contos (capital social).

7ª A informação de planeamento e controlo de gestão produzida pela empresa consubstanciou-se apenas num Plano de Actividades e num Orçamento de Funcionamento para 1997 e nas análises quantitativas pontuais dos desvios verificados nos 9 centros de custos criados para o efeito. A empresa deveria ter privilegiado informação para a gestão, uma vez que os instrumentos de apoio à gestão, quando utilizados adequada e tempestivamente, permitem obter ganhos de economicidade, eficiência e eficácia.

Como principais conclusões a reter dos desvios totais apurados para os nove centros de custo destaca-se:

- O desvio global, desfavorável, entre os custos efectivos e os custos orçamentados elevou-se, em termos absolutos, a 417 425 contos e em termos relativos, a 47,3%;

- Os principais centros de custos responsáveis pelo desvio global desfavorável foram o Pavilhão, os Espectáculos, a Literatura e a Alemanha. Relativamente ao Pavilhão, apenas foram considerados no orçamento os custos da sua construção[7], enquanto que nos custos efectivos foram considerados não só esses custos, como também os custos relacionados com o seu funcionamento;
- Os "centros de custos" Edição/livro", Cinema, Financeiro e Administrativo registaram desvios favoráveis. No entanto, os proveitos obtidos pela empresa foram lançados no centro Financeiro e Administrativo, tendo sido, inclusivamente superiores aos respectivos custos, originando, que o centro gerasse resultados positivos, não constituindo, por conseguinte, um "centro de custos", mas sim um centro de resultados.

Os desvios verificados no Pavilhão, resultaram dos seguintes factores:

- Elevados custos da mão de obra referente aos trabalhos executados na Alemanha;
- Acréscimo de custos resultantes das rigorosas regras de segurança impostas pelas autoridades alemães na sua construção;
- Curto espaço de tempo para a construção;
- Limitação imposta pela Direcção de Feira para a aquisição de determinados materiais ou para a prestação de serviços aos patrocinadores oficiais.

8ª Até 31 de Dezembro de 1998, os prejuízos obtidos pela empresa ascenderam a 1 307 114 contos, reflectindo, face ao montante do capital social, um desvio quantificado, em termos absolutos, de 366 114 contos e, em termos relativos, de 38,9%, devidos ao facto de não terem sido elaborados estudos e análises, designadamente sob a forma de projectos de investimento, nos quais estivessem previstos, nomeadamente os custos totais a suportar pela sociedade para a realização das suas actividades, bem como o seu financiamento (montantes e fontes). Nestes termos, **estes resultados reflectem um desempenho económico da empresa negativo**.

[7] O valor de construção constante dos mapas de amortizações e reintegrações foi de 220 462 contos, enquanto que os custos efectivos de construção e de funcionamento registados no respectivo centro de custo foram de 426 160 contos.

Por outro lado, no mesmo período, os proveitos totais gerados pela empresa ascenderam a 253 824 contos, assumindo uma cobertura dos custos totais de apenas 16,3%.

9ª **Quer à data de 31 de Dezembro de 1997, quer á data de 31 de Dezembro de 1998, a sociedade apresentava um situação financeira desequilibrada, caracterizada fundamentalmente por os capitais próprios apresentarem valores negativos elevados de 367 936 e 366 114 contos, respectivamente.**

Aliás, à data de 31 de Dezembro de 1997 e para além do valor do capital próprio referido, o Passivo exigível a curto prazo ascendia a 520 171 contos. Esta situação de insolvência ou falência técnica da empresa, foi devida aos Resultados negativos obtidos e acumulados, em 1996 e 1997, terem ascendido a 1 308 936 contos.

Por outro lado e em virtude de os accionistas da sociedade reunidos nas Assembleias Gerais de 30 de Março (7ª), 29 de Maio (8ª) e 26 de Junho (9ª) de 1998, não terem aprovado o recurso a outras fontes de financiamento, designadamente a capitais próprios, **o património da sociedade resumia-se praticamente ao passivo bancário que ascendia a 366 876 contos, em 30 de Abril de 1999.**

10ª Verificou-se um diferimento na realização do capital da sociedade, não previsto nem consentido pelo diploma de constituição, nem pelos Estatutos (artigo 5°). Esta situação consubstanciou a inobservância do estabelecido num dispositivo legal por entidades públicas, entre as quais o Estado, Administração Central, designadamente no cumprimento de prazos (que não são meramente ordenadores), cuja ocorrência originou um acréscimo dos custos financeiros suportados pela sociedade, derivado das dificuldades de tesouraria enfrentadas pela empresa, a partir de 15/10/97.

11ª **Em conformidade com o previsto no diploma de constituição da sociedade (Decreto-Lei nº 177/96), esta cessou a sua actividade e entrou em liquidação, nas datas de 31 de Dezembro de 1997 e 1 de Abril de 1998, respectivamente. Contudo, o prazo estipulado no diploma referido para a liquidação da sociedade não foi cumprido,**

em virtude de os accionistas, que eram, na sua quase totalidade, o Estado e outras entidades públicas, não terem tomado medidas, em tempo oportuno, para resolver os problemas financeiros da empresa e lhe permitirem reembolsar o passivo.

Em 30 de Junho de 1998, os accionistas reunidos em Assembleia geral, aprovaram, com a anuência da Secretaria do Estado do Tesouro e das Finanças, a seguinte solução para a liquidação do passivo, que foi concretizada:

- Aquisição pela DGT da totalidade das acções da sociedade por um valor simbólico de 1$ cada;
- Publicação, em 23 de Março de 1999, do Decreto-Lei nº 91/99, de cujo conteúdo ressalta que o Estado, através da DGT, sucedia à Portugal *Frankfurt*, S.A., na titularidade das relações jurídicas, contratuais e processuais, que a essa sociedade pertenciam podendo ainda assumir, independentemente do registo de encerramento da liquidação da sociedade, as suas dívidas, em casos devidamente fundamentados.

Assim, constata-se que o Estado legislador, através do expediente legislativo referido, veio cometer ao Estado Administração, o dever legal de assumir as consequências de uma gestão mal sucedida do Estado accionista.

Este sistema de auto amparo constitui um precedente, podendo, no futuro, levar os gestores e os responsáveis do Estado accionista a não assumirem toda a responsabilidade por uma rigorosa e prudente gestão dos dinheiros públicos.

Por outro lado, a solução adoptada para a liquidação do empréstimo concedido pelo BCP, veio a revelar-se bastante onerosa, **em virtude, fundamentalmente, da morosidade do processo de elaboração, aprovação, promulgação e publicação do referido Decreto-Lei, que consubstanciou o instrumento escolhido pelo Governo para a resolução dos problemas financeiros da Portugal *Frankfurt*, S.A..**

12ª Com efeito, de acordo com os cálculos efectuados, o custo desta solução para o reembolso do passivo e, consequentemente, para o encerramento da liquidação da sociedade, até Maio de 1999, já as-

cendia a 19 453 contos[8], colocando-se a questão de saber se a decisão tomada terá sido a mais económica e conforme aos critérios da boa gestão dos dinheiros públicos, face a outras alternativas, como por exemplo, um ou mais aumentos de capital social, ou, como teria sido desejável uma rigorosa previsão inicial dos custos a que a sociedade teria de fazer face.

Acresce ainda que a DGT, enquanto entidade gestora das participações sociais do Estado, ao adquirir a totalidade das acções da sociedade da PF 97, S.A. e, consequentemente, o seu património, efectuou um mau negócio quantificado por um prejuízo superior a 350 000 contos.

13ª **As remunerações dos membros executivos do Conselho de Administração foram estipuladas na Assembleia Geral da sociedade realizada em 29 de Novembro de 1996, e ratificadas posteriormente pelo Ministro da Cultura. Para efeitos de fixação dos respectivos valores (795 790$: Presidente, 707 200$: Vogais) a *Portugal Frankfurt 97, S.A.* foi equiparada a uma empresa pública tipo A (coeficiente de dimensão da empresa) e nível 1 (grau de complexidade da sua gestão)[9]. Estes parâmetros e respectivos procedimentos de aplicação vem consagrados, e apenas, na Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89 de 26 de Agosto de 1989.**

Na fixação das remunerações dos órgãos sociais da Sociedade foi levado em conta o estabelecido na citada Resolução, **mas sempre escolhendo os grupos de dimensão e os níveis de complexidade mais favoráveis para os gestores.** Isto significa que foram contornados e ultrapassados os pressupostos e critérios normativos em que assenta a definição da dimensão da empresa e a fundamentação da graduação da complexidade da gestão.

---

[8] Neste valor estão incluídos os custos referentes a encargos bancários (juros e encargos conexos), os honorários e despesas de pequeno montante suportadas pela sociedade a partir de Julho de 1998, até Maio de 1999.

[9] De acordo com os cálculos sobre aquele valor padrão, um presidente de uma empresa do grupo A e de nível 1 (os máximos) de complexidade de gestão aufere a remuneração mensal ilíquida de cerca de 799 877 contos e a do vogal executivo cerca de 707 583 contos. Para o ano de 1997 as alterações a estas remunerações, dentro dos mesmos pressupostos, não foram de teor significativo, tendo a remuneração do presidente sido fixada em 823 875 contos e a dos vogais executivos em 728 812,5.

Assim, a tutela, na sequência de proposta da assembleia geral da Sociedade, autorizou a fixação das remunerações dos gestores pelas modalidades máximas e mais favoráveis.

Porém:

- Sem atender aos critérios previstos na Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89 para definir o grau de dimensão da Sociedade;
- E igualmente, sem fundamentar a graduação da complexidade da gestão.

14ª Em 17 de Dezembro de 1997, através de contrato de cessão de posição contratual, a *Portugal Frankfurt 97, S.A.* cedeu, com acordo da locadora, a sociedade Leasing Atlântico, S.A., a posição contratual que detinha no contrato, relativamente à compra de uma viatura em regime de Aluguer de Longa Duração, a um Administrador da sociedade, pelo valor da dívida que a empresa ainda tinha para com a sociedade locadora, que ascendia a 1 891 contos; Ora o valor de mercado da referida viatura segundo os critérios correntes, orçaria os 4 100 contos.

Esta cedência da posição contratual consubstancia a realização de **um negócio desfavorável para a sociedade** *Portugal Frankfurt 97, S.A.*, uma vez que esta poderia ter obtido, através da alienação da viatura no mercado, uma importância de cerca de 4 100 contos. Assim, a PF 97, poderia ter obtido, e não obteve, um ganho quantificado pela diferença entre o valor de 4 100 contos e o valor de alienação referido, ou seja 2 209 contos.

Por outro lado, esta diferença pode ainda ser perspectivada como uma remuneração em espécie atribuída a um Administrador da sociedade, enquadrando-se no artigo 2º do Código do IRS, e, por conseguinte, deveria ter sido englobada nos seus rendimentos para efeitos de tributação em IRS.

15ª Comprovou-se ainda que o mesmo Administrador, no ano de 1997, efectuou com a utilização do cartão de crédito que lhe foi atribuído pela empresa, despesas em vestuário, tabaco, armações de óculos e outras (com base na informação disponível não foi possível efectuar

o detalhe ou discriminação destas despesas), pelo montante total de 728 074$ e montantes parciais de 604 119$, 720$, 25 000$ e 98 235$, respectivamente, tendo sido contabilizados pela empresa na conta *64.9- Custos diversos com o pessoal.* Face à sua natureza, estas despesas devem reputar-se como pessoais.

Embora o montante total destas despesas não seja significativo, a sua contabilização como custo por parte da empresa é questionável, face aos princípios que devem presidir ao dispêndio de dinheiros públicos, ainda que geridos por entidades do SPE, designadamente os da boa gestão, ou seja da sua indispensabilidade para a prossecução das suas actividades ou do seu objecto social.

Por outro lado e face ao disposto no artigo 2º do Código do IRS, estas despesas são consideradas remunerações em espécie e, como tal, deveriam ter sido englobadas nos rendimentos do Administrador para efeitos de tributação em IRS.

16ª **No período compreendido entre Dezembro de 1996 e 31 de Dezembro de 1998, a empresa suportou encargos totais pelos serviços de fiscalização que lhe foram prestados pelo Conselho Fiscal composto por um Presidente e dois vogais, sendo um deles uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, no montante de 7 042 contos, assim distribuídos:**

- Sociedade de Revisores Oficiais de Contas: 2 586 contos;
- Presidente e o outro Vogal do Conselho Fiscal: 4 456 contos.

Face à estrutura fixada para este Órgão Social, dificilmente se descortinam as razões que terão levado o legislador do Decreto-Lei nº 177/96, de 21 de Setembro, diploma criador da Sociedade que integra os respectivos estatutos, a não tomar em consideração a obrigatoriedade *(de natureza estruturante)* imposta no Decreto-Lei nº 26-A/96 de 27 de Março *(que entrou em vigor no dia seguinte)* de se adoptar para as sociedade de capitais públicos – *"aquelas em que o Estado e outras entidades públicas são, directa ou indirectamente, os únicos proprietários da totalidade do respectivo capital social"*[10] – a estrutura de **fiscal único** de competência técnica especializada.

[10] Cfr. Artigo 1º do Diploma

É certo, que, rigorosamente, nos termos da letra da lei, só as sociedades anónimas de capitais **exclusivamente** públicos estão abrangidas por aquele Diploma e estão sujeitas à obrigação de, em assembleia geral, designarem o fiscal único.

É igualmente certo que, sendo o capital da Sociedade *Portugal Frankfurt 97, S.A.*, composto por 941 000 acções, detendo o Estado directa e indirectamente 99,89% e a APEL *(Associação Portuguesa de Editores e Livreiros)* - entidade privada - 0,11% do capital social, aquela é uma **sociedade de capitais maioritariamente públicos,** já que associa uma entidade privada, detentora da participação referida.

Ao fixar-se uma estrutura do conselho fiscal nos Estatutos da sociedade não se verificou inobservância de normativos legais. Porém e **sem perda de eficácia de fiscalização,** a Empresa teria obtido **ganhos de eficiência,** consubstanciados numa poupança de 4 456 contos, se tivesse optado pelo fiscal único.

17ª Durante o ano de 1997 e através da utilização dos cartões de crédito que lhes foram atribuídos pela empresa, a Directora Executiva, o Director Administrativo e Financeiro, o Comissário da Edição e o Comissário do Pavilhão efectuaram compras em vestuário, brinquedos para crianças, C.D. de música, artigos de perfumaria, cabide para gravatas, bengala e artigos domésticos pela importância total de 871 426$ e pelos montantes parciais de 315 102$, 101 404$, 202 132$ e 252 788$, respectivamente. Estas despesas foram contabilizadas pela empresa na conta *64.9- Custos diversos com o pessoal.* Verificou-se ainda que foi contabilizada a importância de 15 560$, na conta *6221611- Livros técnicos*, relativa a compras de livros literários efectuadas pela referida Directora Executiva e a importância de 12 980$ registada na conta *62221129- Despesas de representação*, referentes a compras de música de C.D. efectuadas pelo Director Financeiro.

Face ao que precede, observa-se:

a) **Relativamente à sociedade**

- **Os documentos de suporte das referidas despesas não constituem prova suficiente de que as mesmas foram efectuadas ao serviço da empresa;**

- **As despesas efectuadas, face à sua natureza, não podem ser consideradas indispensáveis à realização do exercício das actividades da empresa ou da prossecução do seu objecto social, assumindo o tipo de despesas pessoais.**

b) Relativamente aos utilizadores dos cartões de crédito
- As despesas em questão, por revestirem a natureza de remunerações em espécie, deveriam ter sido enquadradas no artigo 2° do Código do IRS e, como tal, englobadas nos seus rendimentos, para efeitos de tributação em sede de IRS.

18ª **Comprovou-se que as importâncias pagas á Directora Executiva, e aos Comissários do Pavilhão, da Edição e Administrativo e Financeiro, a título de reembolso de** despesas com deslocações em viatura própria **no montante total de 1 719 065$:**

- **Não assumiram um carácter pontual**, uma vez que foram pagas regularmente (todos os meses do ano, com excepção de Dezembro);
- **Não foram validadas pela Administração**, uma vez que, com excepção do valor de 67 410$ referente a deslocações efectuadas em Agosto pelo Comissário Administrativo e Financeiro, cujo pagamento foi devidamente autorizado, todas as outras importâncias referentes às deslocações efectuadas em serviço não o foram, ou seja, não foram adequadamente validadas pela Administração.

Acresce que a Directora Executiva e os Comissários do Pavilhão e da Edição receberam importâncias totais muito aproximadas (existem apenas diferenças de um e de três escudos) de um valor padrão ou *standard* de 350 000$ anuais. Quanto ao Comissário Administrativo e Financeiro, verificou-se existir uma diferença para mais, relativamente a esse valor padrão, de 107 267$, estando uma parte justificada (67 410$) pela autorização concedida pela Administração para a realização das deslocações em viatura própria.

Do que precede, resultam indícios de que as importâncias de 350 000$ terão sido atribuídas à Directora Executiva e aos Comissários da Edição e Administrativo e Financeiro a título de **complemento de remuneração** e, enquanto tal, enquadrar-se-iam no artigo 2° do Código do IRS e deveriam ter sido englobadas nos seus rendimentos, para efeitos de tributação em IRS.

Quanto ao Comissário do Pavilhão, uma vez que exerceu funções para a sociedade PF 97, em regime liberal ou de prestação de serviços (trabalho independente), há apenas a sublinhar que, com este vínculo profissional, deveria ter emitido, de acordo com o artigo 107º do Código do IRS, recibos de todas as importâncias recebidas que totalizaram 349 997$.

19ª Verificou-se, através dos testes substantivos específicos concretizados para o efeito que:

- A alienação dos bens do activo imobilizado corpóreo gerou proveitos de 37 845 contos;
- Estes proveitos representaram apenas 10,5% do valor total de aquisição dos bens;
- De entre as taxas de realização, há que destacar, **pela positiva** a alienação dos *stands* e a cedência da posição contratual da viatura adquirida em regime de ALD, que atingiram taxas de 34,8% e 35,1%, respectivamente, e **pela negativa** a alienação do pavilhão e das outras instalações que, ao contrário do que seria de esperar, tendo em conta a sua vida útil esperada, registaram taxas de realização de apenas 2,1%. Relativamente à viatura convirá, porém, relembrar que o valor em questão corresponde à dívida que a sociedade tinha, à data de cedência da posição contratual, para com a Locadora, a qual se considera, contudo, bastante inferior ao seu valor de mercado.

Face ao que precede, não pode deixar de se concluir que as taxas de realização efectivas alcançadas com a alienação dos bens do activo imobilizado corpóreo, **ficaram muito aquém** do objectivo fixado na Assembleia Geral da sociedade, de 25 de Setembro de 1997, que apontavam para percentagens da ordem dos 40%.

Sublinhe-se que os adquirentes dos bens alienados foram fundamentalmente os colaboradores e os accionistas da sociedade, sendo oportuno referir que, após as diligências efectuadas com a Câmara Municipal de Lisboa saírem goradas, a Parque Expo, S.A., acabou por adquirir o pavilhão, pelo valor simbólico de 5 000 contos, estando prevista a sua montagem no *Cabeço das Rolas* (espaço localizado na porta sul do Parque das Nações).

20ª O desempenho económico e financeiro negativo obtido pela empresa, parece contrastar, conforme o demonstram as notícias e os artigos publicados na imprensa nacional e internacional, com os resultados qualitativos alcançados com a divulgação da Cultura Portuguesa, através da participação de Portugal como *País Tema* na 49ª Feira do livro de *Frankfurt*, designadamente na área da Literatura. Sublinhe-se, no entanto, que a sociedade, após a realização do evento, não elaborou um Relatório Global, devidamente quantificado, relativo às actividades desenvolvidas e ao grau de consecução dos seus objectivos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 51/99

REGIÕES DE TURISMO – DÍVIDA PÚBLICA – ENDIVIDAMENTO – ACTIVIDADE TURÍSTICA – FINANÇAS LOCAIS – CONTABILIDADE ORÇAMENTAL – CONTA CORRENTE

ASSUNTO:

AUDITORIA DIRECCIONADA À ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO DAS REGIÕES DE TURISMO

O Conselheiro Relator 21.10.99
Alípio Duarte Calheiros

OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

O Turismo é uma actividade económica que assenta basicamente em empresas privadas e em grandes núcleos constituídos pela população e o seu território, os turistas e as instituições públicas de enquadramento do sector.

As Regiões de Turismo (RT's) - pequena parcela das entidades intervenientes no sector do turismo - são pessoas colectivas de direito público dotadas de autonomia administrativa e financeira e património próprio competindo-lhes: valorizar turisticamente as respectivas áreas; elaborar os planos de acção turística da região; promover a oferta turística no mercado interno e colaborar com os órgãos centrais de turismo com vista à sua promoção externa e à consecução dos objectivos da política nacional que for definida para o sector.

As RT's foram instituídos pelo Decreto-Lei nº 327/82, de 16.08 posteriormente substituído pelo Decreto-Lei nº 287/91, de 9.08.

Nos termos do disposto na alínea n) do artº 31º do Decreto-Lei nº 287/91, de 9.08, uma das fontes de receitas das RT's decorre do produto dos empréstimos contraídos.

Esta contracção de empréstimos deve obedecer, genericamente, às regras previstas para as autarquias locais, com as necessárias adaptações, atendendo a que os princípios de recurso ao crédito mencionados para as autarquias se enquadram perfeitamente no âmbito das atribuições destinadas às RT's, pelo artº 2º do Decreto-Lei nº 287/91, de 9.08.

A Lei nº 1/87, de 06.01 – Lei das Finanças Locais estipula no artº 15º regras sobre a natureza dos empréstimos, que se aplicam, igualmente, aos empréstimos contraídos pelas RT's.

Atento o exposto sobre a adopção do regime financeiro e contabilístico autárquico por parte das RT's, as normas enunciadas sobre a contracção de empréstimos devem ser respeitadas por estes organismos na sua actividade. A excepção imposta pelo regime jurídico em referência respeita às regras definidoras dos limites e condições dos empréstimos contraídos, constantes do artº 15º, nº 4º (parte final) e nº 6 da Lei nº 1/87, de 06.01, uma vez que as mesmas pressupõem financiamentos específicos das autarquias locais (FEF), e por isso inaplicáveis às RT's, ou despesas de investimento, relevantes para as autarquias mas sem expressão prática no caso das entidades em análise.

Das dezanove RT's existentes, foram auditadas seis, em cumprimento do Programa de Fiscalização para o ano de 1998 que determinava a realização de uma auditoria temática, de natureza financeira, tendo como objectivo a análise da evolução do endividamento das RT's, no período de 1995 a 1997.
Neste triénio, em que se insere a análise das RT's, a actividade económica estava em franca expansão, reflectindo o acréscimo da actividade do subsector hóteis e restaurantes a recuperação do turismo.

Sendo as RT's parte integrante do Sector Público Administrativo (SPA), estas patenteiam a evolução positiva das receitas e despesas públicas e bem assim a diminuição da necessidade de financiamento deste sector no triénio.

Constituem receitas das RT's, nomeadamente, as provenientes da arrecadação de impostos (IVA) ou taxas – sendo a primeira a principal fonte de receitas -, da exploração do jogo do bingo, de comparticipações e subsídios do Estado ou de entidades comunitárias e das autarquias locais, bem como da contracção de empréstimos.

Da análise da evolução das receitas das RT's no triénio conclui-se que as receitas totais aumentaram para uma parte significativa das RT's, patenteando maior volume de receitas as do Algarve, Alto Minho e Setúbal e menor as do interior Norte, isto é, as RT's da Serra do Marão, Alto Tâmega e Nordeste Transmontano.

As receitas correntes têm maior peso nas RT's em geral, excepto para as do Alto Minho, Douro Sul e Templários, Floresta Central e Albufeiras onde as receitas de capital têm maior influência. Nas receitas correntes salienta-se o forte contributo do IVA, que tem sido crescente no triénio, registando-se as maiores subidas precisamente nas regiões que detêm, no conjunto, menor volume de IVA, situadas no Alentejo e no interior Norte: São Mamede, Évora, Planície Dourada, Serra do Marão, Douro Sul e Nordeste Transmontano.

As variações ocorridas nas outras receitas correntes decorrem das transferências que, na maior parte dos casos, respeitam a verbas da UE e explicam as variações das receitas correntes totais das RT's.

Quanto às variações das receitas de capital também se constata a influência das transferências, em especial, de verbas da UE e ainda do recurso ao crédito que tem vindo a decrescer.

As RT's têm assim tido uma evolução positiva no seu conjunto, de forma idêntica ao da economia em geral, evidenciando as influencias decorrentes da evolução dos fluxos da UE e ainda diminuído as suas necessidades de crédito, à semelhança do ocorrido para o SPA.

Da caracterização e análise global da evolução e nível de endividamento do conjunto das dezanove RT's, salienta-se:

- As RT's utilizaram diversas formas de recurso ao crédito, nomeadamente, empréstimos de curto prazo - livranças, créditos em regime de conta corrente, descobertos bancários -, empréstimos de médio e longo prazo e ainda outras formas particulares de crédito, das quais se destacam os encargos assumidos e não pagos, para além do leasing e do cartão de crédito.

- Poucas RT's tinham dívidas resultantes de empréstimos de curto prazo e estas decresceram ao longo do triénio.

- No que respeita aos empréstimos de médio e longo prazo, verifica-se que dez RT's tinham dívidas relativas à utilização desta modalidade, que registou igualmente uma tendência decrescente, apesar da subida verificada em 1997 apenas influenciada pelo acréscimo nas RT's do Alto Minho e Évora.

- A generalidade das RT's contraiu encargos que, contudo, não pagou na gerência. No triénio, esta modalidade registou um crescimento acentuado sobretudo influenciado pelo forte crescimento por parte da RT Algarve e ainda pelas RT's da Planície Dourada e da Serra da Estrela. Nas restantes RT's, registou-se, em geral, um decréscimo nesta modalidade.

- endividamento em termos de empréstimos cifrou-se, nos anos de 1995 a 1997, em 259 469 248$00, 188 738 343$00 e 233 640 241$50, respectivamente; em termos de encargos assumidos e não pagos cifrou-se em 171 340 561$50, 266 253 086$00 e 348 032 783$00, respectivamente.

- As RT´s do Alto Tâmega, Leiria/Fátima, Ribatejo e Serra do Marão, não têm dívidas resultantes de empréstimos ou de encargos assumidos e não pagos.

- As RT´s do Algarve, Centro, Planície Dourada, Setúbal e Verde Minho não têm dívidas decorrentes de empréstimos contraídos no período em análise, mas contudo apresentam dívidas de encargos assumidos e não pagos. Saliente-se a RT Algarve que, não tendo dívidas relativas a empréstimos, apresenta o maior nível de endividamento das RT's em 1997, decorrente de encargos assumidos e não pagos, no valor de 170 900 324$00; situação idêntica ocorreu para a RT Templários, Floresta Central e Albufeiras no ano de 1996.

- As restantes RT's (Alto Minho, Douro. Sul, Évora, Nordeste Transmontano, Oeste, Rota da Luz, Serra da Estrela, São Mamede e Templários, Floresta Central e Albufeiras) têm dívidas resultantes de empréstimos e de encargos assumidos e não pagos, sendo a RT Alto Minho aquela que possui, cumulativamente nas duas modalidades, o maior nível de endividamento no ano de 1997, no valor de 102 082 429$00.

- As RT's que se encontram com um nível de endividamento mais significativo de empréstimos e encargos assumidos e não pagos são, para além da RT Alto Minho, as RT's do Douro Sul, Évora, Oeste, Rota da Luz e de São Mamede, tendo sido estas as entidades seleccionadas para serem auditadas.

Da análise do endividamento das seis RT's auditadas salienta-se:

- As RT´s revelam algumas dificuldades na adaptação ao regime e registos contabilísticos das autarquias, uma vez que ainda recentemente utilizavam os relativos à contabilidade orçamental.

  No que respeita aos regimes contabilísticos não é observado o Decreto Regulamentar nº 92-C/84, de 28.11, pelas RT´s do Alto Minho, Douro Sul e São Mamede.
  A contabilização e classificação dos empréstimos de curto prazo, no caso das RT's do Alto Minho, Douro Sul e São Mamede, não obedece ao disposto nos Decretos-Leis nºs 258/79, de 28.07, 341/83, de 21.07, 332/90, de 29.10 e na Lei nº 1/87, de 6.01, que fundamentam a jurisprudência firmada pelo TC (Acórdão nº 148/95), uma vez que assumiram a natureza de empréstimos de médio e longo prazo.

  Quanto às Instruções do TC para *a "organização e documentação das contas e serviços com contabilidade autárquica"* constata-se igualmente que nem sempre são devidamente observadas pelas RT´s Alto Minho, Douro Sul, Évora e São Mamede.

- As RT's Alto Minho, Douro Sul e São Mamede contraíram empréstimos subscritos por livranças que tiveram como finalidade ocorrer a dificuldades de tesouraria, funcionando como antecipação da receita - IVA Turismo, PIDDAC (no caso da RTAM) e fundos comunitários (no caso da RTDS).

  A RT Alto Minho foi a região de turismo que mais utilizou esta modalidade de crédito e consequentemente mais encargos financeiros suportou. Estes encargos também atingem montantes mais elevados face ao curto período de vigência das livranças, razão pela qual esta prática foi abandonada a partir de 1997.

- Quanto à modalidade de empréstimo em regime de conta corrente verifica-se que, das seis RT's auditadas, apenas as RT's de Alto Minho, Douro Sul e Évora recorreram à sua utilização.

- Da análise evolutiva da utilização destas modalidades de crédito de curto prazo - livranças e conta corrente - ,verifica-se que as RT's do Alto Minho, Douro Sul, Évora e São Mamede têm vindo a utilizá-las de uma forma que reflecte preocupação pela gestão financeira.

  Assim, as livranças têm sido substituídas pelo regime de conta corrente e este pelo empréstimo de curto prazo ou de médio e longo prazo, já que as RT's têm optado por soluções de crédito com prazos de vencimento mais alargado e consequentemente com encargos financeiros menores, diminuindo assim o custo do recurso ao crédito.

- A análise cruzada da documentação relativa aos empréstimos contraídos, extractos de contas, reconciliações e circularização das diversas entidades bancárias, permitiu verificar que algumas RT's - Alto Minho, Douro Sul, Évora e São Mamede - recorreram com frequência à utilização de descobertos bancários, sendo a RT Alto Minho a que suportou mais encargos financeiros resultantes dessa utilização, sobretudo em 1996.

- Os empréstimos de médio e longo prazo foram celebrados, na generalidade, antes do período em análise, com o Fundo de Turismo e destinaram-se à aquisição de edifícios para sedes das RT's, obras e equipamentos das mesmas. Todas as RT's suportaram, no período em questão, encargos financeiros resultantes de empréstimos contraídos nesse período e/ou anteriormente.

  No triénio são poucos os empréstimos de médio e longo prazo contraídos e destinaram-se basicamente a saneamento financeiro; Para o efeito, foram celebrados contratos com instituições bancárias, à excepção do empréstimo contraído pela RT Douro Sul para obras no edifício sede, o qual foi celebrado com o FT.

- No que respeita às outras formas particulares de crédito, verifica-se que a quase totalidade respeita a encargos assumidos e não pagos e que, no período em análise, três das RT's auditadas, RT Oeste, Rota da Luz e São Mamede, os liquidaram sempre na gerência seguinte.

As restantes três RT's, não procederam dessa forma, salientando-se que a RT Alto Minho, que detem o maior volume de encargos assumidos e não pagos, manteve por pagar 24% e 28% em 1995 e 1997, respectivamente.

Tal facto deveu-se às dificuldades decorrentes do aumento dos encargos originado pela recuperação e manutenção do Castelo de Santiago da Barra.

Para as RT's do Douro Sul e Évora destaca-se o ano de 1996 durante o qual ambas as RT's não pagaram cerca de 30 % dos encargos assumidos.

Salienta-se ainda que a RT Évora utilizou, a partir de 1996, o sistema de leasing para adquirir uma viatura, e o recurso a um cartão de crédito.

Em síntese, verifica-se que apenas quatro regiões de turismo, RT do Alto Minho, Douro Sul, Évora e São Mamede, recorreram ao crédito no triénio em análise, embora todas suportem encargos financeiros resultantes de empréstimos contraídos anteriormente, conforme se referiu.

Constata-se ainda que o recurso ao crédito, em valores absolutos, é maior na RT Alto Minho, o mesmo sucedendo com as amortizações e encargos financeiros.

Em termos relativos igualmente sobressai o peso que o recurso ao crédito tem nos fluxos financeiros recebidos pela RT Alto Minho, atingindo 34,35%, 42,12% e 46,29% em cada um dos sucessivos anos do triénio.

Embora em valores absolutos quer o recurso ao crédito quer as receitas totais da RT Douro Sul fiquem bastante aquém dos da RT Alto Minho, em valores relativos o peso do crédito é igualmente significativo com 43,88%, 34,54% e 23,52% em 1995, 1996 e 1997, respectivamente.

Merece também especial menção a forte redução no recurso ao crédito em 1997 por parte das RT's de Évora e São Mamede.

Globalmente, é possível concluir que para o conjunto das RT's o recurso ao crédito tem decrescido no triénio (excepto para a RT Alto Minho que re-

gistou um aumento em 1997), conclusão esta reforçada pelo facto de em 1998 ser praticamente inexistente.

O custo do recurso ao crédito também tem decrescido no triénio para o conjunto das RT's, salientando-se a pouca expressão que atinge nas RT's do Oeste e Rota da Luz, mas é mais significativo nas RT's Alto Minho e Douro Sul, situando-se em termos relativos acima dos 30%, podendo eventualmente limitar o desenvolvimento da actividade da região.

Sobre este assunto RTAM refere que ***" ...a eventual limitação do desenvolvimento da actividade da região, (...) não vem acontecendo, estando a RTAM interessada em, cada vez mais, levar bem longe as nossas obrigações, não só em termos de promoção, quer a nível externo quer interno, como na animação e no fomento da criação de infra-estruturas turísticas aproveitando o potencial endógeno dos Municípios que enformam a RTAM, bem documentado, aliás, no Relatório das Contas de Gerência dos anos considerados pela Auditoria, o que vem demonstrando uma actividade sempre mais lata em prol do desenvolvimento turístico do Alto Minho."***

Em termos de dívida salienta-se que, na sua estrutura, pesa sobretudo a dívida relacionada com os empréstimos contraídos, ainda que, nalguns casos, os encargos assumidos e não pagos tenham alguma importância como nas RT's de Alto Minho, Douro Sul e Évora.

A dívida assume maior importância nas RT´s do Alto Minho e Évora e menor na RT Rota da Luz. Também se constata que a dívida, tem sido claramente decrescente nas RT´s do Oeste, Rota da Luz e São Mamede e nas restantes RT's tem sofrido algumas oscilações.

Finalmente, poder-se-á concluir que há uma tendência decrescente desta dívida, já que, em 1998 praticamente não houve recurso ao crédito e, nos casos em que ocorreram acréscimos em 1997, os valores absolutos alcançados neste ano foram inferiores aos de 1995.

Esta tendência decrescente poderá, numa conjuntura desfavorável, ser invertida e o endividamento ser demasiado significativo na actividade financeira das RT´s, uma vez que as regras definidoras dos limites de endividamento constantes da Lei nº 1/87, de 06.01 (actualmente revogada pela Lei nº 42/98, de 6/08), pressupõem financiamentos específicos das autarquias locais (FEF), e por isso inaplicáveis às RT's.

Este aspecto, associado à natureza jurídica das RT's, tem mantido as RT's afastadas da prestação de informação sobre as operações de financiamento – que se pretende consolidada do conjunto do Sector Público Administrativo – ao Instituto de Gestão do Crédito Público e à Direcção – Geral do Orçamento, respectivamente pelos serviços e fundos autónomos e pelos municípios e Regiões Autónomas, por força do disposto, anualmente, no Decreto – Lei de execução orçamental.

Assim sendo, conclui-se que as RT's carecem de regulamentação própria nesta matéria.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 53/99

EMEL, EP – EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL – ESTACIONAMENTO - AUDITORIA DE GESTÃO - MUNICÍPIO DE LISBOA – REMUNERAÇÕES – ENDIVIDAMENTO

ASSUNTO:

AUDITORIA À EMEL

O Conselheiro Relator 28.10.99
Mira Crespo

CONCLUSÕES

1 A EMEL, sendo uma empresa pública municipal, insere-se na denominada administração local indirecta, dado que prossegue no âmbito do município fins alheios (da autarquia) em nome próprio. Rege-se pelos seus Estatutos, pelas deliberações dos órgãos municipais e demais actos que a tenham aprovado e, subsidiariamente, pela legislação aplicável às empresas públicas e pelas normas de direito privado, detendo a CML, sobre ela, verdadeiros poderes de superintendência – e não unicamente de simples tutela, como parece resultar dos ditos Estatutos.

2 A EMEL, suportada num Parecer, constituiu-se por mero efeito de deliberação da assembleia municipal, sem a consequente celebração de escritura pública. Tal parecer partiu do pressuposto que, devendo as empresas públicas do Estado, por virtude do Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril (artigo 4º), ser criadas por Decreto, que é uma acto da competência do Governo e de natureza administrativa, e não tendo a assembleia municipal poder para emitir Decretos – sendo certo que a lei, no artigo 39º, nº 2, alínea g), da Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, atribui competência a este órgão para autorizar o município a criar empresas públicas municipais – então, tal criação deve ser feita "*através de acto enquadrado no exercício da função administrativa, que também a eles cabe*", isto é, deliberação da assembleia municipal. Em conse-

quência, conclui o parecer que *"A atribuição da personalidade jurídica resulta da própria deliberação que cria a empresa."*.

3 Não se acompanha este raciocínio, pelo menos no que toca a alguns dos seus pressupostos e às respectivas conclusões. Com efeito, confundem-se aqui as noções de criação e de constituição. O próprio Decreto-Lei nº 260/76 prevê no artigo 4º referido que a criação se fará por deliberação do Conselho de Ministros, sendo a constituição, essa sim, feita por Decreto. De igual forma, vem agora a Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, nos seus artigos 1º e 5, nº 1, estabelecer uma clara distinção entre estes dois conceitos, sujeitando a constituição das empresas públicas a escritura pública. Ora, o Decreto-Lei nº 100/84 confere competência unicamente para a criação, sendo omissa quanto à natureza do acto de constituição. Assim sendo, entende-se que é aplicável a legislação subsidiária das empresas públicas, no caso o Código das Sociedades Comerciais, o qual prevê a constituição das sociedades por essa mesma forma.

4 O capital social da EMEL é actualmente de 300.000.000$00 (trezentos milhões de escudos) tendo sido integralmente subscrito pela Câmara Municipal de Lisboa, encontrando-se a empresa registada na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa.

5 A sua "tutela" (em nosso entender trata-se de tutela e superintendência) pertence à CML, a qual é exercida através do Presidente ou do vereador em quem ele delegar, e tem por objecto principal *"A instalação e gestão dos sistemas de estacionamento público urbano pago à superfície na cidade de Lisboa, nos termos e condições a definir pela CML"*.

6 A CML recebe 50 % das receitas brutas da EMEL, como contrapartida da cedência da gestão dos espaços públicos de estacionamento, o que totalizou, no período de 1994 a 1998, a importância global de 2 128 556 contos.

Para além destas transferências, a CML beneficiou de ganhos indirectos no montante total de 737 000 contos, respeitantes essencialmente a investimentos efectuados pela EMEL.

A atribuição à CML da participação nos lucros da empresa, a que se refere o nº 6 do artº 25º dos Estatutos, não se concretizou, em virtude da existência de prejuízos nos exercícios decorridos.

7 Para efeitos de remuneração dos membros do conselho de administração, a CML, por referência ao Estatuto Remuneratório dos Gestores Públicos, classificou a EMEL em 23.09.94, no grupo C, nível 2, e, mais tarde, em 09.04.98, incluiu-a no Grupo C, nível 1. Dados os factores que devem presidir à graduação da empresa relativos à complexidade da sua gestão, parece-nos que foram excessivas as inclusões nos níveis 2 e 1, dado tratar-se de uma empresa que não apresenta uma complexidade de gestão que o justifique.

8 Os Planos de Actividades foram elaborados com o detalhe exigido nos estatutos da EMEL, nomeadamente no artº 21º, nº 2, no que diz respeito à explicitação da forma de concretização dos investimentos projectados, as respectivas fontes de financiamento e os resultados.

Todos os Planos de Actividades anuais e plurianuais foram objecto de parecer da Comissão de Fiscalização, e submetidos à aprovação da CML, dando assim cumprimento ao estipulado no artº 15º, alínea c) e no artº 17º, nº 2, alínea a) dos estatutos da EMEL.

9 Nos Relatórios de Actividades apresentados pelo Conselho de Administração deu-se cumprimento à disposição estatutária definida no artº 27º, uma vez que foi feita uma apresentação da actividade desenvolvida ao longo de cada exercício económico, seguindo-se uma exposição por áreas, onde se incluíram matérias referentes a:

- Organização e Recursos Humanos;
- Administração Geral;
- Análise Financeira, destacando-se o endividamento, resultados e respectiva aplicação e capital próprio;
- Conclusão e perspectivas.

10 Os relatórios do Conselho de Administração foram acompanhados dos respectivos pareceres da Comissão de Fiscalização, tendo sido submetidos à aprovação da CML, para posterior publicação no Diário da República e no Boletim Municipal, respeitando o disposto nos artº 15º, nº 1, al. d) e 27º, nºs 2 e 3, dos estatutos.

11 Da análise efectuada à estrutura económico-financeira da empresa no quadriénio de 95/98, ressaltam as seguintes conclusões:

- Os Resultados Líquidos apresentaram sempre valores negativos (94 800 contos em 1995, 16 022 contos em 1996, 41 194 contos em 1997 e 49 173 contos em 1998), derivados do facto de o nível de actividade ainda não ser suficiente para gerar os proveitos necessários à cobertura dos custos de estrutura, designadamente, as transferências de 50% das receitas para a CML, os custos com publicidade, sinalização, vigilância e pessoal.

- Os proveitos resultaram preponderantemente das receitas dos parcómetros (aproximadamente 90 % do valor total das receitas) e dos parques de estacionamento.

- Nos custos globais, cujo crescimento esteve ligado ao aumento da actividade, as rubricas que maior contributo tiveram no seu cômputo foram as de Fornecimentos e serviços externos e de Custos com pessoal.

12 No biénio 97/98, constatou-se que:

- Os resultados directos de exploração aumentaram em termos absolutos em 1998, tendo no entanto diminuído o seu peso relativo em relação aos proveitos operacionais;

- aumento dos custos de estrutura dos quais os custos com pessoal detêm a maior fatia, fez com que o rácio de cobertura dos custos de Estrutura pelo resultado directo de exploração tenha diminuído, passando de 91,44%, em 1997, para 85,3%, em 1998;

- Todavia, embora o total dos custos de estrutura tenha aumentado em valor absoluto (29,6%), diminuíram, no mesmo período, o seu peso relativamente aos custos totais, passando de 23,82% para 21,14%.

- No activo as rubricas com maior peso são as Imobilizações corpóreas e os Custos diferidos, resultante, a primeira, dos investimentos realizados na aquisição de parcómetros e, a segunda, nos custos a transferir para exercícios seguintes advindos das obras na via pública, seguros e fiscalização;

- capital inicial no montante de 80 000 contos depressa foi absorvido pela actividade da empresa, havendo, em 1998, um aumento para 300 000 contos, justificado pela aquisição do futuro edifício – sede;

- No Passivo, ressalta a rubrica de Empréstimos obtidos m.l.p. que alcança valores significativos, mais de 1 500 000 contos, devido ao financiamento dos planos de investimento.

13 A análise dos indicadores de actividade e de fiscalização e policiamento elaborados para os anos de 1997 e 1998, permitiu concluir que:

Relativamente ao ano de 1997

O número de lugares de estacionamento no final do ano quase duplicou em relação ao valor registado no início do mesmo ano, tendo sido responsáveis pelo aumento apenas os lugares dos parcómetros, visto que o número de lugares nos parques se manteve constante;

Comparando o número de parcómetros entre Janeiro e Dezembro, verificou-se um aumento de 76%;

O número de fiscais passou de 70 em Janeiro para 98 em Dezembro, registando-se assim um aumento de 40%;

Neste ano, **os custos de policiamento/lugar/mês** registaram um aumento nos primeiros quatro meses do ano, tendo-se verificado, a partir de Maio de 1997, um decréscimo situando-se no final do ano em **355$00/lugar/mês**.

Relativamente ao ano de 1998

O número de lugares de estacionamento no período compreendido entre Janeiro e Dezembro registou um aumento de 45,5%, para o qual contribuiu em especial o aumento verificado no número de lugares dos parcómetros, já que o peso relativo dos lugares nos parques em relação ao total do número de lugares, representou este ano, apenas 2,5%;

No período compreendido entre Janeiro e Dezembro, o número de parcómetros registou um aumento de 41,5%;

O número de fiscais passou de 100 para 113 efectivos no final do ano;

A evolução dos custos de policiamento/lugar/mês não foi uniforme durante os 12 meses do ano, havendo entre Abril e Junho e entre Setembro e Novembro, um aumento em relação aos restantes meses e um decréscimo acentuado no mês de Dezembro.

14 A análise da evolução do sistema ao longo dos 4 anos de actividade da empresa, permitiu constatar uma evidente expansão, evidenciada quer pelo aumento do número de lugares de estacionamento, quer pelo valor de receitas.

Porém, a **receita média/lugar/dia** não sofreu idêntica evolução, tendo vindo a decrescer a partir de 1997, atingindo o seu valor mínimo em Agosto de 1998 (**357$00**), devido a um conjunto de varáveis a saber:

- A expansão da instalação de parquímetros em zonas altamente residenciais, tais como Av. João XXI, Campo de Ourique, Lapa, Bairro de S. Miguel, etc;

- Comportamentos abusivos por parte dos utentes relacionados com o incumprimento dos regulamentos, nomeadamente quanto ao pagamento das taxas, estacionamento proibido, e quanto à rotatividade do estacionamento, que não têm sido tão penalizados quanto seria necessário, apesar da fiscalização da EMEL e da actuação da PSP, em parte devido à fraca eficácia do processo de aplicação de coimas pela DT/PSP;

- Ocupação de lugares de estacionamento por diversos tipos de estaleiros, que efectivamente não são pagos ou cujo pagamento está incluído nas licenças de ocupação da via pública emitidas pela CML.

15 A quebra verificada na receita média/lugar/dia é preocupante e a intervenção nesta área passa pela realização de um estudo fundamentado so-

bre esta problemática que, além de uma mera actualização tarifária, reflicta uma perspectiva de racionalização dos custos de policiamento/fiscalização e uma análise detalhada à situação dos residentes.

16 Considerando que o Regulamento Geral de Estacionamento de Duração Limitada, actualmente em vigor, isenta do pagamento de qualquer taxa, os cidadãos residentes nas zonas intervencionadas pela EMEL, e que de acordo com a evolução do sistema o número de cartões de residente actualmente atribuídos é superior ao número de lugares entretanto criados, pelo que, sem dúvida, importa considerar a questão dos residentes, de forma a conduzir a uma utilização mais rigorosa e mais justa do espaço público destinado ao estacionamento. Uma das soluções a equacionar poderia passar, numa primeira fase, pela atribuição de um custo de emissão por cada cartão.

No seguimento desta questão, a Assembleia Municipal de Lisboa, em reunião de 25/01/99, mandatou o Pelouro do Trânsito e Infra-Estruturas Viárias para proceder a um estudo sobre o tratamento equitativo dos residentes, num prazo máximo de três meses, estudo este que, nesta data, ainda não se encontra concluído.

17 A análise efectuada ao circuito das operações da despesa permitiu constatar que são cumpridos os requisitos constantes do Regulamento Interno, bem como no caso das despesas resultantes de empreitadas na via pública, de sinalização horizontal, de manutenção e outro tipo de empreitadas relacionadas directamente com a empresa ou com o desenvolvimento do seu objecto, os correspondentes processos obedecem aos preceitos legais em vigor e aplicáveis às empreitadas de obras públicas, verificando-se em cada caso o cumprimento do estipulado sobre delegações de competências referentes à autorização da despesa.

18 A análise efectuada ao circuito das operações da receita, permitiu constatar a fiabilidade do sistema instaurado, evidenciando-se em especial a segurança apresentada pelo equipamento (parcómetros) verificada ao longo do processo de realização da colecta, não permitindo que os intervenientes no processo tenham contacto físico com os valores até à sua entrada no banco.

19 A verificação efectuada na área do imobilizado revelou que a empresa não elabora fichas de imobilizado, possuindo apenas uma listagem dos bens e um mapa de amortizações.

A inexistência destas fichas bem como de um programa de imobilizado ligado à contabilidade, não permite que esta secção proceda ao confronto do total das fichas com os saldos do razão, com o objectivo de testar a actualização dos registos.

20 A apreciação do endividamento e dos critérios subjacentes à escolha das entidades financiadoras, evidenciou que:

- Em todos os casos apreciados, a EMEL deu cumprimento ao estabelecido nos estatutos, nomeadamente na alínea i) do nº 1, do artº 15º e na alínea a) do nº 3 do artº 17º, uma vez que em todas as situações foi consultada a Comissão de Fiscalização, bem como solicitada a autorização da Câmara Municipal de Lisboa;

- Em todas as situações analisadas foram consultadas várias entidades bancárias, tendo-se optado pelas propostas mais vantajosas em termos de taxa de juro, prazos de utilização, reembolso e garantias;

- A empresa, face ao seu nível de actividade, procurou concentrar a sua relação com o mercado bancário nos dois bancos com que mais trabalha, a fim de poder garantir as contrapartidas negociadas ao longo dos diversos processos de financiamento.

CRÓNICA DA LEGISLAÇÃO(*)

(*) *A Crónica de Legislação,* elaborada no *Gabinete de Estudos (DIJ),* inclui a lista seleccionada 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 Janeiro a Junho de 1999, 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

ACESSO À ACTIVIDADE DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 50464.....386
AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA
DOC 49201.....403
DOC 49237.....403
DOC 49448.....415
ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO
DOC 51772.....402
ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE LISBOA (APL)
DOC 51175.....413
ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE SINES (APS)
DOC 50711.....396
ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DA REGIÃO DA MADEIRA (APRAM)
DOC 49119.....403
ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO
DOC 51694.....407
ADMINISTRAÇÃO GERAL TRIBUTÁRIA
DOC 50650.....396
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOC 49201.....403
DOC 49887.....384
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA INTERNET
DOC 50139.....412
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE (ARS)
DOC 51701.....419
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA
DOC 49371.....384
AFECTAÇÃO DE BENS
DOC 50317.....385
AGÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE (AASS)
DOC 51701.....419
AGÊNCIA MULTILATERAL DE GARANTIA DOS INVESTIMENTOS
DOC 49287.....410
ALIENAÇÃO DE ACÇÕES

DOC 49868 410
DOC 49925 411
DOC 51173 413
ALIENAÇÃO DE BENS
DOC 50317 385
APRECIAÇÃO PARLAMENTAR
DOC 49371 384
DOC 50464 386
DOC 50471 387
DOC 50472 388
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
DOC 49279 423
ÁREA METROPOLITANA DO PORTO
DOC 50470 387
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
DOC 49279 423
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL
DOC 49149 424
ASSINATURA DIGITAL
DOC 49711 391
ASSOCIAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ÀS BOLSAS DE VALORES (INTERBOLSA)
DOC 51611 417
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS
DOC 50616 388
AUTARQUIA LOCAL
DOC 49186 415
DOC 49320 383
DOC 49321 383
DOC 50468 387
DOC 50616 388
DOC 51169 388
DOC 51438 398
AUTO ESTRADAS DA BEIRA INTERIOR (SCUTVIAS)
DOC 50091 392
AUTO ESTRADAS DO NORTE (AENOR)
DOC 49217 389
DOC 49218 409
AUTO-ESTRADAS DA BEIRA INTERIOR (SCUTVIAS)
DOC 50364 411

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
DOC 49336 407

B

BASE DE DADOS DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA **DOC 51414** 399
BENEFÍCIOS FISCAIS
DOC 49310 390
DOC 50601 394
DOC 50936 397
BOLSA DE VALORES
DOC 51611 417
BRISA (AUTO ESTRADAS DE PORTUGAL)
DOC 49310 390
DOC 49408 391

C

CAIXA DO TESOURO
DOC 50482 415
CAPITAL SOCIAL
DOC 50876 413
DOC 51169 388
CENTRO HOSPITALAR DA COVA DA BEIRA
DOC 51159 397
CHEQUE
DOC 50482 415
CÓDIGO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL
DOC 50697 395
CÓDIGO DE PROCEDIMENTO E DE PROCESSO TRIBUTÁRIO
DOC 51208 398
CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
DOC 50697 395
CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS COLECTIVAS (CIRC)
DOC 51421 400
CÓDIGO DO NOTARIADO
DOC 50697 395
CÓDIGO DO REGISTO CIVIL
DOC 50697 395

CÓDIGO DO REGISTO COMERCIAL
DOC 50697 395
CÓDIGO DO REGISTO PREDIAL
DOC 50697 395
CÓDIGO DOS VALORES MOBILIÁRIOS
DOC 51726 401
COMÉRCIO ELECTRÓNICO
DOC 50636 412
COMISSÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE EMPRESA DE OBRA PÚBLICA E PARTICULAR (CCEOPP)
DOC 50891 416
COMISSÃO DE ÍNDICE E FÓRMULA DE EMPREITADA (CIFE)
DOC 50891 416
COMISSÃO DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA (CNC)
DOC 50621 395
COMISSÃO DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS
DOC 50884 396
DOC 51434 401
CONCESSÕES RODOVIÁRIAS DA MADEIRA (VIALITORAL)
DOC 50369 404
CONSELHO DE ILHA
DOC 49237 403
CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL REGIONAL (CESR)
DOC 50064 392
CONSELHO SUPERIOR DA ADMNISTRAÇÃO E DA FUNÇÃO PÚBLICA (CSAFP)
DOC 50951 397
CONTRATAÇÃO PÚBLICA
DOC 51233 416
CONTRATO DE CONCESSÃO
DOC 49217 389
DOC 49218 409
DOC 49408 391
DOC 50091 392
DOC 50364 411
DOC 50369 404
DOC 50470 387
DOC 50711 396
DOC 51471 398
DOC 51772 402

CORRUPÇÃO
DOC 49233 383
CRIAÇÃO DO INSTITUTO DE JOSÉ DE FIGUEIREDO
DOC 50136 393
CRIMINALIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA
DOC 49233 383
CTT – CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.
DOC 51471 398

D

DIRECÇÃO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
DOC 51468 398
DIRECTOR MUNICIPAL
DOC 49320 383
DOCUMENTO ELECTRÓNICO
DOC 49711 391
DOCUMENTO ÚNICO DE COBRANÇA (DUC)
DOC 50483 416

E

EMOLUMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS
DOC 50325 386
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 49279 423
DOC 50472 388
DOC 50891 416
EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 50464 386
EMPRESA CONCESSIONÁRIA
DOC 51169 388
EMPRESA INDUSTRIAL DE TABACOS (TABAQUEIRA)
DOC 50454 412
DOC 51173 413
EMPRESA NACIONAL DE URÂNIO SA
DOC 51483 401
EMPRÉSTIMO A LONGO PRAZO
DOC 49149 424
EMPRÉSTIMO INTERNO
DOC 49286 409
ESTATUTO DOS SERVIÇOS DE APOIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

DOC 51468 398
ESTATUTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO
DOC 50092 385
EXCEDENTE DE TESOURARIA
DOC 49286 409
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
DOC 49174 389
DOC 50478 394

F

FÁBRICA DE PAPEL DO TOJAL (FAPAJAL)
DOC 49925 411
FACTURA
DOC 50628 395
FACTURA ELECTRÓNICA
DOC 50628 395
FALTAS
DOC 49887 384
FÉRIAS
DOC 49887 384
FUNCIONÁRIOS DE JUSTIÇA
DOC 50203 393
FUNDAÇÃO DAS DESCOBERTAS
DOC 50793 396
FUNDO DE COESÃO
DOC 49448 415
FUNDO DE COESÃO MUNICIPAL (FCM)
DOC 51176 414
FUNDO DE FINANCIAMENTO DAS FREGUESIAS (FFF)
DOC 51176 414
FUNDO GERAL MUNICIPAL (FGM)
DOC 51176 414
FUNDOS DE TITULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS
DOC 51420 400

G

GARANTIAS DOS CONTRIBUINTES
DOC 49371 384
GÁS DE PORTUGAL
DOC 49867 390

DOC 49868.....410
GASES INDUSTRIAIS (CARBOLIS)
DOC 49874.....411
GESTÃO MUNICIPAL
DOC 49320.....383
GESTÃO ORÇAMENTAL
DOC 50478.....394

I

INDUSTRIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL
DOC 50464.....386
INFRACÇÃO FINANCEIRA
DOC 49233.....383
INICIATIVA NACIONAL PARA O COMÉRCIO ELECTRÓNICO
DOC 50636.....412
INSTALAÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 51701.....419
INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO
DOC 50482.....415
INSTITUTO DAS ESTRADAS DE PORTUGAL (IEP)
DOC 50478.....394
INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP)
DOC 49286.....409
DOC 51422.....400
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL
DOC 49175.....389
INSTITUTO DE GESTÃO INFORMÁTICA DA SAÚDE (IGIFS)
DOC 51701.....419
INSTITUTO PORTUGUÊS DE CONSERVAÇÃO E RESTAURO (IPCR)
DOC 50136.....393
INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS PORTUGUESAS
DOC 50936.....397

J

JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS (JAE)
DOC 50478.....394

L

LEI DAS AUTARQUIAS LOCAIS (LAL)
DOC 50616.....388

LEI GERAL TRIBUTÁRIA
DOC 49371 384
LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E DA COORDENAÇÃO (SRPC)
DOC 51456 408
LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL
DOC 49175 389
LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO PARA A GESTÃO DAS LOJAS DO CIDADÃO (IGLC)
DOC 51415 399
LICENÇAS
DOC 49887 384

M

MADEIRA REGIÃO AUTÓNOMA
DOC 50092 385
MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA
DOC 49119 403
DOC 49149 424
DOC 49448 415
DOC 51456 408
METRO DO PORTO
DOC 50470 387
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
DOC 50317 385
MODELO DE DOCUMENTO
DOC 51233 416
MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
DOC 49711 391
MOVIMENTAÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS
DOC 51405 418

N

NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA
DOC 50621 395
NORMAS CONTABILÍSTICAS
DOC 51405 418

O

OPERAÇÕES DE TESOURARIA
DOC 51405 418
ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL
DOC 49174 389
ORÇAMENTO DO ESTADO
DOC 49448 415
ORÇAMENTO REGIONAL
DOC 49448 415
ORÇAMENTO SUPLEMENTAR DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
DOC 49980 423

P

PATRIMÓNIO FINANCEIRO
DOC 51611 417
PESSOAL MILITAR
DOC 50032 391
PETROGAL (PETRÓLEOS DE PORTUGAL)
DOC 49867 390
DOC 49868 410
PETRÓLEOS E GÁS DE PORTUGAL
DOC 49257 390
PETRÓLEOS E GÁS DE PORTUGAL (GALP)
DOC 49868 410
DOC 50876 413
PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS
DOC 50471 387
POLÍCIA JUDICIÁRIA
DOC 49233 383
POLÍCIA MUNICIPAL
DOC 50326 386
PORTO CAPITAL EUROPEIA DA CULTURA 2001
DOC 50601 394
PORTUGAL TELECOM
DOC 49238 409
DOC 49423 410
DOC 49924 411
PREÇO DOS MEDICAMENTOS
DOC 51455 417
PRIVATIZAÇÃO

DOC 49238 409
DOC 49257 390
DOC 49423 410
DOC 49924 411
PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DINAMIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA (PEDIP II)
DOC 50449 393

Q

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO (QCA II)
DOC 50450 394

R

REDE DE ESTRADAS
DOC 49217 389
REDE DE ESTRADAS
DOC 50369 404
REMUNERAÇÕES
DOC 50032 391
REPRIVATIZAÇÃO
DOC 49874 411
DOC 50454 412
DOC 51173 413
REVISOR OFICIAL DE CONTAS
DOC 50056 384

S

SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA
DOC 51484 401
SECTOR PORTUÁRIO
DOC 50711 396
SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE
DOC 51454 417
SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL
DOC 51471 398
SERVIÇOS DE APOIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DOC 50065 392
SERVIÇOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS
DOC 49321 383

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
DOC 51694.....407
SISTEMA DE INCENTIVOS FINANCEIROS AO INVESTIMENTO TURISMO (SIFIT III)
DOC 50450.....394
SISTEMA MULTIMUNICIPAL
DOC 51169.....388
DOC 51438.....398
SOCIEDADE ANÓNIMA
DOC 49119.....403
DOC 50369.....404
SOCIEDADE DE DESENVOLVIMENTO DE TIMOR LOROSAE (SDTL)
DOC 51175.....413
SOCIEDADE PORTO 2001
DOC 50601.....394
SOCIEDADE PORTUGUESA DE GÁS NATURAL (TRANSGÁS)
DOC 49868.....410
SOCIEDADES DE TITULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS
DOC 51420.....400
SOCIEDADES GESTORAS
DOC 50884.....396
SOCIEDADES GESTORAS DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS (SGPS)
DOC 49868.....410
SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO
DOC 49201.....403

T

TÉCNICO OFICIAL DE CONTAS
50057.....385
DOC 51419.....399
TESOURARIA DA FAZENDA PÚBLICA
DOC 50482.....415
TITULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS
DOC 51420.....400
TRANSFERÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA
DOC 50468.....387
TRANSGÁS (SOCIEDADE PORTUGUESA DE GÁS NATURAL)
DOC 49867.....390
TRANSPORTE ESCOLAR

DOC 49186 415

V

VALORES MOBILIÁRIOS

DOC 50884 396

ACTOS LEGISLATIVOS

Leis

49233

Lei nº 90/99, de 10 de Julho
Publicada no DR IS-A, nº 159/99, de 10/07/99

Primeira alteração à Lei nº 36/94, de 29 de Setembro, que estabelece medidas de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira.

POLÍCIA JUDICIÁRIA / CORRUPÇÃO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / CRIMINALIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA

49320

Lei nº 95/99, de 17 de Julho
Publicada no DR IS-A, nº 165/99, de 17/07/99

Extensão aos maiores municípios da possibilidade de disporem de directores municipais para coadjuvarem os eleitos na gestão municipal.

DIRECTOR MUNICIPAL / AUTARQUIA LOCAL / GESTÃO MUNICIPAL

49321

Lei nº 96/99, de 17 de Julho
Publicada no DR IS-A, nº 165/99, de 17/07/99

Terceira alteração ao Decreto-Lei nº 116/84, de 6 de Abril, alterado pela Lei nº 44/85, de 13 de Setembro, e pelo Decreto-Lei nº 198/91, de 29 de Maio, que revê o regime de organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais.

AUTARQUIA LOCAL / SERVIÇOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS

49371

Lei nº 100/99, de 26 de Julho
Publicada no DR IS-A, nº 172, de 26/07/99

Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei nº 398/98, de 17 de Dezembro, que aprova a lei geral tributária, que enuncia e define os princípios gerais que regem o direito fiscal português e os poderes da administração tributária e garantias dos contribuintes.

LEI GERAL TRIBUTÁRIA / APRECIAÇÃO PARLAMENTAR / ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA / GARANTIAS DOS CONTRIBUINTES

49887

Lei nº 117/99, de 11 de Agosto
Publicada no DR IS-A, nº 186, de 11/08/99

Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei nº 100/99, de 31 de Março, que estabelece o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da administração central, regional e local, incluindo os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / FALTAS / FÉRIAS / LICENÇAS

50056

Lei nº 125/99, de 10 de Agosto
Publicada no DR IS-A, nº 194, de 201/08/99

Autoriza o Governo a rever o regime jurídico dos revisores oficiais de contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 422-A/93, de 30 de Dezembro.

REVISOR OFICIAL DE CONTAS

50057

Lei nº 126/99, de 20 de Agosto
Publicada no DR IS-A, nº 194, de 20/08/99

Autoriza o Governo a legislar sobre a alteração ao Estatuto dos Técnicos Oficiais de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 265/95, de 17 de Outubro.

TÉCNICO OFICIAL DE CONTAS

50092

Lei nº 130/99, de 20 de Agosto
Publicada no DR IS-A, nº 195, de 21/08/99

Primeira revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira.

ESTATUTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO / MADEIRA REGIÃO AUTÓNOMA

50317

Lei nº 131/99, de 28 de Agosto
Publicada no DR IS-A, nº 201, de 28/08/99

Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-lei nº 32/99, de 5 de Fevereiro, que aprova o regime de alienação e da reafectação dos imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado afectos ao Ministério da Defesa Nacional.

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL / AFECTAÇÃO DE BENS / ALIENAÇÃO DE BENS

50325

Lei nº 139/99, de 28 de Agosto
Publicada no DR IS-A, nº 201, de 28/08/99

Primeira alteração ao regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

EMOLUMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS

50326

Lei nº 140/99, de 28 de Agosto
Publicada no DR IS-A, nº 201, de 28/08/99

Estabelece o regime e forma de criação das polícias municipais

POLÍCIA MUNICIPAL

50464

Lei nº 155/99, de 14 de Setembro
Publicada no DR IS-A, nº 215, de 14/09/99

Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei nº 61/99, de 2 de Março, que define o acesso e permanência da actividade de empreiteiro de obras públicas e industrial de construção civil. Revoga o Decreto-Lei nº 100/88, de 23 de Março.

EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS / INDUSTRIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL / APRECIAÇÃO PARLAMENTAR / ACESSO À ACTIVIDADE DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS

50468

Lei nº 159/99, de 14 de Setembro
Publicada no DR IS-A, nº 215, de 14/09/99

Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias.

TRANSFERÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA / AUTAR QUIA LOCAL

50470

Lei nº 161/99, de 14 de Setembro
Publicada no DR IS-A, nº 215, de 14/09/99

Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei nº 394-A/98, de 15 de Dezembro, que atribui à sociedade Metro do Porto, S.A., o serviço público do sistema de metro ligeiro na área metropolitana do Porto, em regime de concessão, e aprova as bases que regulam, assim como atribui à mesma empresa a responsabilidade pelas operações de construção da sua infra-estrutura e permite a aprovação do respectivo contrato de adjudicação.

ÁREA METROPOLITANA DO PORTO / METRO DO PORTO / CONTRATO DE CONCESSÃO

50471

Lei nº 162/99, de 14 de Setembro
Publicada no DR IS-A, nº 215, de 14/09/99

Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras provisionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos provisionais e os de prestação de contas.

PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS / APRECIAÇÃO PARLAMENTAR

50472

Lei nº 163/99, de 14 de Setembro
Publicada no DR IS-A, nº 215, de 14/09/99

Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, que aprova o novo regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / APRECIAÇÃO PARLAMENTAR

50616

Lei nº 169/99, de 18 de Setembro
Publicada no DR IS-A, nº 219, de 18/09/99

Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

AUTARQUIA LOCAL / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / LEI DAS AUTARQUIAS LOCAIS (LAL)

51169

Lei nº 176/99, de 21 de Setembro
Publicada no DR IS-A, nº 249, de 25/09/99

Confere aos municípios o direito à detenção da maioria do capital social em empresas concessionárias da exploração e gestão de sistemas multimunicipais.

AUTARQUIA LOCAL / CAPITAL SOCIAL / EMPRESA CONCESSIONÁRIA / SISTEMA MULTIMUNICIPAL

Decretos-Leis

49217

Decreto-Lei nº 248-A/99, de 6 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 155(Suplemento), de 06/07/99

Atribui ao consórcio AENOR – Auto-Estradas do Norte, S.A., a concessão da concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e conservação de lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados na zona norte de Portugal e aprova as bases de concessão.

AUTO ESTRADAS DO NORTE (AENOR) / REDE DE ESTRADAS / CONTRATO DE CONCESSÃO

49174

Decreto-Lei nº 259/99, de 7 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 156, de 07/07/99

Estabelece as normas de execução do orçamento da segurança social para 1999.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

49175

Decreto-Lei nº 260/99, de 7 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 156, de 07/07/99

Aprova o estatuto orgânico do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e estabelece um regime excepcional de carácter temporário, para a aquisição de bens e serviços necessários à criação de uma única base de dados de contribuintes.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL / LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

49257

Decreto-Lei nº 261-A/99, de 7 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 156(2 Suplemento), de 07/07/99

Aprova a 1ª fase do processo de privatização do capital social da GALP – Petróleos e Gás de Portugal, SGPS, S.A.

PETRÓLEOS E GÁS DE PORTUGAL / PRIVATIZAÇÃO

49310

Decreto-Lei nº 271/99, de 16 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 164, de 16/07/99

Reduz os benefícios fiscais concedidos à BRISA – Auto-Estradas de Portugal, S.A., e revoga o artigo 5º do Decreto-Lei nº 49319, de 25 de Outubro de 1969.

BRISA (AUTO ESTRADAS DE PORTUGAL) / BENEFÍCIOS FISCAIS

49867

Decreto-Lei nº 277-A/99, de 23 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 169(Suplemento) de 23/07/99

Altera os artigos 3º e 4º do Decreto-Lei nº 137-A/99, de 22 de Abril, que criou e aprovou os estatutos de uma sociedade comercial de capitais públicos que agrupou as participações estatais directas na PETROGAL, GDP e TRANSGÁS.

GÁS DE PORTUGAL / PETROGAL (PETRÓLEOS DE PORTUGAL) / TRANSGÁS (SOCIEDADE PORTUGUESA DE GÁS NATURAL)

49408

Decreto-Lei nº 287/99, de 28 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 174, de 28/07/99

Aprova as modificações ao contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas outorgado à BRISA – Auto-Estradas de Portugal, S.A.

BRISA (AUTO ESTRADAS DE PORTUGAL) / CONTRATO DE CONCESSÃO

49711

Decreto-Lei nº 290-D/99, de 2 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 178(Suplemento) de 02/08/99

Aprova o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL / DOCUMENTO ELECTRÓNICO / MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

50032

Decreto-Lei nº 328/99, de 18 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 192, de 18/08/99

Aprova o sistema retributivo aplicável aos militares dos quadros permanentes (QP) e em regime de contrato (RC) das Forças Armadas.

PESSOAL MILITAR / REMUNERAÇÕES

50064

Decreto-Lei nº 332/99, de 20de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 194, de 208/08/99

Cria os conselhos económicos e sociais regionais.

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL REGIONAL (CESR)

50065

Decreto-Lei nº 333/99, de 20de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 194, de 208/08/99

Reestrutura a orgânica dos serviços de apoio da Procuradoria-Geral da República.

SERVIÇOS DE APOIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

50091

Decreto-Lei nº 335-A/99, de 20de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 194(Suplemento) de 208/08/99

Atribui ao consórcio SCUTVIAS – Auto-Estradas da Beira Interior, S.A., a concessão da concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e conservação de lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados, designada por Beira Interior, a que se referem a alínea b) do nº 1 e a alínea b) do nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 267/97, de 2 de Outubro, e aprova as bases de concessão.

AUTO ESTRADAS DA BEIRA INTERIOR (SCUTVIAS) / CONTRATO DE CONCESSÃO

50136

Decreto-Lei nº 342/99, de 25 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 198, de 25/08/99

Cria o Instituto Português de Conservação e Restauro e extingue o Instituto de José de Figueiredo

CRIAÇÃO DO INSTITUTO DE JOSÉ DE FIGUEIREDO / INSTITUTO PORTUGUÊS DE CONSERVAÇÃO E RESTAURO (IPCR)

50203

Decreto-Lei nº 343/99, de 26 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 199, de 26/08/99

Aprova o Estatuto dos Funcionários de Justiça.

FUNCIONÁRIOS DE JUSTIÇA

50449

Decreto-Lei nº 348-A/99, de 31 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 203(Suplemento) de 31/08/99

Estabelece a continuidade do Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa – PEDIP II, por três tipos de apoios a projectos a vigorar até 31 de Dezembro de 1999, encerrando os restantes apoios a partir de 31 de Agosto de 1999.

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DINAMIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA (PEDIP II)

50450

Decreto-Lei nº 348-B/99, de 31 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 203(Suplemento) de 31/08/99

Estabelece a continuidade do programa nacional de auxílio ao turismo denominado terceiro Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT III), instituído pelo Decreto-Lei nº 369/97, de 23 de Dezembro, fixando em 31 de Agosto de 1999 a data limite para recepção de candidaturas a serem co-financiadas pela União Europeia ao abrigo do Quadro Comunitário de Apoio (QCA).

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO (QCA II) / SISTEMA DE INCENTIVOS FINANCEIROS AO INVESTIMENTO TURISMO (SIFIT III)

50478

Decreto-Lei nº 358/99, de 15 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 216, de 15/09/99

Aprova um regime transitório para execução e gestão orçamental dos novos organismos criados pelo Decreto-Lei nº 237/99, de 25 de Junho.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / GESTÃO ORÇAMENTAL / INSTITUTO DAS ESTRADAS DE PORTUGAL (IEP) / JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS (JAE)

50601

Decreto-Lei nº 361/99, de 16 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 217, de 16/09/99

Concede benefícios fiscais à sociedade PORTO 2001, S.A., organizadora do evento cultural "Capital Europeia da Cultura".

PORTO CAPITAL EUROPEIA DA CULTURA 2001 / SOCIEDADE PORTO 2001 / BENEFÍCIOS FISCAIS

50621

Decreto-Lei nº 367/99, de 18 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 219, de 18/09/99

Estabelece as regras relativas à organização e funcionamento da Comissão de Normalização Contabilística (CNC).

COMISSÃO DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA (CNC) / NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA

50628

Decreto-Lei nº 375/99, de 18 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 219, de 18/09/99

Estabelece a equiparação entre a factura emitida em suporte papel e a factura electrónica.

FACTURA / FACTURA ELECTRÓNICA

50697

Decreto-Lei nº 375-A/99, de 20 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 220 (Suplemento) de 20/09/99

Altera o Código de Processo Civil, o Código do Registo Predial, o Código do Registo Comercial, o Código do Registo Civil, o Código do Notariado e o Código da Propriedade Industrial.

CÓDIGO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL / CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL / CÓDIGO DO NOTARIADO / CÓDIGO DO REGISTO CIVIL / CÓDIGO DO REGISTO COMERCIAL / CÓDIGO DO REGISTO PREDIAL

50650

Decreto-Lei nº 376/99, de 21 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 221, de 21/09/99

Cria a Administração-Geral Tributária

ADMINISTRAÇÃO GERAL TRIBUTÁRIA

50711

Decreto-Lei nº 384-A/99, de 24 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 224, de 24/09/99
Aprova as bases da concessão da exploração, em regime de serviço público, de um terminal específico para a movimentação de contentores no porto de Sines, implicando a construção de infra-estruturas portuárias, terrestres e instalações.

ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE SINES (APS) / CONTRATO DE CONCESSÃO / SECTOR PORTUÁRIO

50793

Decreto-Lei nº 391/99, de 30 de Setembro
Publicado no DR IS-A, nº 229, de 30/09/99

Altera o Decreto-Lei nº 361/91, de 3 de Outubro, que criou a Fundação das Descobertas.

FUNDAÇÃO DAS DESCOBERTAS

50884

Decreto-Lei nº 394/99, de 13 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 239, de 13/10/99

Aprova o regime jurídico que reestrutura e reorganiza as entidades gestoras de mercados de valores mobiliários regulamentados e não regulamentados e

as entidades que prestam serviços relacionados com a gestão desses mercados.

COMISSÃO DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS / SOCIEDADES GESTORAS / VALORES MOBILIÁRIOS

50936

Decreto-Lei nº 401/99, de 14 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 240, de 14/10/99

Regulamenta o regime de benefícios fiscais contratuais, condicionados e temporários, susceptíveis de concessão para a internacionalização das empresas portuguesas.

BENEFÍCIOS FISCAIS / INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS PORTUGUESAS

50951

Decreto-Lei nº 406/99, de 15 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 241, de 15/10/99

Altera o Decreto-Lei nº 187/96, de 2 de Outubro, que cria o Conselho Superior da Administração e da Função Pública (CSAFP).

CONSELHO SUPERIOR DA ADMINISTRAÇÃO E DA FUNÇÃO PÚBLICA (CSAFP)

51159

Decreto-Lei nº 426/99, de 21 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 246, de 21/10/99

Cria o Centro Hospitalar da Cova da Beira.

CENTRO HOSPITALAR DA COVA DA BEIRA

51208

Decreto-Lei nº 433/99, de 26 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 250, de 26/10/99

Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário

CÓDIGO DE PROCEDIMENTO E DE PROCESSO TRIBUTÁRIO

51438

Decreto-Lei nº 439-A/99, de 29 de Outubro
Publicado no DR IS-A, nº 253 (suplemento) de 29/10/99

Altera o artigo 3º-A do Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro, na redacção da Lei nº 176/99, de 25 de Outubro.

AUTARQUIA LOCAL / SISTEMA MULTIMUNICIPAL

51468

Decreto-Lei nº 440/99, de 02 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 255, de 02/11/99

Aprova o Estatuto dos serviços de apoio do Tribunal de Contas.

ESTATUTO DOS SERVIÇOS DE APOIO DO TRIBUNAL DE CONTAS / DIRECÇÃO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

51471

Decreto-Lei nº 448/99, de 04 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 257, de 04/11/99

Aprova as bases da concessão do serviço postal universal, a outorgar entre o Estado Português e os CTT –Correios de Portugal, S.A.

CONTRATO DE CONCESSÃO / SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL / CTT – CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.

51414

Decreto-Lei nº 450/99, de 05 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 258, de 05/11/99

Altera o Decreto-Lei nº 47/98, de 7 de Março, que criou a base de dados dos recursos humanos da Administração Pública.

BASE DE DADOS DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

51415

Decreto-Lei nº 451/99, de 05 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 258, de 05/11/99

Altera o Decreto-Lei nº 302/99, de 6 de Agosto, que aprovou a Lei Orgânica do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão.

LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO PARA A GESTÃO DAS LOJAS DO CIDADÃO (IGLC)

51419

Decreto-Lei nº 452/99, de 05 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 258, de 05/11/99

Aprova o Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas

TÉCNICO OFICIAL DE CONTAS

51420

Decreto-Lei nº 45399, de 05 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 258, de 05/11/99

Estabelece o regime da titularização de créditos e regula a constituição e a actividade dos fundos de titularização de créditos, das respectivas sociedades gestoras e das sociedades de titularização de créditos.

TITULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS / FUNDOS DE TITULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS / SOCIEDADES DE TITULARIZAÇÃO DE CRÉDITOS

51421

Decreto-Lei nº 454/99, de 05 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 258, de 05/11/99

Altera o artigo 38° do Código do IRC, aprovado pelo Decreto-Lei nº 442-B/88, de 30 de Novembro.

CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS COLECTIVAS (CIRC)

51422

Decreto-Lei nº 455/99, de 05 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 258, de 05/11/99

Altera os Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), aprovados pelo Decreto-Lei nº 160/96, de 4 de Setembro, na versão que lhes foi introduzida pelos Decretos-Leis nºs 28/98, de 11 de Fevereiro, 2/99, de 4 de Janeiro.

INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP)

51483

Decreto-Lei nº 468/99, de 06 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 259, de 06/11/99

Altera o artigo 11° do Decreto-Lei nº 376/90, de 30 de Novembro, que transforma a ENU – Empresa Nacional de Urânio, E.P., em sociedade anónima com designação de ENU – Empresa Nacional de Urânio, S. A. e aprova os respectivos estatutos.

EMPRESA NACIONAL DE URÂNIO SA

51484

Decreto-Lei nº 469/99, de 06 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 259, de 06/11/99

Introduz alterações ao disposto nos artigos 16° e 30° dos Estatutos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, aprovados pelo Decreto-Lei nº 322/91, de 16 de Agosto, e adita-lhes os artigos 42° e 43°.

SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA

51434

Decreto-Lei nº 473/99, de 08 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 260, de 08/11/99

Aprova o Estatuto da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, criada pelo Decreto-Lei nº 142-A/91, de 10 de Abril.

COMISSÃO DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS

51726

Decreto-Lei nº 486/99, de 10 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 265, de 13/11/99

Aprova o novo Código de Valores Mobiliários.

51772

Decreto-Lei nº 507/99, de 23 de Novembro
Publicado no DR IS-A, nº 273, de 23/11/99

Autoriza a APA — Administração do Porto de Aveiro, S.A., a concessionar, em regime de serviço público, a construção e exploração de uma marina para apoio à navegação e abrigo portuário de embarcações de recreio, bem como a instalações e serviço de natureza comercial e industrial operacionais, complementares e acessórios, denominando-se o complexo "Marina da Barra"

ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO / CONTRATO DE CONCESSÃO

49119

Decreto Legislativo Regional nº 19/99/M, de 1 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 151, de 01/07/99

Transforma a Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira em APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A., e aprova os respectivos estatutos.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DA REGIÃO DA MADEIRA (APRAM) / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / SOCIEDADE ANÓNIMA

49201

Decreto Legislativo Regional nº 20/99/A, de 8 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 157, de 08/07/99

Adapta à Região o regime definido pelo Decreto-Lei nº 53-A/98, de 11 de Março, que estabelece o processo de atribuição de suplementos e outras compensações que se fundamentam na prestação de trabalho em condições de risco, penosidade e insalubridade nos serviços da Administração Pública.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO

49237

Decreto Legislativo Regional nº 21/99/A, de 10 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 159, de 10/07/99

Aprova o regime jurídico do conselho de ilha.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / CONSELHO DE ILHA

Decreto Legislativo Regional nº 21-A/99/M, de 24 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 197(2 Suplemento) de 24/08/99

Cria a VIALITORAL, Concessões Rodoviárias da Madeira, S.A., autoriza a adjudicação da concessão da exploração e manutenção, em regime de serviço público, de exclusividade e de portagem sem cobrança aos utilizadores do troço rodoviário da ER 101 compreendido entre a Ribeira Brava e Machico e aprova as respectivas bases de concessão.

CONCESSÕES RODOVIÁRIAS DA MADEIRA (VIALITORAL) / SOCIEDADE ANÓNIMA / REDE DE ESTRADAS / CONTRATO DE CONCESSÃO

OUTROS ACTOS NORMATIVOS

Decretos Regulamentares

49336

Decreto Regulamentar nº 10/99, de 21 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 168,, de 21/07/99

Regulamenta o regime de autonomia, administração e gestão aplicável aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 Maio, estabelecendo as competências das estruturas de orientação educativa, bem como o regime de coordenação das mesmas estruturas.

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

51694

Decreto Regulamentar nº 27/99, de 27 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 264, de 12/11/99

Estabelece a disciplina operativa do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI) e o modo de funcionamento do respectivo Conselho Coordenador, em execução do nº 1 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de Junho, que institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI).

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

51456

Decreto Regulamentar Regional nº 14/99/M, de 30 de Outubro
Publicado no DR IS-B, nº 254, de 30/10/99

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 2-A/97/M, de 29 de Janeiro (aprova a orgânica da Secretaria Regional do Plano e da Coordenação e serviços de apoio).

LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E DA COORDENAÇÃO (SRPC) / MADEIRA .REGIÃO AUTÓNOMA

49218

Resolução do Conselho de Ministros nº 67-A/99, de 6 de Julho
Publicada no DR IS-B, nº 155 (Suplemento), de 15/07/99

Aprova a minuta do contrato de concessão de lanços de auto-estradas e conjuntos viários associados na Zona Norte de Portugal, a celebrar entre o Estado Português e o consórcio AENOR – Auto-Estradas do Norte, S.A.

AUTO ESTRADAS DO NORTE (AENOR) / CONTRATO DE CONCESSÃO

49238

Resolução do Conselho de Ministros nº 70/99, de 12 de Julho
Publicada no DR IS-B, nº 160, de 12/07/99

Regulamenta a 4ª fase do processo de privatização do capital social da Portugal Telecom., S.A.

PRIVATIZAÇÃO / PORTUGAL TELECOM

49286

Resolução do Conselho de Ministros nº 71/99, de 15 de Julho
Publicada no DR IS-B, nº 163, de 15/07/99

Autoriza o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) a emitir empréstimos internos de curto prazo, representados por certificados especiais de dívida de curto prazo e destinados à aplicação dos excedentes de tesouraria das entidades do sector público administrativo (SPA).

INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP) /EMPRÉSTIMO INTERNO / EXCEDENTE DE TESOURARIA

49287

Resolução do Conselho de Ministros nº 72/99, de 15 de Julho
Publicada no DR IS-B, nº 163, de 15/07/99

Autoriza a participação portuguesa no aumento geral de capital da Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos.

AGÊNCIA MULTILATERAL DE GARANTIA DOS INVESTIMENTOS

49868

Resolução do Conselho de Ministros nº 77-A/99, de 23 de Julho
Publicada no DR IS-B, nº 170(2 Suplemento) de 29/07/99

Fixa o valor a atribuir às acções da PETROGAL, S.A., da GDP-GÁS de Portugal, SGPS, S.A., e da TRANSGÁS – Sociedade Portuguesa de Gás Natural, S.A., que serão transferidas para a GALP.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / GÁS DE PORTUGAL / PETROGAL (PETRÓLEOS DE PORTUGAL) / PETRÓLEOS E GÁS DE PORTUGAL (GALP) / SOCIEDADE PORTUGUESA DE GÁS NATURAL (TRANSGÁS) / SOCIEDADES GESTORAS DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS (SGPS)

49423

Resolução do Conselho de Ministros nº 81/99, de 29 de Julho
Publicada no DR IS-B, nº 175, de 29/07/99

Fixa a quantidade de acções a alienar na 4ª fase do processo de privatização da Portugal Telecom. S.A.

PORTUGAL TELECOM / PRIVATIZAÇÃO

49874

Resolução do Conselho de Ministros nº 84/99, de 10 de Julho
Publicada no DR IS-B, nº 185, de 10/08/99

Homologa a ordenação proposta pelo júri do concurso público de reprivatização da CARBOLIS – Gases Industriais, S. A.

GASES INDUSTRIAIS (CARBOLIS) / REPRIVATIZAÇÃO

49924

Resolução do Conselho de Ministros nº 87/99, de 12 de Agosto
Publicada no DR IS-B, nº 187, de 12/08/99

Determina a qualidade de acções objecto de venda directa no âmbito do processo de privatização da Portugal Telecom., S.A.

PORTUGAL TELECOM / PRIVATIZAÇÃO

49925

Resolução do Conselho de Ministros nº 89/99, de 12 de Agosto
Publicada no DR IS-B, nº 187, de 12/08/99

Aprova o concurso público à alienação de um lote indivisível de 59 564 acções da FAPAJAL – Fábrica de Papel do Tojal, S.A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / FÁBRICA DE PAPEL DO TOJAL (FAPAJAL)

50364

Resolução do Conselho de Ministros nº 93-A/99, de 20 de Agosto
Publicada no DR IS-B, nº 194(Suplemento) de 20/08/99

Aprova a minuta do contrato de concessão da concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e conservação de lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados, designada por Beira Interior, a que se referem

a alínea b) do nº 1 e a alínea b) do nº 2 do artigo 2º do artigo 2º do Decreto-Lei nº 267/97, de 2 de Outubro, e aprova as bases de concessão.

AUTO-ESTRADAS DA BEIRA INTERIOR (SCUTVIAS) / CONTRATO DE CONCESSÃO

50636

Resolução do Conselho de Ministros nº 94/99, de 25 de Agosto
Publicada no DR IS-B, nº 198, de 25/08/99

Aprova o Documento Orientador da Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico.

INICIATIVA NACIONAL PARA O COMÉRCIO ELECTRÓNICO / COMÉRCIO ELECTRÓNICO

50139

Resolução do Conselho de Ministros nº 95/99, de 25 de Agosto
Publicada no DR IS-B, nº 198, de 25/08/99

Determina a disponibilização na Internet de informação detida pela Administração Pública.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA INTERNET

50454

Resolução do Conselho de Ministros nº 103/99, de 13 de Setembro
Publicada no DR IS-B, nº 214, de 13/09/99

Aprova a 2ª fase do processo de reprivatização da Tabaqueira – Empresa Industrial de Tabacos, S.A..

EMPRESA INDUSTRIAL DE TABACOS (TABAQUEIRA) / REPRIVATIZAÇÃO

50876

Resolução do Conselho de Ministros nº 119/99, de 19 de Setembro
Publicada no DR IS-B, nº 238, de 20/10/99

Aprova, nos termos do Decreto-Lei nº 261-A/99, de 7 de Julho, a realização de um aumento do capital social da GALP – Petróleos e Gás de Portugal, SGPS, S.A., de 502 164 785 euros para 829 250 635 euros, através da emissão de 65 417 170 novas acções ordinárias, com valor nominal de 5 euros.

CAPITAL SOCIAL / PETRÓLEOS E GÁS DE PORTUGAL (GALP)

51173

Resolução do Conselho de Ministros nº 125/99, de 26 de Outubro
Publicada no DR IS-B, nº 250, de 26/10/99

Executa a 3ª fase do processo de reprivatização da Tabaqueira – Empresa Industrial de Tabacos, S.A., no que se refere à oferta pública de venda destinada a trabalhadores, pequenos subscritores e emigrantes.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / EMPRESA INDUSTRIAL DE TABACOS (TABAQUEIRA) / REPRIVATIZAÇÃO

51175

Resolução do Conselho de Ministros nº 127/99, de 26 de Outubro
Publicada no DR IS-B, nº 250, de 26/10/99

Autoriza a APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A., a participar na futura Sociedade de Desenvolvimento de Timor Leste (SDTL), mediante a subscrição de 5 000 000$ do seu capital.

ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE LISBOA (APL) / SOCIEDADE DE DESENVOLVIMENTO DE TIMOR LOROSAE (SDTL)

Resolução do Conselho de Ministros nº 128/99, de 26 de Outubro
Publicada no DR IS-B, nº 250, de 26/10/99

Define quais as entidades responsáveis pelo fornecimento dos dados necessários ao cálculo da distribuição pelos municípios do Fundo Geral Municipal e do Fundo de Coesão Municipal e pelas freguesias do Fundo de Financiamento das Freguesias.

FUNDO DE COESÃO MUNICIPAL (FCM) / FUNDO DE FINANCIAMENTO DAS FREGUESIAS (FFF) / FUNDO GERAL MUNICIPAL (FGM)

Portarias

49186

Portaria nº 488/99, de 8 de Julho
Publicada no DR IS-B, nº 157, de 08/07/99

Publica a relação das verbas que couberam especificamente a cada município no ano de 1998 relativas à compensação dos gastos com transportes escolares dos alunos dos 7°, 8° e 9° anos de escolaridade.

TRANSPORTE ESCOLAR / AUTARQUIA LOCAL

49448

Portaria nº 585/99, de 2 de Agosto
Publicada no DR IS-B, nº 178, de 02/08/99

Define as regras e os procedimentos a adoptar relativamente às transferências para os orçamentos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira das verbas do Orçamento do Estado destinadas ao Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas previsto no artigo 31° da Lei nº 13/98, de 24 de Fevereiro.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / ORÇAMENTO DO ESTADO / ORÇAMENTO REGIONAL / FUNDO DE COESÃO

50482

Portaria nº 796/99, de 15 de Setembro
Publicada no DR IS-B, nº 216, de 15/09/99

Define as situações em que os cheques aceites como meio de pagamento pelos serviços com funções de caixa do Tesouro devem ser visados pela instituição de crédito sacada.

CAIXA DO TESOURO / CHEQUE / INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO / TESOURARIA DA FAZENDA PÚBLICA

50483

Portaria nº 797/99, de 15 de Setembro
Publicada no DR IS-B, nº 216, de 15/09/99

Aprova o regulamento do Documento Único de Cobrança (DUC).

DOCUMENTO ÚNICO DE COBRANÇA (DUC)

50891

Portaria nº 907/99, de 13 de Outubro
Publicada no DR IS-B, nº 239, de 13/10/99

Estabelece a composição da Comissão de Classificação de Empresa de Obras Públicas e Particulares (CCEOPP) e da Comissão de Índices e Fórmulas de Empreitadas

COMISSÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE EMPRESA DE OBRA PÚBLICA E PARTICULAR (CCEOPP) / COMISSÃO DE ÍNDICE E FÓRMULA DE EMPREITADA (CIFE) / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

51233

Portaria nº 947/99, de 28 de Outubro
Publicada no DR IS-B, nº 252, de 28/10/99

Aprova os modelos de documentos de contratação pública de bens e serviços.

MODELO DE DOCUMENTO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA

51454

Portaria nº 981/99, de 30 de Outubro
Publicada no DR IS-B, nº 254, de 30/10/99

Regula as condições de celebração dos protocolos previstos no nº 6 do artigo 25º do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde e fixa os montantes da referida comparticipação.

SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

51455

Portaria nº 982/99, de 30 de Outubro
Publicada no DR IS-B, nº 254, de 30/10/99

Altera a Portaria nº 743/93, de 16 de Agosto (aprova os grupos e subgrupos fármaco-terapêuticos que integram os escalões de comparticipação do Estado no preço dos medicamentos).

PREÇOS DOS MEDICAMENTOS

51611

Portaria nº 1194-A/99 (2ª Série), de 13 de Outubro
Publicada no DR IIS, nº 260 (Suplemento), de 08/11/99

Reestruturação das bolsas – solução da questão patrimonial.

ASSOCIAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ÀS BOLSAS DE VALORES (INTERBOLSA) / PATRIMÓNIO FINANCEIRO / BOLSA DE VALORES

Portaria nº 994/99, de 05 de Novembro
Publicada no DR IS-B, nº 258, de 05/11/99

Aprova as normas referentes ao registo das operações de movimentação de fundos públicos.

MOVIMENTAÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS / NORMAS CONTABILÍSTICAS / OPERAÇÕES DE TESOURARIA

51701

Despacho Normativo nº 61/99 de12 de Novembro
Publicado no DR IS-B, nº 264

Altera o Despacho Normativo nº 46/97, de 8 de Agosto (estabelece as orientações relativas à instalação e funcionamento das agências de acompanhamento dos serviços de saúde junto das administrações regionais de saúde).

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE (ARS) / AGÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE (AASS) / INSTALAÇÃO DE SERVIÇOS / INSTITUTO DE GESTÃO INFORMÁTICA DA SAÚDE (IGIFS)

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS

Resoluções da Assembleia da República

49279

Resolução da Assembleia da República nº 59/99, de 15 de Julho
Publicada no DR IS-A, nº 163, de 15/07/99

Empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços pelo Parlamento.

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

49980

Resolução da Assembleia da República nº 65/99, de 16 de Agosto
Publicada no DR IS-A, nº 190, de 16/08/99

Primeiro orçamento suplementar da Assembleia da República para 1999.

ORÇAMENTO SUPLEMENTAR DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

49149

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 14/99/M, de 6 de Julho

Publicada no DR IS-B, nº 155, de 06/07/99

Resolve autorizar o Governo Regional a contrair um empréstimo amortizável a longo prazo.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / EMPRÉSTIMO A LONGO PRAZO

ARQUIVO HISTÓRICO

OS ESPAÇOS: PERCURSO DUMA INSTITUIÇÃO

Por: Judite Cavaleiro Paixão [*]
e
Cristina Cardoso [**]

[*] Directora do Arquivo e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação
[**] Técnica Superior do Arquivo e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação

Neste ano de 1999, mais precisamente no dia 11 de Novembro, comemorou o Tribunal de Contas os 150 anos da promulgação do Decreto que instituiu o organismo de fiscalização financeira que, pela primeira vez, teve a designação de Tribunal de Contas.

No entanto, a comemoração destes 150 anos sendo por si só motivo de justificado orgulho para qualquer instituição - e são-no especialmente para o Tribunal de Contas pelo que representam na história da instituição, na história da administração financeira do Estado e na história do próprio País – não podem ser isolados do passado de mais de 600 anos da função de fiscalização financeira.

A evolução das instituições desde os primordiais Contos até ao actual Tribunal de Contas (recentemente objecto de reformas quer no que toca ao Tribunal, quer no que toca aos seus Serviços de Apoio) tem sido focada e analisada em vários estudos editados, na sua grande maioria, pelo próprio Tribunal de Contas. [1]

Com este pequeno estudo, procurámos abordar uma outra área da história do Tribunal de Contas que não as vertentes do funcionamento, das competências, das atribuições e respectivo suporte legislativo: a dos *espaços* que a Instituição ocupou neste tão longo percurso.

Acompanhar a passagem da Instituição por vários locais, é acompanhar a evolução da Instituição - qualquer que fosse a sua designação, em cada momento - desde uma fase inicial em que a distinção entre a Fazenda Real e a Fazenda Pública era praticamente inexistente e em que administração e fiscalização eram funções convergentes só separadas já em meados do século XIX, até à consagração efectiva (delineada a partir da instauração do regime democrático) do Tribunal de Contas como órgão independente e supremo de controlo externo das finanças públicas.

Conhecer este percurso – que, como veremos, foi sempre muito centrado na zona junto da actual Praça do Comércio, afinal ainda hoje o núcleo da Administração Pública – é conhecer também a história da cidade de Lisboa: a Lisboa medieval e da consolidação do Estado, a Lisboa dos Desco-

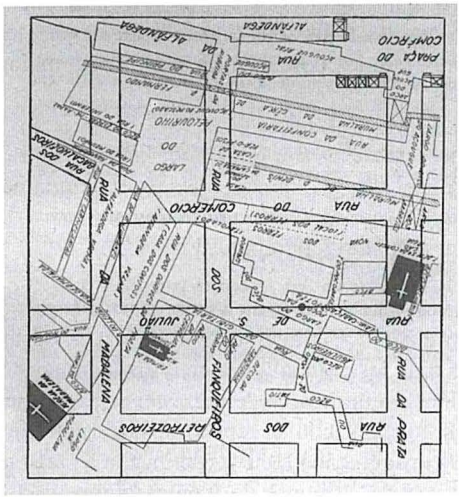
[1] Para o estudo desta evolução, sugerimos que o leitor consulte a bibliografia indicada no final deste artigo. Considerando o grande número de estudos já publicados, limitamo-nos a indicar algumas das obras editadas a partir de 1990. Nelas, o leitor mais interessado poderá encontrar outras referências bibliográficas sobre o assunto.

brimentos e da Expansão, a Lisboa pós-terramoto, a Lisboa liberal e a Lisboa do séc. XX e das Avenidas Novas.

Nesta viagem, várias foram as localizações do Tribunal de Contas na cidade, sendo sempre notória a preocupação em fazer corresponder a qualidade dos espaços ocupados pela Instituição à dignidade das suas funções.

A Casa dos Contos, o mais remoto antecessor do actual Tribunal de Contas, surgido em finais do séc. XIII, instalou-se inicialmente numa das torres do castelo de Lisboa (Castelo de S. Jorge) .

Em finais do séc. XIV, encontravam-se os Contos instalados num edifício, ao Pelourinho velho, que também albergava a Alfândega (na confluência aproximada das actuais Ruas da Madalena e dos Bacalhoeiros).

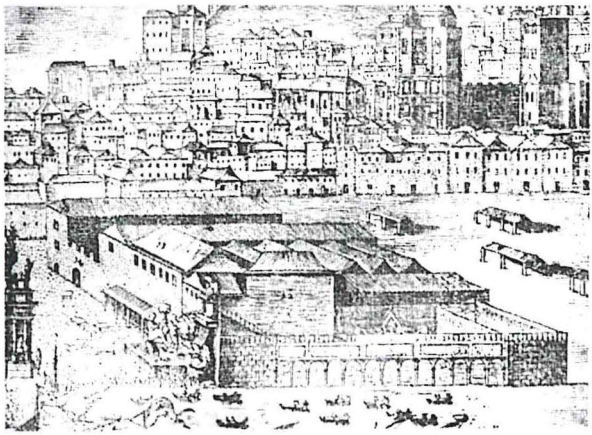


Planta do local onde se situava a Casa dos Contos, entre 1392 e 1526.
(As muralhas da Ribeira de Lisboa/Vieira da Silva. Vol. 1. Lisboa: Câmara Municipal, 1940)

Quando a Alfândega foi transferida para o edifício fronteiro ao portal da igreja da Misericórdia, [2] construído nos reinados de D. Manuel I e D. João III, os Contos acompanharam-na nessa mudança, por volta dos anos de 1524-1526.

[2] Hoje, conhecida como igreja da Conceição Velha.

Foi este edifício quadrangular e todo de cantaria que Júlio de Castilho designou como a "cidadela da abastança de Lisboa."[3] Se acrescentarmos que era neste edifício que se encontravam instalados , além dos Contos, a Alfândega das Sete Casas e o Terreiro do Trigo, facilmente compreendemos a designação.



Os edifícios da Alfândega e do Terreiro do Trigo, no primeiro plano. (A Ribeira de Lisboa ... / Júlio de Castilho. Vol. 2, p. 104-a)

Quanto à Casa dos Contos, localizava-se na ala poente virada ao Terreiro do Paço, da forma que Bluteau descreveu: "Este Tribunal, que está em Lisboa em hum sumptuoso edificio fronteiro ao Paço, e pegado a Alfândega, chama-se dos *Contos*, porque todos os que administrarão bens reaes e officios de contas, a vem dar a elle. A pessoa principal se chama Contador-Mor".[4]

Também o anónimo viajante que conheceu a Lisboa do reinado de D. João V, ao descrever a praça onde se situava o palácio do rei, escrevia: (...) tem cerca de quatrocentos passos de comprido e duzentos de largura. Além do palácio real rodeia-a o edifício da alfândega, que é muito grande, a Casa dos Coutos *(sic)* e ainda outros tribunais, além de muitas casas pertencentes a particulares. Todos estes edifícios não têm unidade arquitectónica e o

---

[3] CASTILHO, Júlio de - *A Ribeira de Lisboa : descrição histórica da margem do Tejo desde a Madre de Deus até Santos-o-Velho*. 2ª ed. Lisboa : Câmara Municipal, 1941. Vol. 2, 94.

[4] BLUTEAU, Raphael – *Vocabulário portuguez* e latino... Coimbra : Colégio das Artes da Companhia de Jesus, 1712-1728. Vol. 2, p. 502.

aspecto da praça fica muito prejudicado pela existência ali de algumas que servem de açougues".[5]

E ali se mantiveram por cerca de 230 anos até que, em 1 de Novembro de 1755, o terramoto e o incêndio que se lhe seguiu arrasaram por completo o edifício.

Por onde andaram os Contos no período imediatamente a seguir aquela data, não o sabemos ao certo.

Quanto à "vizinha" Alfândega, sabemos que, a seguir ao terramoto, se instalou "nos armazéns térreos, e de abóbeda, do Terraço da quinta do Conde da Ponte, junto ao marco da dita praia de cujo lugar se mudou para debaixo do grande dormitório do convento de S. Jerónimo em Belém, aonde esteve em quanto se não transferiu para hum barracaõ de madeira construido para esse fim, junto do Forte aonde hoje hé a casa do Marquez de Angeja" [na Junqueira]. [6]

Sabemos também que no local das ruínas do edifício da Alfândega (e, portanto, também dos Contos...) se construiu uma nova alfândega toda de madeira [7] que viria a ser consumida por um incêndio, em Maio de 1764.

Terão os Contos acompanhado a Alfândega nestas deambulações ? Ou ter-se-ão instalado num dos muitos barracões de madeira construídos em Lisboa, imediatamente depois do terramoto ?

O que é certo é que os Contos não sobreviveram muitos mais anos ...

À ineficácia da fiscalização exercida pelos Contos – mormente no que tocava à cobrança das rendas do Estado e às consequentes fugas ao fisco – juntou-se, certamente a desordem provocada pelo desaparecimento da documentação, também ela soterrada e destruída pelo terramoto e pelo incêndio.

---

[5] *Description de la ville de Lisbonne ...* in: *O Portugal de D. João V visto por três forasteiros*. Lisboa : Biblioteca Nacional, 1983, p. 40.

[6] *Recordações de Jacome Ratton sobre ocorrências do seu tempo em Portugal: de Maio de 1747 a Setembro de 1810*. Lisboa: Fenda, 1992, p. 34-35.
CASTILHO, Júlio de - op. cit., p. 101.

Entretanto, a política reformadora do então conde de Oeiras e futuro marquês de Pombal estender-se-ia também a esta importante área da administração financeira do Estado. Com efeito, entre outras medidas, os Contos (e os ofícios com eles relacionados) viriam a ser extintos em 22 de Dezembro de 1761 e, substituídos pelo Erário Régio, cuja criação, segundo Jacome Ratton, seria por si só suficiente para eternizar a memória do reinado de D. José.

A primeira data relativa à instalação dos (ainda) Contos num novo edifício parece ser a de 8 de Julho de 1758, referida por Bivar Guerra e Manuel Maria Ferreira, [8] como a data da mudança dos Contos para o edifício do Arsenal da Marinha.

Terá então tido início, sensivelmente nesta data, a estadia da Instituição desde os Contos (nos seus derradeiros anos) até ao Tribunal de Contas do séc. XX, no Arsenal, à Praça do Pelourinho.

O conjunto de edifícios que compõem o Arsenal ergue-se sobre os terrenos da Ribeira das Naus e da Casa da Ópera, destruídos pelo terramoto de 1755, tendo sido projectado por Eugénio dos Santos, um dos obreiros da reconstrução de Lisboa.

No dia 14 de Novembro de 1755 foi publicado o alvará determinando a reconstrução da Ribeira das Naus, no local onde anteriormente se situava : nascia assim o Arsenal de Marinha de Lisboa, um dos primeiros edifícios da Lisboa reconstruída.

A documentação existente no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas (AHTC) remonta o início das obras do Real Arsenal a 1 de Maio de 1757, data do primeiro registo de despesas com "... as obras do Real Arsenal que por decreto de Sua Majestade de 5 de Abril deste ano [1757] se fazem erigir pela Administração da Junta do Comércio destes Reinos e seus domínios ..." [9]

No entanto, segundo todas as fontes que consultámos, inclusivé o Inventário do Património Arquitectónico elaborado pela Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, a reconstrução ter-se-á iniciado em 1759.

---

8 GUERRA, Luís de Bivar; FERREIRA, Manuel Maria - Catálogo do Arquivo do Tribunal de Contas. Lisboa: Tribunal de Contas, 1950, p. 15.

9 AHTC. Erário Régio, nº 4299: Livro diário letra A das obras do Real Arsenal pela Administração da Junta do Comércio

Terá sido no Arsenal que, segundo a tradição, o então conde de Oeiras e futuro marquês de Pombal tomou posse, em 11 de Janeiro de 1762, como primeiro Inspector-Geral do recém-criado Erário Régio.

Dispostos em L, pela articulação de 3 rectângulos, os espaços do Arsenal da Marinha (vocacionados na origem para serem ocupados pela Marinha e para constituírem estaleiros navais) foram ao longo dos anos sendo ocupados por outros serviços e instituições nem sempre relacionados com a Marinha.

Foi também no Arsenal que se albergou a Alfândega quando em 1764, como já vimos, se incendiou e destruiu por completo o barracão de madeira onde ainda se encontrava.

Enquanto decorriam as obras de construção do novo edifício da Alfândega, alojou-se no Arsenal onde se encontravam instalados, não já os Contos, mas sim o Erário Régio. De novo, se juntavam no mesmo edifício as duas repartições, tal como acontecia desde finais do séc. XIII ...

Neste edifício funcionou a Academia Real dos Guardas Marinhas (criada em 1796) que viria a dar lugar à Escola Naval, em 1845. [10]

Era também no Arsenal que se situava a célebre Sala do Risco onde fora instalada uma aula de construção e desenho naval, durante muitos anos a maior sala de Lisboa, com cerca de 73x18 metros, e que viria a ser totalmente destruída por um incêndio em 1916.

Entretanto, ainda no reinado de D. Maria I, surgiu a ideia de instalar o Erário Régio num edifício próprio.[11]

Por proposta do então Presidente do Erário Régio, Visconde de Vila Nova de Cerveira, a soberana autorizou, em 1789, a construção de um novo edifício para o Erário Régio, projectado pelo arquitecto Costa e Silva para o local conhecido como Cotovia de Cima ou Patriarcal Queimada (sensivelmente na actual área do Príncipe Real).

---

[10] Sobre a história do Arsenal, v.d. Nau de pedra: colectânea de artigos de vários autores/coord. A J. Malheiro do Vale. Lisboa: Revista da Armada, 1988.

[11] Sobre este assunto, v.d. PAIXÃO, Judite Cavaleiro – *A utopia de um projecto: o novo edifício do Erário Régio*. Revista do Tribunal de Contas, n.º 31 (Jan.Jun. 1999), p. 403-423.

As obras tiveram início em 1789 mas as más condições do terreno, aliadas às proporções gigantescas do edifício, [12] tornaram-nas muito dispendiosas.

Durante anos, as obras prosseguiram a um ritmo lento, absorvendo vultosas quantias mas o local nunca diferiu muito do aspecto inicial.

Entretanto, começavam as obras da Basílica da Estrela e o novo edifício nunca foi concluído, permanecendo, portanto, o Erário Régio instalado no Arsenal.

Vários foram os espaços do Arsenal ocupados pelas instituições que se sucederam ao Erário Régio, extinto formalmente pela legislação de Mouzinho da Silveira que, em 16 de Maio de 1832, na ilha Terceira, criou o Tribunal do Tesouro Público.

Tendo o Erário Régio sido declarado extinto naquela data, não o foi de facto porquanto em Lisboa reinava ainda D. Miguel: o Erário manteve-se em funções até à entrada das tropas liberais na capital, no Verão de 1833.

Era intenção do legislador que para o Tesouro Público transitassem as competências que tinham pertencido ao Erário Régio mas a instabilidade política não permitiu a constituição imediata do Tribunal do Tesouro Público.

Na prática, foram sendo criadas diversas Comissões entre as quais a Comissão de Liquidação de Contas do Extinto Erário e a Comissão Fiscal Liquidatária que se mantiveram instaladas no Arsenal, juntamente com a documentação oriunda do Erário Régio.

Quanto ao Tesouro Público, foi instalar-se no Palácio dos Estaus que um violento incêndio viria a destruir em 14 de Julho de 1836.

Em 1839, o Autor da *Descripção Geral de Lisboa ...*[13] descrevia assim o Arsenal Real da Marinha : "vasto edifício, construído por el-rei D. José 1° nos antigos Paços da Ribeira destruídos em 1755, de elegante e solida ar-

---

[12] J. B. F. Carrère, de visita a Lisboa em 1796, considerava que "Este edifício se for acabado custará somas enormes e é difícil conjecturar porque lhe foi dado um tamanho tal que seria demasiado mesmo no caso de se destinar a arrecadar os tesouros de todos os soberanos do mundo". (CARRÈRE, J. B. F. – *Panorama de Lisboa no ano de 1796*. Lisboa: Biblioteca Nacional, 1989, p.30).

[13] CAMARA, Paulo Perestrelo – Descripção geral de Lisboa em 1839 ou ensaio histórico .../ Lisboa : Typ. Da Academia das Belas Artes, 1839.

chitectura, com estaleiros para a construcção de navios; hé o único deste nome que mereça consideração, em toda a monarquia portugueza. (...) Há quatro annos que junto a este estabelecimento rebentou hum abundante borbotão de excellente agoa sulphurea perenne, que por ora se acha inutilizada, e que o governo deveria tratar de aproveitar, pois que analizadas as agoas das *Caldas da Rainha,* com estas não lhe levão grande preferencia."



O edifício do Arsenal, no Largo do Pelourinho

(Arquivo Municipal de Lisboa – Arquivo Fotográfico)
"Ao tempo, (1824) o edifício do Erário com o seu frontão e a sua varanda de cantaria sobreposta a um arco fechado por um portão monumental, enfrentava todo o largo [do Pelourinho] estendendo-se para poente até à Casa do Risco, e tinha muito mais imponência que o palácio do Senado." [14]

Em 18 de Setembro de 1844, a administração superior da Fazenda Pública foi reformulada, separando-se pela primeira vez a função de administração, arrecadação e contabilidade dos impostos da função de exame, verificação e julgamento das contas do Tesouro Público Conselho Fiscal de Contas.

[14] GUERRA, Luís de Bivar; FERREIRA, Manuel Maria , op. cit., p. 20.

A última destas funções foi atribuída ao Conselho Fiscal de Contas que, durante os seus 5 anos de existência, permaneceu, naturalmente, instalado no Arsenal0 tal como os seus antecessores.

No Arquivo Geral de Marinha (AGM) existem dois documentos que comprovam a permanência do Conselho Fiscal de Contas no edifício do Arsenal.

O primeiro destes documentos data de 18 de Outubro de 1844 (um mês exacto depois da criação do Conselho Fiscal de Contas) e por ele ordenava a Rainha, pela Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar, que o Inspector-Geral da Marinha colocasse à disposição do Conselho Fiscal de Contas uma "caza que se acha desoccupada junto do Edificio do extincto Erario para ali se estabelecer as diversas Repartições da sua dependencia; visto que para essa cedencia nenhuma duvida se offerece ao referido Inspector. " [15]

O segundo documento data de 3 de Abril de 1848 e nele o Ministrő e Secretário de Estado da Marinha e Ultramar colocava à disposição do Conselho Fiscal de Contas uma parte de uma casa "para ali accomodar hua grande quantidade de papeis sem arrumação que existe no Arquivo Geral das respectivas Repartições."[16]

Em 11 de Novembro de 1849, foi extinto o Conselho Fiscal de Contas e criado o Tribunal de Contas que permaneceu no Arsenal.

Implantada a República em 5 de Outubro de 1910, o Tribunal de Contas foi extinto e, em sua substituição, criado o Conselho Superior de Administração Financeira do Estado em 11 de Abril de 1911.

O Conselho Superior de Administração Financeira do Estado manteve-se em funções até 8 de Maio de 1919, data em que foi substituído pelo Conselho Superior de Finanças.

Também estes organismos, na esteira dos anteriores, mantiveram as suas instalações no Arsenal.

---

[15] AGM. Caixa 1319 : 1844-1910, fl. 868.
[16] AGM. Caixa 1319 : 1844-1910, fl. 773.

Em 1924, no volume do *Guia de Portugal* consagrado a Lisboa e arredores,[17] descrevia-se assim o Arsenal da Marinha: " O primeiro pavimento do Arsenal é ocupado por armazéns e outras dependências fabris e o segundo, o andar nobre, pela Escola Naval, Direcção Geral de Infantaria, Conselho Superior de Finanças, Procuradoria da República e Tribunal da Relação. (...) Na parte do edifício ocupada pelo Tribunal da Relação, vêem-se ainda na sala das sessões os restos das belas tapeçarias de rás da série da vida de Alexandre Magno que decoraram em tantas festividades o paço da Ribeira nos sécs. XVII e XVIII e que para ali vieram do Erário Régio." [18]

Entretanto, a ditadura militar instaurada em 1926 introduzia uma série de reformas na organização financeira do Estado : uma dessas medidas foi a extinção do Conselho Superior de Finanças e (re)criação do Tribunal de Contas, em 25 de Outubro de 1930.

Os primeiros anos do actual Tribunal de Contas foram, também, passados no Arsenal.

Ainda hoje persistem naquele espaço, em instalações entretanto ocupadas por outras instituições e serviços do Estado, as marcas de uma estadia de quase 200 anos.

Gostaríamos de referir em particular a que foi Sala das Sessões, também conhecida por Sala do Almirantado, e é hoje Sala de Sessões do Tribunal da Relação de Lisboa.

O motivo porque é conhecida ainda hoje por Sala do Almirantado, é-nos claramente explicado em *Nau de pedra...*, cujo texto transcrevemos:

"(...) no lado esquerdo do portão do antigo Arsenal da Marinha, há um átrio que dá acesso ao Tribunal da Relação de Lisboa, que ocupa os andares superiores, por cima daquele portão. Nas suas costas, fica a capela de S. Roque. O mesmo átrio servia também de acesso aos Tribunais de Contas e

---

[17] PROENÇA, Raul – *Guia de Portugal*. Lisboa : Biblioteca Nacional. Vol. 1 (1924), p. 213.

[18] Júlio de Castilho (*Lisboa antiga : bairros orientais*. 2ª ed. Lisboa : Câmara Municipal, 1937. Vol. 9) ao descrever a câmara de D. Leonor Teles, no Paço de S. Martinho, em Lisboa, fala-nos da existências de ricas tapeçarias de Arraz. Curiosamente, no exemplar da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação do Tribunal de Contas, existe uma nota manuscrita em rodapé, relativa a estas tapeçarias e que refere "que existiam no T.C. velho e que, na mudança, se "perdeu" caindo da camioneta que os transportavam."
A ser verdadeira esta anotação, estas tapeçarias teriam estado no Tribunal de Contas até à sua mudança do Arsenal para a Praça do Comércio, em 1954.

Administrativo, que durante vários anos estiveram ali instalados (...). Parte das salas que ficaram livres foram entregues nos anos sessenta, ao Ministério da Marinha e funcionam ali actualmente várias repartições das Superintendências do Pessoal e do Material.

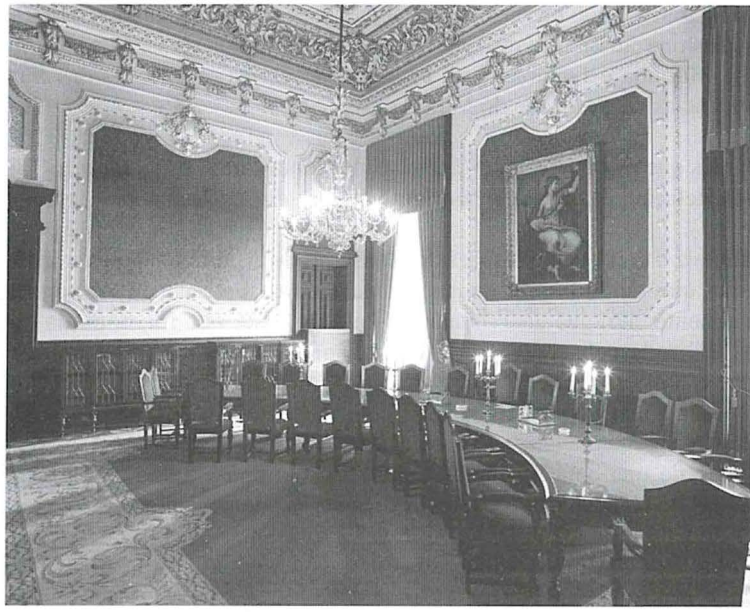
Uma das que pertenceram ao Tribunal de Contas, hoje ocupada pelo Tribunal da Relação, é conhecida por nome de Sala do Almirantado. (...)

Tudo leva a crer que as sessões do Conselho do Almirantado se realizavam na sala que ainda hoje é conhecida pelo nome de Sala do Almirantado, actualmente entregue ao Tribunal da Relação. Esta sala foi, como já dissemos, utilizada pelo Tribunal de Contas, que mandou proceder ao seu arranjo, e nas suas paredes vêem-se agora medalhões com a indicação de legislação alusiva àquele Tribunal."

A partir de que data funcionou aquele espaço como Sala das Sessões do Tribunal de Contas, não o podemos precisar, somente conjecturar.

O Conselho do Almirantado existiu em dois períodos : entre 1795 e 1822 e, de novo, entre 1892 e 1897.

Terá aquele espaço sido ocupado logo em 1822, portanto, ainda ao tempo do Erário Régio? Ou tê-lo-á sido mais tarde, já depois de criado o primeiro Tribunal de Contas?



A que foi Sala das Sessões do Tribunal de Contas – também conhecida por Sala do Almirantado – é hoje Sala de Sessões do Tribunal da Relação de Lisboa.
(foto de Eduardo Gageiro – 1999)

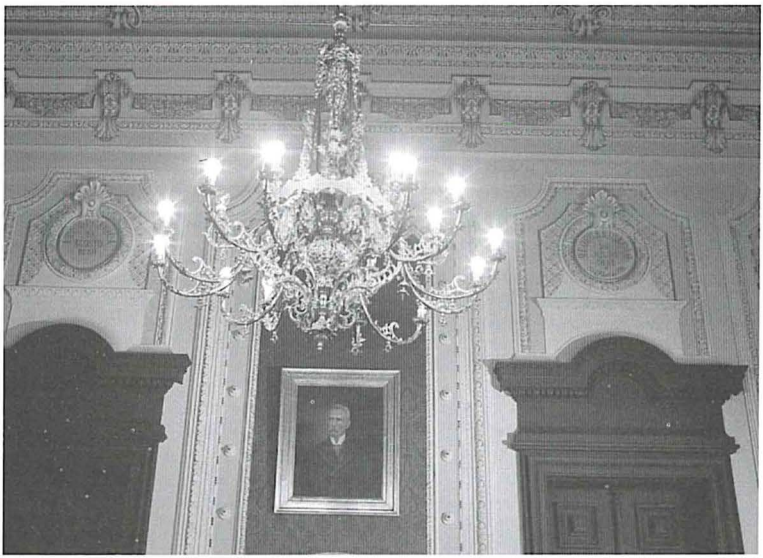
Observando os medalhões que decoram as paredes daquela Sala, verificamos que aludem às principais reformas legislativas do Tribunal de Contas, entre 1849 e 1911:

- Criação do Tribunal de Contas -10 de Novembro de 1849;
- 1° Acto Adicional à Carta Constitucional, art° 12°, § 3° - 5 de Julho de 1852;
- Lei orgânica – 19 de Agosto de 1859;
- 1ª Declaração de Conformidade – 24 de Agosto de 1880;
- Reorganização – 26 de Julho de 1886 e 30 de Abril de 1898
- Conselho Superior da Administração Financeira do Estado – 11 de Abril de 1911

O ultimo diz respeito à instituição do organismo que substituiu o Tribunal de Contas.

Fotografias dos anos 50 mostram que numa das paredes também se encontrava um retrato a óleo de Gama Barros, [19] da autoria de Eduardo Malta.

Este quadro integra o património do Tribunal de Contas e encontra-se exposto no actual edifício-sede.



Um aspecto da Sala das Sessões nos anos 50 : numa das paredes, o retrato a óleo de Henrique da Gama Barros. Numa das sobreportas, é visível um dos medalhões alusivos aos principais diplomas legislativos da história do Tribunal de Contas

Curiosamente, numa visita recente que fizemos a esta Sala, que agora pertence ao Tribunal da Relação de Lisboa, constatámos que a parede onde o quadro de Gama Barros se encontrava, permanece vazia mas ainda lá está o prego que, provavelmente, suportava o quadro.

[19] Henrique da Gama Barros (1833-1925), o conhecido autor da *História da Administração Pública em Portugal*, foi o último Presidente do primeiro Tribunal de Contas: ocupou o cargo entre 27 de Julho de 1900 e 11 de Abril de 1911.





Dois dos medalhões da Sala das Sessões, no Arsenal: o 1º medalhão alude à criação do Tribunal de Contas em 10 de Novembro de 1849, num dos governos de Costa Cabral; o 2º, à sua extinção no ano imediato ao da implantação da República, em 11 de Abril de 1911.

Em finais dos anos 40, começa a ser colocada a questão da transferência do Tribunal de Contas para outras instalações que se pretendia mais adequadas à dignidade das funções que a Instituição exercia.

Era Presidente do Tribunal de Contas, desde 20 de Novembro de 1948, Artur Aguedo de Oliveira que se manteve naquele cargo até 30 de Abril de 1964, tendo ocupado também a pasta das Finanças entre 2 de Agosto de 1950 e 7 de Julho de 1955.[20]

A ele se deve, sem dúvida, a transferência do Tribunal de Contas do Arsenal para o novo edifício do Ministério das Finanças, na zona da Praça do Comércio/Av. Infante D. Henrique, que, à semelhança de outros ministérios e serviços públicos instalados naquela zona, era objecto de intervenção, da autoria de Pardal Monteiro[21], o arquitecto de muitas e das mais significativas obras públicas do Estado Novo.[22]

A intervenção de Pardal Monteiro naqueles edifícios da época da reconstrução pombalina, não deixa de ser sintomática.

---

[20] Na prática, Aguedo de Oliveira exercia já a presidência do Tribunal desde 1 de Outubro de 1945, por doença do titular efectivo, Domingos Luisello Alves Moreira que ocupou o cargo de Presidente do Tribunal até à sua morte em 6 de Junho de 1947.

[21] Porfírio Pardal Monteiro (1897-1957), é um dos nomes mais destacados do surto de Obras Públicas, desenvolvido pelo Estado Novo e que teve como grande impulsionador Duarte Pacheco. Das suas obras, que marcaram a cidade de Lisboa, destacamos : o edifício do Instituto Superior Técnico (de que era então Director Duarte Pacheco), em 1927-32; a Igreja de Fátima, em 1934-38 (que tanta celeuma levantou nos sectores mais conservadores); o edifício do Diário de Notícias, em 1936-38; as Gares Marítimas de Alcântara e da Rocha-Conde de Óbidos, em 1936-42; a Biblioteca Nacional e a Cidade Universitária; o Hotel Ritz (1952-58).

[22] O Estado Novo desenvolveu uma política de Obras Públicas que serviu como veículo privilegiado de promoção da sua ideologia.
A obra pública desenvolveu-se em muitas áreas : no mobiliário urbano e rural, nos edifícios das exposições locais e das exposições internacionais, nos concursos de evocação histórica, nas obras infra-estruturais e urbanísticas, nos equipamentos, na habitação social (v.d. FERNANDES, José Manuel – *Obras públicas*. In: Dicionário de história do Estado Novo. Vol. 2. Vendas Novas : Bertrand, 1996).
A arquitectura da época distinguiu-se "(...) pelos volumes exteriores, pelo tratamento das fachadas e pelos espaços interiores de representação, pode caracterizar-se do seguinte modo: - ao nível dos edifícios públicos, por uma monumentalidade retórica, como expressão do poder do Estado, e inculcando o sentido da autoridade e da ordem, com recurso frequente a um vocabulário neoclássico. " (PEREIRA, Nuno Teotónio; colab. FERNANDES, José Manuel - *A arquitectura do Estado Novo de 1926 a 1959*. In: O Estado Novo: das origens ao fim da autarcia: 1926-1959. Lisboa, Fragmentos, 1987. Vol. 2.

Em textos seus publicados em 1949 e 1950, [23] menciona o sentido prático e a actualidade da reconstrução setecentista de Lisboa, considerando que houvera um hiato na prática arquitectónica portuguesa, entre a época pombalina e a modernidade e reconhece haver uma identificação implícita entre a sua concepção da profissão e o modo como a exerciam os arquitectos pombalinos.

Numa informação da Delegação das Novas Instalações para os Serviços Públicos (DNISP), pertencente à Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), dava-se conta da necessidade de rever os projectos das instalações do Tribunal de Contas, uma vez que a localização prevista inicialmente não era suficiente em área nem correspondia à dignidade do Tribunal de Contas. [24]

Das várias hipóteses, foi adoptada a que englobava o torreão nascente da Praça do Comércio, exceptuando o 1° piso que se encontrava ocupado pela Bolsa.

No entanto, e porque se mantinha a necessidade de rever os espaços cedidos, apesar de previamente o Tribunal ter elaborado um *Estudo Comparativo entre as Novas e as Actuais Instalações*, a DNISP solicitou ao Director-Geral do Tribunal de Contas novos elementos sobre a organização e funcionamento dos seus Serviços.

Em 7 de Setembro de 1950, é enviado à DNISP um minucioso levantamento das necessidades de espaços do Tribunal de Contas:

- Quanto ao Tribunal (composto pelo Presidente, sete Juizes e contando também com o representante do Ministério Público) reunia-se na sala das sessões que tinha anexas uma antecâmara, uma sala para biblioteca e gabinete de estudo. Considerava-se conveniente que o tribunal e os gabinetes do Presidente e Juizes formassem um conjunto;

---

[23] MONTEIRO, Porfírio – *Os portugueses precursores da arquitectura moderna e do urbanismo*. Sep. Da revista Museu, vol. 5 (1949); idem – *Eugénio dos Santos, precursor do urbanismo e da arquitectura moderna* (Conferência proferida em 25 de Outubro de 1948 na Câmara Municipal de Lisboa].

[24] A documentação consultada relativa às obras de adaptação do torreão oriental para a instalação do Tribunal de Contas, encontra-se no Arquivo da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais.

- Quanto à Direcção-Geral, compunha-se de 3 repartições: a primeira repartição, com 25 funcionários, tinha 3 secções, necessitando a 1ª secção de uma sala para os serviços dactilográficos, uma para depósito de material de expediente e uma saleta com guichet para atendimento de público; a segunda repartição, com 39 funcionários, tinha também 3 secções; a terceira repartição, com 18 funcionários, tinha 2 secções.
  Cada chefe de repartição deveria ter um gabinete, necessitando todas as secções de um espaço anexo para arquivo, que, no caso de 5 destas secções, deveria ter uma área de 80 metros quadrados.
  Todos os Gabinetes e Repartições deveriam ter salas de espera.
  Junto das instalações da primeira repartição deveriam ainda existir duas salas para o Cadastro do Funcionalismo do Estado cuja organização competia, por lei, ao Tribunal de Contas mas que ainda não se encontrava organizado.
  À Direcção-Geral pertenciam também o Arquivo Geral e Biblioteca cujas áreas não são indicadas.
  Para o pessoal menor, em número de 13, seriam necessários : refeitório, vestiário, instalações sanitárias para homens e para senhoras e um gabinete de PBX.
  Deveria ainda ser considerada a habitação do porteiro, casado e com 3 filhos.
  As categorias de chefe de repartição e superiores deveriam ter instalações sanitárias individuais, devendo ainda ser consideradas instalações sanitárias para homens e senhoras em locais diferentes.
  Por último, recordava-se que a Direcção-Geral tinha um refeitório para o pessoal superior e um depósito para mobiliário fora de serviço.

Resolvida a questão das áreas a ocupar, ao definir-se que o torreão nascente seria o núcleo das suas novas instalações, o Tribunal de Contas e respectiva Direcção-Geral iniciaram a transferência do Arsenal em 1954.

Na altura, o Presidente do Tribunal de Contas, Aguedo de Oliveira, ocupava a pasta das Finanças, pelo que à frente da Instituição se encontrava o seu Vice-Presidente, Conselheiro Manuel da Cunha e Costa Marques Mano. Era Director-Geral Joaquim Delgado que ocupou o cargo entre 12 de Novembro de 1953 e 21 de Novembro de 1965.



O torreão oriental da Praça do Comércio

No dia 30 de Março de 1954, o corpo de magistrados do Tribunal reuniu pela última vez no edifício do Arsenal: nesse dia, além do despacho normal do "visto", houve uma sessão ordinária e outra plenária.

Na sessão de "visto", foram examinados pelos Conselheiros Manuel Abranches Martins e Ernesto da Trindade Pereira, 108 processos, dos quais 103 foram visados e os restantes devolvidos.

Na sessão ordinária foram submetidos a julgamento 27 processos de cujo julgamento resultaram 24 acórdãos de quitação .

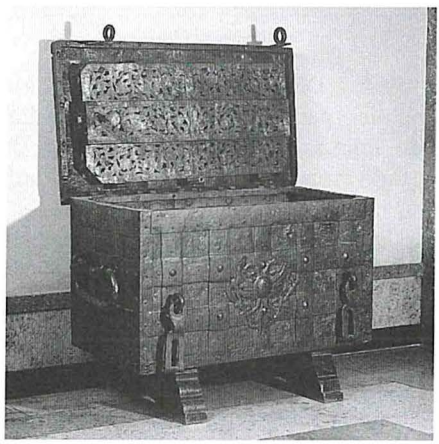
Em sessão plenária foi lido pelo Conselheiro Dr. Nunes Pereira o parecer respeitante à Consulta n.° 1 de 1954 e o Conselheiro Abranches Martins leu o acórdão em que se concedia provimento ao recurso ultramarino sobre visto, n.° 150.

As instalações deixadas vagas no Arsenal foram ocupadas por serviços afectos ao Ministério da Marinha.

Em Agosto de 1954, o Tribunal da Relação pediu para ocupar a antiga Sala das Sessões do Tribunal de Contas por ser contígua à sua própria Sala de Sessões, com a intenção de a vir a utilizar como sala de conferências. [25]

Com a mudança para o torreão oriental da Praça do Comércio e parte da ala poente do novo edifício do Ministério das Finanças, regressou o Tribunal de Contas ao local aproximado onde funcionara a Casa dos Contos.

Ao relembrar este facto, escreveu Joaquim Delgado: "Existe no arquivo geral uma arca filipina que serviu muitos anos na Casa dos Contos. Retirado dos escombros do edifício após o terramoto, veio esse móvel até ao Erário, na Rua do Arsenal, frente ao Pelourinho Novo, e dali sai agora, passados cento e noventa e cinco anos, para passar através do histórico Terreiro do Paço e ir assentar seus fundos a pouca distância do local que então deixara. Lá diz o rifão transmontano «passados anos mil volta o carro ao seu carril»." [26]



"Burra", em ferro chapeada com duas fechaduras, águia bicéfala e fecho de tranqueta. Séc. XVII/XVIII.

[25] Conforme documentação consultada na Direcção-Geral do Património.

[26] DELGADO, Joaquim - A transferência do Tribunal de Contas e sua Direcção-Geral para o novo edifício. In: Boletim da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, a . 1, nº 5 (Maio 1954).

"A mudança do Tribunal de Contas e sua Direcção-Geral para o novo edifício não paralisou os serviços, o que afectaria os interesses dos diferentes departamentos do Estado", segundo relatou Joaquim Delgado. [27]

E assim, logo no dia imediato à mudança foram submetidos ao "visto" dos Conselheiros Nunes Pereira e Braga da Cruz 141 processos, dos quais foram visados 122 e devolvidos 19.

A Comissão Julgadora, presidida pelo Director-Geral Joaquim Delgado, reuniu pela primeira vez no novo edifício, no dia 2 de Abril de 1954.

No mesmo dia, reuniu também a primeira sessão plenária do Tribunal no Gabinete do Conselheiro Vice-Presidente, uma vez que a Sala das Sessões ainda não estava concluída.

Também por ainda não se encontrarem concluídas as suas novas instalações, mantinham-se em funcionamento no Arsenal (em Maio de 1954) a Biblioteca e Arquivo Geral, a 1ª Secção da 1ª Repartição e a 4ª Secção da 2ª Repartição-A .

Em 6 de Março de 1954, a DGEMN publicara em Diário da República o aviso do concurso público para arrematação da empreitada de arranjo do salão da biblioteca do Tribunal de Contas, no 1° andar do torreão oriental do Terreiro do Paço, cujo projecto fora elaborado por Pardal Monteiro.

A base de licitação era de 420.000$00 e o depósito provisório de 10.500$00.

Consultando o Caderno de Encargos verificamos que os trabalhos que constituíam esta empreitada eram os seguintes :

- Demolição de todas as pilastras e colunas existentes, levantamento de todo o pavimento de madeira, lajedo, vigamento de madeira, socos de cantaria, caixilhos duplos, caixas de madeira;
- Pavimento: a forrar com tacos de madeira de 1ª qualidade, nas cores e qualidade a definir pelo arquitecto, que seria afagado e encerado. A circundar toda a sala, junto às paredes, seria colocada uma faixa de liós polido;
- Tecto: construção em placas de estafe armado, suspenso da estrutura metálica do pavimento superior e das travessas metálicas das passadeiras. O tecto era considerado, pela sua função decorativa e de ilumina-

[27] Op. cit.

ção e pelas suas dimensões, a peça mais delicada do Salão pelo que nele só deveriam ser empregues materiais de 1ª qualidade e mão-de-obra especializada.

- Portas: a porta principal (que liga com o patamar da escada principal) será de carvalho flor polido com ferragens de cobre polido ou alumínio anodizado a ouro velho. As outras duas portas (no canto nordeste do Salão) seriam da mesma madeira, envidraçadas e com três batentes;
- Estantes: Também de madeira de carvalho flor polido, teriam o mesmo acabamento que a porta principal;
- Janelas: substituição dos aros, caixilhos e vidros e colocação de ferragens de cobre polido ou anodizado a ouro velho, reparação das madeiras e/ou sua substituição e pintura.

A Nota de Acabamentos, apresentada por Pardal Monteiro, apresentava algumas divergências relativamente ao Caderno de Encargos, nomeadamente ao considerar a existência de duas (e não três) portas e ao prever a colocação de vitrais na parte superior das janelas que deveriam ser metálicas e não de madeira.

A empreitada, cuja fiscalização seria efectuada pela DNISP, viria a ser adjudicada a Adriano Paulo Duarte Capote por 388.475$20, tendo então sido celebrado o contrato n.º 62, com data de 29 de Março de 1954.

Um auto de inutilização, com data de 2 de Setembro de 1954, dá-nos conta de que "no Salão do antigo Tribunal do Comércio que está a ser adaptado a Biblioteca do Tribunal de Contas (...) foi inutilizado um gesso artístico da autoria do escultor Francisco Franco, existente numa das paredes quando se procedia à sua remoção em virtude do estado precário, absolutamente imprevisível, em que se encontrava a madeira da estrutura em que assentava."

O auto de recepção definitiva da empreitada data de 16 de Novembro de 1955.

Entretanto, instalados o Tribunal de Contas e respectiva Direcção-Geral, entendeu o Tribunal que alguns espaços (corredores e a grande Sala do torreão) necessitavam de ser decorados no sentido de lhes imprimir um cunho mais condigno com as suas funções.



A Sala inicialmente designada como Sala da Biblioteca, ficou conhecida como Sala das Sessões do Tribunal de Contas

O arquitecto Joaquim Santiago Areal e Silva foi então chamado a colaborar, a título oficioso, na definição, com o Presidente do Tribunal de Contas, dos melhoramentos a realizar nos corredores.

A memória descritiva da decoração e arranjo dos corredores, apresentada em 9 de Abril de 1956 pelo arquitecto Areal e Silva, contemplava :

- a decoração dos tectos com moldurados simples, em estafe, devendo o tecto da entrada ter uma moldura de maior volume por se pretender que tivesse um carácter mais sumptuoso;
- a substituição dos pavimentos por mármore de três cores, formando desenho decorativo, devendo o corredor da entrada e cruzamento de corredores apresentar motivos decorativos de quatro cores e de maiores dimensões;
- a substituição de todas as portas por serem demasiado simples e de desenho modesto. As novas portas (em madeira de sucupira) e com motivos decorativos em bronze no centro das almofadas, teriam guarnição em moldurados de mármore. As portas do corredor da entrada teriam desenho e dimensões diferentes das restantes e levariam nas sobreportas motivos decorativos cerâmicos a executar por artista especializado;
- a instalação de quatro guarda-ventos, com perfis de alumínio anodizado e fechados com chapa de cristal;

- a colocação de vitrais nas duas grandes janelas de um ângulo dos corredores (com a finalidade de ocultar a vista do pátio e conseguir uma outra luminosidade) e um outro no topo do corredor que dá para o claustro do Ministério das Finanças. Os vitrais seriam executados sobre cartões desenhados por artista especializado e com motivos decorativos simples;
- a alteração parcial da instalação eléctrica e a colocação de lustres no corredor da entrada e cruzamentos de corredores, sendo a restante iluminação feita por candeeiros de parede;
- a substituição dos aquecimentos existentes nos corredores por outros a colocar mais discretamente;
- a execução de móveis de apoio em madeira rica e tampo de mármore para serem colocados ao longo do corredor. No corredor da entrada e no troço mais extenso dos corredores seriam criadas duas zonas de espera onde seriam colocadas cadeiras de braços, estofadas e mesas de fumo.

Na memória previa-se ainda a aquisição de esculturas e pinturas e a compra de dois tapetes de grandes dimensões.

Pretendia-se assim alterar o projecto inicial de Pardal Monteiro. No Em 17 de Abril a Direcção de Serviços de Conservação da DGEMN apresentou uma estimativa de 632.000$00 para a execução destas obras que se destinavam a ser custeadas por força das dotações inscritas no Orçamento do Tribunal de Contas. No entanto, o Tribunal de Contas, atendendo ao tipo de obras, viria a resolver promover a transferência da verba para o Orçamento da DGEMN.

No entanto, o então ministro das Obras Públicas, Arantes e Oliveira, considerando que se tratava de instalações recentemente inauguradas, entendeu solicitar que fosse ouvida a DNISP e o próprio arquitecto Pardal Monteiro.

Nos contactos que se seguiram entre o arquitecto Pardal Monteiro e a DGEMN , aquele não deixou de manifestar desagrado por um seu projecto ter sido alterado sem ter sido consultado. Aliás, relembrava que se o seu projecto pecara por modéstia fora porque a isso fora obrigado pelas directrizes impostas pela DNISP, facto que, de resto, lamentara desde o início.

No dia 9 de Agosto de 1956, Pardal Monteiro reúne-se no Tribunal de Contas com o engenheiro Fernando Henrique Correia (adjunto para o Serviço de Obras da DNISP) que dirigiu as obras realizadas, arquitecto Areal e Silva, Presidente Aguedo de Oliveira e Conselheiro Marques Mano.

Pardal Monteiro, dando conta das conclusões que tirou daquela reunião, reconhece que a decoração existente era de nível excessivamente modesto – fruto das directrizes que lhe tinham sido impostas pela DNISP – e que as obras não se devam limitar "(...) a melhoramentos sumários, mas sim a um estudo completo do arranjo que corresponda, em todo o sentido, à alta categoria da instituição que é o Tribunal de Contas, dotando as suas instalações com arranjos artísticos que, pelo seu elevado nível, pelo seu carácter e pela harmonia entre todos os elementos, estejam a carácter com a instituição e contribuam para valorizar o património nacional. " [28]

Quanto ao projecto de Areal e Silva - e ressalvada a competência técnica daquele arquitecto - Pardal Monteiro receia que aquele não tenha podido criar uma obra com as características pretendidas, "talvez em consequência de sugestões que não tenha podido evitar."

Das observações que faz, ressalta a inexistência de um plano de conjunto [29] sugerindo que, antes de mais, seja elaborado um projecto mais adequado à Instituição e que se defina os limites da liberdade de intervenção do Tribunal de Contas nas encomendas de peças decorativas a integrar nesse projecto.

Aponta como exemplo da inexistência de um plano de conjunto, o facto de já se encontrarem encomendados a pintores de diferentes tendências artísticas, os painéis para decorar a grande Sala do Torreão, cujo arranjo – recordamos – fora de sua autoria.

Por último, considera completamente inadequada a colocação das peças de mobiliário do séc. XVIII naquela Sala, tanto mais que não se podia prever como se integraria em todo aquele conjunto, uma carpete que já se encontrava encomendada.

Consultando a documentação existente nos arquivos do Tribunal de Contas, [30] constatamos que, de facto, o Tribunal tinha já contactado diversos artis-

---

[28] Carta de Pardal Monteiro ao Director da DNISP, Engº Artur Bonneville Franco, datada de 7 de Setembro de 1956 (Arquivo da DGEMN).

[29] Na mesma carta refere que "(...) o que já hoje se observa nos pobres e frios corredores do Tribunal de Contas denuncia uma certa tendência decorativa de bric-à-brac, imprópria do carácter da instituição, com todos os riscos de ser agravado em virtude das encomendas de peças artísticas já em execução sem obediência a qualquer plano de conjunto ..."

[30] Esta documentação é essencialmente constituída pela correspondência trocada entre o Tribunal de Contas e os vários artistas plásticos.

tas plásticos de renome, já intervenientes noutras grandes obras levadas a cabo pelo Estado Novo.

A Jaime Martins Barata [31] fora pedido um estudo sobre a decoração de alguns painéis da Sala das Sessões e Biblioteca do Tribunal de Contas.

Em resposta a este convite, Martins Barata em carta dirigida ao Presidente Aguedo de Oliveira, sugere algumas alterações ao plano do Tribunal recomendando que a Sala fosse decorada por um único artista de forma a não comprometer a unidade de concepção e a unidade de execução. [32]

Aguedo de Oliveira, embora reconheça algumas vantagens à unidade estética, crê que a decoração da Sala a ser executada por um só artista arrastar-se-ia no tempo e perder-se-ia a verba apenas disponível até ao final de 1955. Por outro lado, ao ser executada por um único artista, passaria a ser atribuída pelo Conselho de Ministros, fugindo, portanto, à competência do próprio Presidente do Tribunal de Contas.

Finalmente, em Outubro de 1955, é solicitado a Jaime Martins Barata o orçamento e as condições para a execução de 3 painéis destinados à Sala das Sessões.

Em 1 de Novembro, Jaime Martins Barata apresenta o orçamento para a execução dos 3 painéis com temática medieval ligada à história do Tribunal de Contas e que lhe seria fornecida até final daquele ano pelo próprio Tribunal: 100.000$00 por cada painel.

---

[31] Pintor (1899-1970), alcançou grande notoriedade nas composições de temática histórica. Dois painéis para a Exposição do Mundo Português (1940), um representando a tomada de Lisboa aos Mouros, por D. Afonso Henriques e os Cruzados e, outro, o cerco castelhano a Lisboa, no tempo de D. João I; dois trípticos para a escadaria nobre do Palácio de S. Bento (1943), um representando as Cortes de Leiria, no tempo de D. Afonso III, outro, representando a Indústria, a Agricultura e o Comércio, no séc. XV); dois painéis para o Conservatório Nacional (1945), num dos painéis figuram vultos do Teatro português como Gil Vicente, D. Francisco Manuel de Melo, Almeida Garrett, no outro, vultos da Música como Carlos Seixas, Marcos Portugal, Domingos Bontempo; um conjunto de frescos para o Palácio da Justiça (1953-54), representando episódios ligados às Cortes de Almeirim); dois grandes quadros para o Ministério das Corporações (1955), representando a procissão do Corpo de Deus, na Lisboa do séc. XVI. Nos finais dos anos 50 e nos anos 60 foi autor de vários frescos, sobretudo em Palácios de Justiça.
Desenvolveu também intensa actividade como ilustrador, destacando-se nesta área a sua participação nas "Peregrinações em Lisboa", de Norberto de Araújo.

[32] Como já acima referimos, esta mesma questão da falta de unidade estética que decorreria da intervenção de vários artistas na decoração da Sala, viria, alguns meses mais tarde a ser apontada por Pardal Monteiro.

A proposta apresentada foi aceite, tendo o ministro das Finanças, atendendo à especial natureza do trabalho, dispensado a realização de concurso público.

O contrato estabelecido entre o Tribunal de Contas e Jaime Martins Barata para a execução dos 3 painéis, num prazo previsto de 12 meses, data de 9 de Dezembro daquele ano, tendo sido visado pelo Tribunal em 14 de Dezembro, dois dias após a aprovação do Ministro das Finanças.

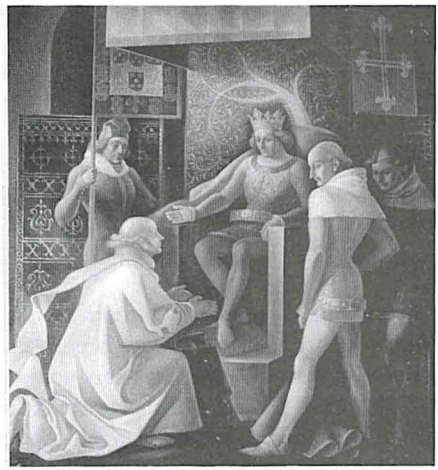
No contrato ressalvava-se que os trabalhos seriam, no seu decurso, submetidos à apreciação da Presidência do Tribunal de Contas. O adjudicatário obrigava-se ao cumprimento do contrato, com renúncia a quaisquer direitos em contrário.

Quanto ao Tribunal de Contas, faria o pagamento adiantado ao adjudicatário, contra apresentação de garantia bancária.

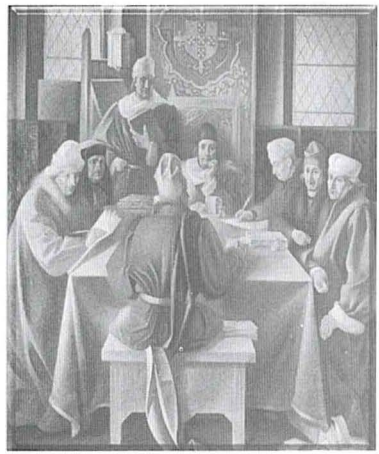
Conforme tivemos oportunidade de verificar ao consultar o *Livro de Contas Correntes com as Dotações Orçamentais do Tribunal de Contas*, este pagamento, no valor de 300.000$00, foi realizado em 14 de Dezembro de 1955, data em que o contrato foi visado pelo Tribunal de Contas.

Quanto ao adjudicatário, apresentou uma garantia bancária, prestada pelo Banco Pinto & Sotto Mayor, cancelada imediatamente após a entrega dos painéis.

Mas os trabalhos viriam a arrastar-se por alguns anos: inicialmente prevista a colocação dos painéis para Fevereiro de 1958, só viriam a ser entregues em 26 de Fevereiro de 1960.



D. João I dá quitação, por perdão verbal, a um responsável, que jura com a mão sobre os Santos Evangelhos.
Óleo sobre tela.
Jaime Martins Barata.

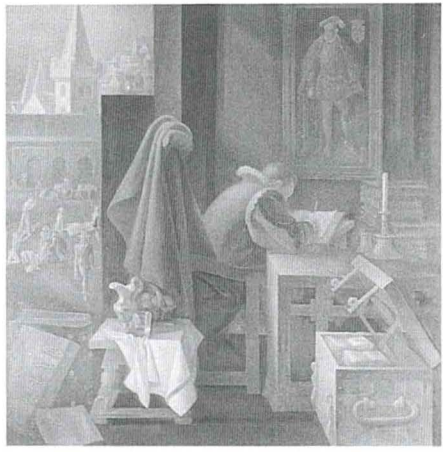


Acto de liquidação de contas na Casa dos Contos, no tempo de D. Afonso V.
Óleo sobre tela.
Jaime Martins Barata.

De permeio, no Verão de 1959, Aguedo de Oliveira levantara algumas dúvidas sobre uma das figuras dos painéis o que obrigara à consulta de dois especialistas (Dr. João do Couto e Dr. Cardoso Pinto) que confirmaram a correcção da interpretação dada por Jaime Martins Barata.

Em Outubro do mesmo ano, Martins Barata em carta dirigida ao Presidente Aguedo de Oliveira pede mais algum tempo para a correcção de certas imperfeições e relembra que ainda não recebera a primeira prestação definida no contrato.

Os 3 painéis, executados em óleo sobre tela com as dimensões de 2900 x 2700 mm, encontram-se colocados numa das paredes da Sala das Sessões, e representam, respectivamente : "uma quitação por perdão verbal de D. João I a um responsável que, por se terem perdido os documentos da sua conta, jura, com a mão sobre os Santos Evangelhos, ser verdadeira a reconstituição oral que faz da sua responsabilidade", "um acto da liquidação de uma conta na Casa dos Contos, no tempo de D. Afonso V", e "o facto histórico, passado no reinado de D. Sebastião, de os funcionários da Casa dos Contos permanecerem nela encerrados durante a peste, enquanto toda a corte abandonou a cidade de Lisboa".



Funcionário na Casa dos Contos, durante a peste que assolou Lisboa no reinado de D. Sebastião.
Óleo sobre tela.
Jaime Martins Barata.

A Joaquim Rebocho [33], o Tribunal de Contas encomendara um painel a óleo, também para a Sala das Sessões, representando uma cena de sequestro dos bens da condessa de Atouguia, no período pombalino.

O artista apresentou, em Agosto de 1955, um orçamento de 95.000$00 para a execução deste painel.

Tendo o Ministro das Finanças autorizado a dispensa de concurso público (tal como no caso de Jaime Martins Barata) foi celebrado contrato entre o Tribunal de Contas e Joaquim Rebocho em 6 de Dezembro de 1955.



Cena de sequestro dos bens da Condessa de Atouguia, entregando o último bem que possuía.
Óleo sobre tela.
Joaquim Rebocho.

Tal como no contrato que viria a ser celebrado com Jaime Martins Barata três dias mais tarde, também neste o adjudicatário se obrigava ao cumprimento do contrato, com renúncia a quaisquer direitos em contrário. O tra-

[33] Pintor e arquitecto, estudou na Escola de Belas-Artes de Lisboa, onde foi discípulo de Velosos Salgado e Luciano Freire. Destacam-se os seus murais no Palácio de S. Bento (em colaboração com Sousa Lopes e Domingos Rebelo), no Ministério das Finanças, na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, os frescos da Igreja do Santo Condestável, em Lisboa, que co-executou com Domingos Rebelo, trabalhos de pintura e tapeçaria para os palácios de Justiça e vitrais para os Jerónimos e outras igrejas.

balho deveria estar concluído no prazo de dez meses e, no seu decurso, deveria ser submetido à apreciação e aprovação da Presidência do Tribunal de Contas.

O contrato foi visado pelo Tribunal de Contas em 14 de Dezembro daquele ano, após aprovação do Ministro das Finanças.

De acordo com o estabelecido no contrato, foi feito um pagamento adiantado de 95.000$00 no dia em que o contrato teve o "visto" do Tribunal de Contas, tendo Joaquim Rebocho apresentado uma garantia bancária prestada pelo Montepio Geral que cessou com a entrega do painel.

Mas também neste caso, o prazo de entrega da obra foi ultrapassado.

Após várias insistências do Tribunal de Contas, o painel é finalmente colocado na Sala das Sessões em Junho de 1959 mas segundo um ofício de Joaquim Delgado ao autor do painel, a tela encontrava-se estalada e a pintura necessitava de retoques.

Depois de feita a reparação, certamente já no ano de 1960, a recepção da obra definitiva é feita em 4 de Maio de 1960.

Quanto aos restantes dois painéis a óleo que decoram a Sala das Sessões, foram encomendados a Almada Negreiros.[34]

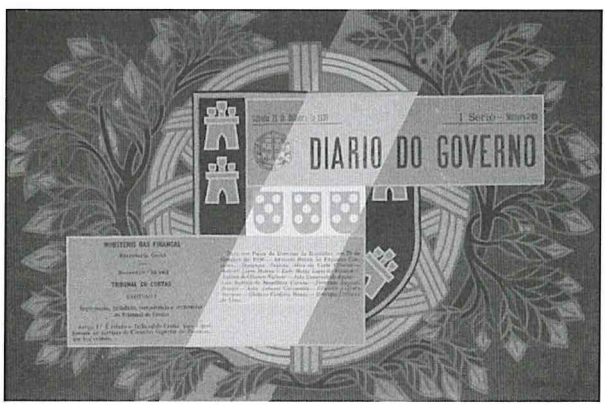
Um dos painéis, colocado na parede à esquerda da porta principal, representa a rainha D. Maria II a receber das mãos do duque de Ávila o decreto da criação do primeiro Tribunal de Contas, em 1849.

[34] Pintor (1893-1970) do movimento modernista. Autor dos murais da Gare Marítima de Alcântara e da Gare Marítima da Rocha de Conde de Óbidos; dos esgrafitos em pedra pintados da Fundação Gulbenkian, Reitoria da Universidade de Lisboa, Faculdades de Letras e de Direito, dos vitrais da Igreja de Fátima. Decoração, teatro e cinema em Lisboa e Madrid. Fundador da revista *Portugal futurista*, colaborou no *Orfeu*, como desenhador, poeta e ensaísta, fundou a revista *SW-sudoeste*. Escritor, companheiro de Pessoa e Gaspar Simões, publicou vários livros.

O outro, colocado na sobreporta da Sala, medindo 1380mm x 2000 mm é uma alegoria ao Decreto nº 18.962, de 25 de Outubro de 1930, que criou o actual Tribunal de Contas.



A Rainha D. Maria II recebe das mãos do duque de Ávila o decreto da criação do Tribunal de Contas, em 1849.
Óleo sobre tela.
Almada Negreiros.



Em 1930, a instituição superior de controlo financeiro retomava a designação oitocentista: "Além de restaurar uma denominação enraizada (1849-1911), expri-

mia-se assim uma filosofia de clarificação dos poderes jurisdicionais e de afirmação da natureza da sua magistratura. [35]

O contrato estabelecido entre o Tribunal de Contas e Almada Negreiros data de 6 de Dezembro de 1955 e por ele ficou estabelecido um pagamento de 150.000$00 pela execução dois painéis que deveria estar concluída num prazo de 6 meses.

Tal como nos outros contratos, também neste o adjudicatário se obrigava ao cumprimento do contrato, com renúncia a quaisquer direitos em contrário, devendo o trabalho, no seu decurso, ser apreciado e aprovado pela Presidência do Tribunal de Contas.

O pagamento adiantado, no valor total da encomenda, foi feito no dia 14 de Dezembro de 1955, data em que o contrato foi visado pelo Tribunal de Contas.

Também neste, como nos outros casos, foi obtida a concordância do Ministro das Finanças quanto à dispensa da realização de concurso público.

De novo, não se cumpriu o prazo de entrega dos trabalhos ....

A data exacta da entrega da obra, não a podemos precisar. No entanto, numa carta dirigida ao Director-Geral do Tribunal de Contas, Joaquim Delgado, datada de 1 de Março de 1958 (já há muito expirara o prazo da execução dos painéis...), Almada menciona que tinha ajustado com Martins Barata procederem à entrega conjunta das obras.

O Auto de Recepção dos painéis de Martins Barata data de 26 de Fevereiro de 1960.

Terá, também, sido nessa data que Almada entregou as suas obras ?

Almada é ainda o Autor de outras duas peças de relevo do património artístico do Tribunal de Contas.

Falamos de duas tapeçarias em lã executadas pelas Manufacturas de Tapeçarias de Portalegre, sobre cartão de Almada.

---

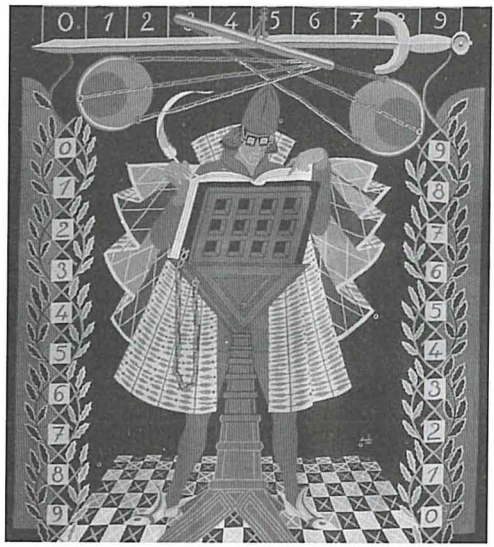
[35] FRANCO, António de Sousa – Tribunal de Contas. In: Dicionário de História do Estado Novo / dir. Fernando Rosas, J. M. Brandão de Brito. Vol. 2. Venda Nova: Bertrand, 1996.

Uma, com as dimensões de 3700mm x 3300mm, representa o *Contador*, a mais antiga categoria profissional do Tribunal de Contas e que remonta à Casa dos Contos.[36]

A segunda tapeçaria, representa *O Número* e mede 2600mm x 8000mm.

A primeira tapeçaria a ficar concluída e a ser entregue no Tribunal de Contas foi a do *Contador*. Contratada a sua execução com as Manufacturas de Tapeçarias de Portalegre, em 27 de Dezembro de 1955, pelo valor de 61.050$00, o Auto de Recepção data de 7 de Novembro de 1957.

Terá, portanto, sido a primeira obra encomendada pelo Tribunal de Contas a ser entregue.

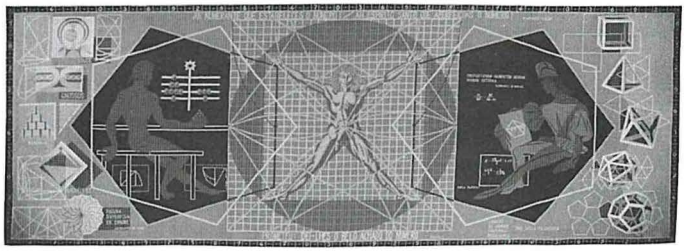


O Contador.
Tapeçaria em lã.
Desenho de Almada Negreiros.
Execuçã : Manufacturas de Tapeçarias de Portalegre.

[36] Com a aplicação da Portaria n.º 1100/99, de 21 de Dezembro, esta designação deixará de existir no novo quadro de pessoal.

A tapeçaria *O Número* cuja execução fora contratada na mesma data da anterior com as Manufacturas de Portalegre, pelo valor de 94.500$00, foi entregue em 1 de Agosto de 1958.

É também da autoria de Almada o ex-libris do Tribunal de Contas – representando o Contador – datado de 1947.



O Número.
Tapeçaria em lã.
Desenho de Almada Negreiros.
Execução : Manufacturas de Tapeçarias de Portalegre.
Quando Ésquilo (na citação incluída na tapeçaria de Almada Negreiros) faz Prometeu afirmar : Dei-lhes (aos humanos) o belo achado do número, está a mostrar definitivamente a característica, que é também função decisiva, do Número como factor organizador do universo e da acção humana (...). O ponto de partida para a actuação do Tribunal de Contas resulta da faceta central do Número de constituir a forma básica da organização, neste caso do Estado (...) É que a vontade sem base numérica (pelo menos na expressão financeira) não tem conteúdo concreto; e a restrição orçamental (i.e. o constrangimento do Número sobre os recursos) é medida final da delimitação da acção).[37]

O Tribunal de Contas encomendou ainda o desenho de uma terceira tapeçaria, desta vez, a Guilherme Camarinha[38], que viria a ser igualmente executada nas Manufacturas das Tapeçarias de Portalegre.

---

[37] LOPES, Ernâni Rodrigues – Controlo estatal e lógica de avaliação do desempenho : uma reflexão sobre os fundamentos teóricos. Lisboa, 1999. [Conferência integrada nas Comemorações do 150 anos do Tribunal de Contas].

[38] Pintor, dedicou-se à pintura mural (autor da "Via Sacra" na Igreja de Nossa Senhora da Conceição, no Porto, frescos no Café Rialto, no Porto, Tribunal Judicial de Chaves, Junta Autónoma do Funchal) e à tapeçaria (autor da tapeçaria "Amarante e as invasões francesas", no Palácio da Justiça de Amarante muitas dos seus desenhos para tapeçarias foram executados pelas Manufacturas de Tapeçarias de Portalegre).

Representando uma variada gama de actividades artísticas, industriais, de agricultura, de medicina e de desporto, esta tapeçaria cuja execução fora contratada na mesma data das outras duas, foi entregue ao Tribunal de Contas em 27 de Março de 1958, tendo custado 103.950$00.



Tapeçaria em lã.
Guilherme Camarinha.

Mas nos espaços ocupados pelo Tribunal de Contas foram também utilizados outros elementos decorativos, nomeadamente vitrais, motivos em bronze nas almofadas das portas e motivos cerâmicos nas sobreportas, na sequência (como já vimos acima) do que fora projectado pelo arquitecto Areal e Silva.

Os vitrais, colocados no tecto da Sala das Sessões, nalguns ângulos dos corredores e na escadaria principal, foram, durante décadas, impropriamente atribuídos a Almada Negreiros.

A atribuição desta autoria ter-se-á certamente devido ao facto de Almada ter, como vimos, sido o autor de outras obras de arte encomendadas pelo Tribunal de Contas. Acresce ainda que Almada desenhou muitos outros vitrais para outros edifícios.

Pensamos que a confusão de autorias terá tido origem nestes factos...

Entretanto, já mais recentemente, foi o Tribunal de Contas contactado pelo arquitecto Calvet, [39]que nos alertou para o facto de os vitrais do tecto da Sala das Sessões, atribuídos a Almada, serem da sua própria autoria.

Em confronto com esta dúvida, iniciámos então uma pesquisa que nos permitiu conhecer novos dados sobre o património artístico do Tribunal e que, agora, são trazidos a público.

Em primeiro lugar, a revelação e a constatação de que Carlos Calvet – cuja intervenção não fora nunca mencionada – foi autor de diversas obras de arte do Tribunal de Contas e não apenas dos vitrais do tecto da Sala das Sessões.

Na verdade, consultando os *Livros de Contas Correntes com as Dotações Orçamentais do Tribunal de Contas* e os ateliers dos vitralistas que executaram os vitrais (cujos contactos nos foram indicados pelo arquitecto Calvet), verificámos que são da autoria de Carlos Calvet as seguintes obras de arte produzidas para as instalações do Tribunal de Contas, na Praça do Comércio:

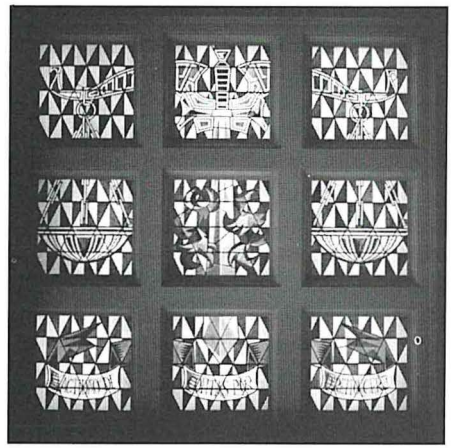
- Os vitrais do tecto da Sala das Sessões, por cuja maquete do desenho e respectivos pormenores, Carlos Calvet recebeu, do Tribunal de Contas, 39.975$00.
  Esta autoria foi também confirmada pelo vitralista Alves Mendes, de Lisboa, em cujos ateliers foram executados os vitrais.
  Estes vitrais polícromos, da autoria de Carlos Calvet num conjunto de seis, apresentam a legenda *Exactidão de contas por direito certo.*

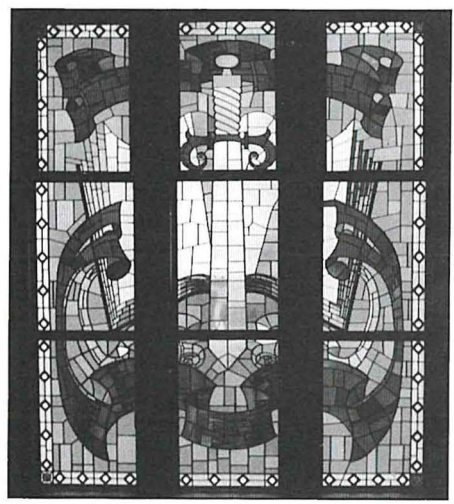
- Também da autoria de Carlos Calvet são os vitrais polícromos, com motivos alusivos à Justiça, colocados ao cimo do primeiro lanço da escadaria principal de acesso à Sala das Sessões e cuja autoria esteve também atribuída a Almada Negreiros.

---

[39] Carlos Frederico Pereira de Sequeira Bramão Calvet da Costa, nasceu em 1928. Pintor e arquitecto expõe, individual e colectivamente, desde 1947, em Portugal e no estrangeiro.
No estrangeiro, tem exposto em Espanha, França, Brasil, Estados Unidos, Japão, Itália, Canadá, Bélgica.
Autor de diversas serigrafias, dos murais do átrio principal do Hospital Distrital do Barreiro (1982), encontra-se representado em diversas colecções institucionais nacionais e em colecções privadas em Portugal e no estrangeiro

Estes vitrais foram executados, em 1959, no atelier do vitralista João Baptista Antunes, no Porto, em cujos arquivos ainda existem as maquetes da autoria de Carlos Calvet.





Vitrais polícromos.
Carlos Calvet.
Ao cimo: Tecto da Sala das Sessões.
Segundo: Escadaria de acesso ao átrio da Sala das Sessões.

- Os dois baixos-relevos em bronze, com motivos alusivos à justiça, colocados nas sobreportas da entrada lateral da Sala das Sessões e os quatro motivos decorativos em bronze no centro das almofadas da porta principal da mesma Sala, cuja autoria tem sido, também impropriamente, atribuída António Areal. [40]

Na documentação do Arquivo do Tribunal de Contas, [41] não encontrámos o registo de qualquer encomenda ou pagamento efectuado a António Areal mas encontrámos o registo de pagamento a Carlos Calvet de 4 baixos-relevos decorativos para a Sala das Sessões (que serão os motivos colocados nas almofadas da porta principal) em 27 de Novembro de 1958, no valor de 224.000$00, e também o registo do pagamento a Carlos Calvet de 2 baixos-relevos para as sobreportas junto à entrada lateral da Sala das Sessões, no valor de 58.000$00.
Infelizmente não conseguimos apurar em que oficina ou oficinas terão sido executados os baixos-relevos.

Nos arquivos de Carlos Calvet e da família de António Areal (a quem contactámos a solicitar mais informações) parece não existirem quaisquer outros documentos (maquetes, correspondência trocada com o Tribunal de Contas ou com a oficina que executou os trabalhos, contratos, etc.) relativos à concepção destas peças.

[40] António Santiago Areal (1934-1978), pintor de raiz surrealista, participou em várias exposições nacionais e estrangeiras, tendo também publicado vários livros.

[41] *Livros de Contas Correntes com as Dotações Orçamentais do Tribunal de Contas*, entre os anos de 1954 e 1960 (ano em que foi inaugurada oficialmente a Sala das Sessões e em que, portanto, todas as obras decorativas se encontravam concluídas).



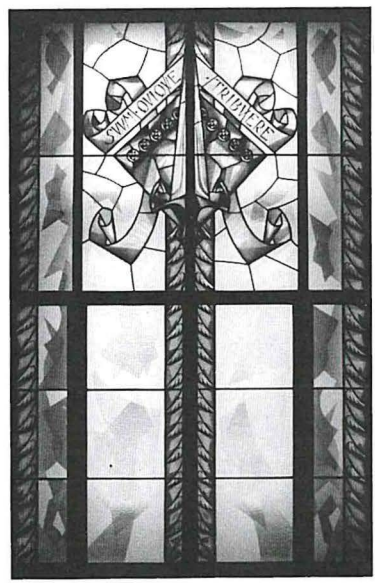


Os baixos-relevos em bronze, da autoria de Carlos Calvet, colocados nas sobreportas da Sala das Sessões.

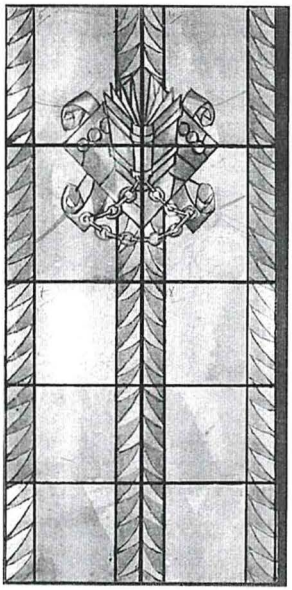
Um outro elemento novo decorrente das pesquisas efectuadas, diz respeito à autoria dos vitrais colocados nos corredores, também impropriamente atribuída a Almada Negreiros.

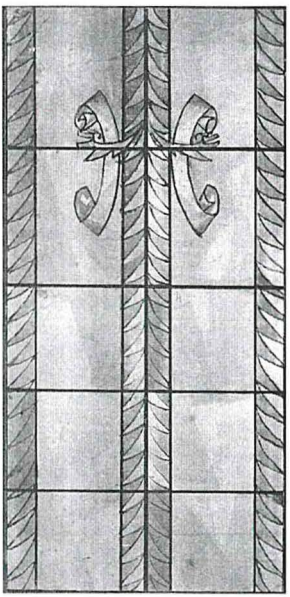
Quando, por indicação do arquitecto Calvet, contactámos o atelier do vitralista João Baptista Antunes (no Porto) onde foram executado um dos conjuntos de vitrais de Carlos Calvet, fomos informadas pelo Professor Pintor João Aquino da Costa Antunes (filho do vitralista) que também os vitrais dos corredores não eram de Almada mas sim de Guilherme Camarinha.

Mais, conservava nos arquivos do atelier de seu Pai, além das maquetes dos vitrais de Carlos Calvet, as maquetes dos vitrais de Guilherme Camarinha, datadas de 1957.



Vitral polícromo.
Guilherme Camarinha.
Com a legenda, extraída do Código de Justiniano:
Quique suum tribuere (Dar a cada um o que lhe pertence).



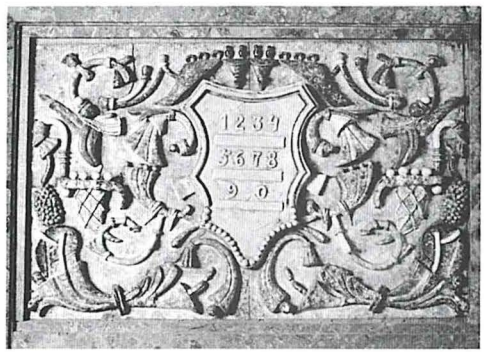


Maquetes dos vitrais de Guilherme Camarinha, executados nas oficinas de João Baptista Antunes, no ano de 1957.
(Cópias gentilmente cedidas pelo Professor Pintor João Aquino da Costa Antunes).

Nos corredores foram ainda colocados, nalgumas sobreportas motivos decorativos cerâmicos (tal como tinha preconizado o arquitecto Areal e Silva, na proposta que apresentara em 9 de Abril de 1956).

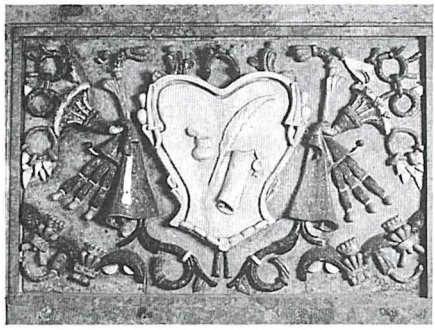
Estes painéis de cerâmica, polícromos, em número de quatro, são da autoria de Jorge Barradas.[42]

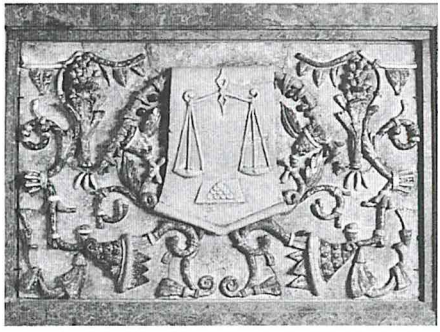
Com as dimensões aproximadas de 80 cm x 1,30 cm, custaram, na totalidade, 40.000$00.

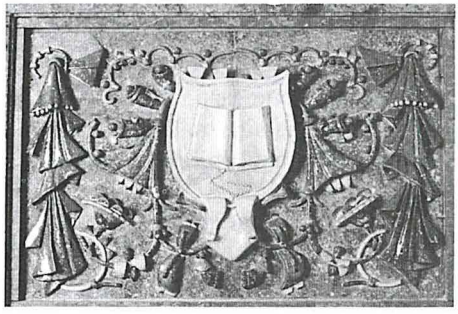


Paineis de cerâmica polícromos.
Jorge Barradas.

[42] Pintor, ilustrador e ceramista (1894-1970), integrou o modernismo português. Ao longo da sua carreira participou em diversas exposições, tendo obtido uma medalha de ouro na Exposição Internacional de Paris, em 1937. Do vastíssimo conjunto das suas obras, em edifícios públicos e privados, destacamos : os painéis do vestíbulo da Faculdade de Letras de Lisboa, os três painéis em relevo e nove em azulejo para o Palácio Atlântico, no Porto, o frontal do altar, em relevo, da Igreja de Santo Eugénio, em Roma, os painéis em relevo cerâmico para o refeitório do pessoal da Fundação Calouste Gulbenkian e para o Palácio da Justiça, em Lisboa.







Uma última nota ainda sobre as obras de decoração da Sala das Sessões e dos corredores.

Pardal Monteiro, o autor inicial do projecto de reestruturação dos espaços do torreão e que criticara as propostas de Areal e Silva, falecera em 1957.

Joaquim Santiago Areal e Silva foi o arquitecto que supervisionou e acompanhou estas obras. Isto mesmo pudemos constatar ao consultar diversa documentação, nomeadamente uma carta por ele dirigida a João Baptista Antunes (o vitralista do Porto que executou alguns dos vitrais) na qual informava que já lhe remetera os desenhos dos vitrais e as amostras de vidro com as cores escolhidas por Carlos Calvet.

Finalmente concluídos os trabalhos de decoração dos corredores e da Sala das Sessões e coincidindo o ano de 1960 com a comemoração dos 30 anos da criação do Tribunal de Contas, entendeu-se proceder a uma inauguração oficial das novas instalações.

À cerimónia [43] – que teve lugar no dia 25 de Outubro de 1960 – compareceram o Presidente da República, Américo Tomás, o ministro das Obras Públicas, subsecretários do Estado, do Tesouro, do Orçamento e Administração Ultramarina, tendo sido recebidos pelo Presidente, Artur Aguedo de Oliveira e pelos Conselheiros Lemos Moller, Abranches Martins, Cândido Medeiros, Abílio Celso Lousada, Nunes Pereira e Trindade Pereira, e por todo o pessoal da instituição.

Presentes ainda os Conselheiros Albino dos Reis, Cruz Alvura e Trigo de Negreiros, respectivamente Presidentes da Assembleia Nacional, Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Administrativo, Dr. Furtado dos Santos (Procurador-Geral da República), Dr. Mário de Figueiredo (*leader* da Assembleia Nacional), Dr. Reinaldo dos Santos (Presidente da Academia das Ciências), Dr. Costa Leite (antigo Ministro da Presidência e das Finanças), Dr. Ulisses Cortez (Administrador da Caixa Geral de Depósitos) e Dr. Góis Mota (Presidente da Junta do Crédito Público).

Acompanhando o relato que nos é dado pelos jornais da época e consultando a Acta da Sessão Extraordinária do Tribunal de Contas, de 25 de Outubro de 1960, ficamos a saber que a cerimónia principiou com uma visita às

[43] Além das notícias publicadas nos jornais da época, no Arquivo e Biblioteca/CDI do Tribunal de Contas existe também uma cópia em vídeo da cerimónia da inauguração, gravada pela RTP.

novas instalações, no decurso da qual foi visitada uma exposição de documentação do Arquivo Histórico relativos à história da Instituição, desde a Casa dos Contos, organizada pelo contador Manuel Maria Ferreira que, na época, dirigia o Arquivo Geral e Biblioteca.

No discurso com que abriu a sessão solene, o Presidente Aguedo de Oliveira caracterizava as "novas instalações onde o clássico persiste mas o moderno avança; onde as estruturas pombalinas cedem na sua larga majestade, às complexas exigências funcionais; onde certos problemas de gosto e de arranjo encontrariam solução talvez proporcionada mas atestando, em todo o caso, as imposições da estética contemporânea e onde os profissionais da arte deliberam e executam sem apelo nem agravo."

Deste discurso, à distância de quase 40 anos, interessa-nos também a visão que o seu Presidente apresentava do Tribunal de Contas :

"Este Tribunal de Contas, reformado profundamente, reforçado nas suas faculdades, acrescentado na sua jurisdição, dotado de graves poderes foi, por igual investido, em grandes obrigações e espinhosos encargos.

No exercício supremo do controlo das finanças do Estado, analisa, observa, verifica, revê, declara, julga, põe em dúvida, soluciona problemas, informa a Assembleia Nacional, arruma e põe ponto final, e assim fiscaliza todos os grandes movimentos das administrações e serviços e reverifica a sua expressão documental e contabilista.

Julga, mas também colabora.

Exige, mas também recomenda.

Procede, mas também ratifica.

Esmiuça, mas também forma juízos construtivos.

Sobretudo, as exigências, volume e altura dos trabalhos do tribunal, a despeito de racionalizações processual, crescem e crescem sempre – e cresceram notavelmente do Decreto n.º 18.962 até esta data.

O "visto" dos actos e contratos que, no ano inicial de 1930-31, estava em 9.089 ficou o ano passado em 39.306.

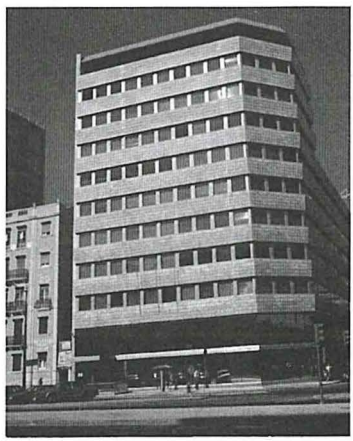
Os processos de contas, a despeito de acumulações e apensações que andavam por 795 serviços em 1930, estavam, em 1959, em 1.515, exigindo-se meticulosidade, superior apuro de revisão, formalidades mais estiradas e minúcias de análise até então desconhecidas.

De 1947 em diante, a Assembleia Nacional recebe a tempo e horas o relatório técnico e financeiro da Conta Geral do Estado, e também das Contas das Províncias Ultramarinas, acompanhadas de declarações gerais que permitem partir duma base correcta para a apreciação dos seus termos políticos.

Grande parte da documentação das despesas públicas é conferida e revista nos períodos orçamentais. "

O Tribunal de Contas e respectivos Serviços mantiveram-se naquelas instalações até 1989.

Naquele ano - que foi também o ano da primeira grande reforma do Tribunal de Contas, no regime democrático – o Tribunal de Contas e a sua Direcção-Geral mudaram-se para um edifício moderno na Avenida da República/Avenida Barbosa du Bocage, mais moderno e funcional e com capacidade para albergar um maior número de funcionários, resultante do crescimento do seu quadro de pessoal.

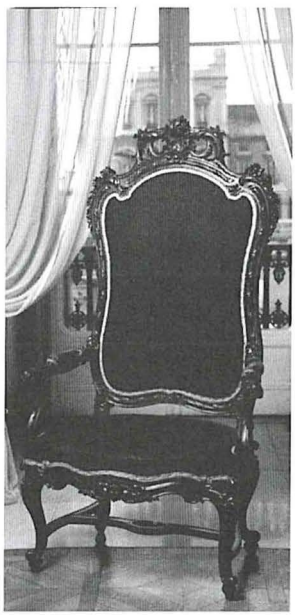


É neste edifício, e num outro que lhe fica próximo, na Avenida Barbosa du Bocage, que se encontram hoje o Tribunal de Contas e respectivos Serviços de Apoio.

Nele se encontram algumas das peças do património artístico que têm acompanhado o Tribunal de Contas ao longo da sua história.

É o caso da arca filipina (de que falámos acima), de peças de mobiliário (um móvel de contador do séc. XVIII, um receptáculo de correspondência, e um móvel vitoriano e um outro móvel em pau santo, todos do séc. XIX), de peças em prata (castiçais, escrivaninhas, areeiros e pequenas caixas, do séc. XVIII), do quadro a óleo retratando Gama Barros, das duas tapeçarias de Almada Negreiros *O Contador* e *O Número*.

É também neste edifício que se encontra uma peça de particular significado: uma cadeira de braços em nogueira, estofada a veludo vermelho, do séc. XVIII, estilo D. José. Segundo a tradição esta cadeira terá sido utilizada pelo marquês de Pombal, na qualidade de Inspector-Geral do Erário Régio.
Esta cadeira tem sido utilizada ao longo da história da Instituição pelos diversos Presidentes.



BIBLIOGRAFIA

ABREU, José Evangelista de – Anteprojecto das obras e melhoramentos do Arsenal de Marinha. In: Revista de Obras Públicas e Minas, A 2, t. 2 (1871).

ALMEIDA, D. Fernando de – Monumentos e edifícios notáveis do distrito de Lisboa. Lisboa : Junta Distrital, 1973. Vol. 5, t. 1.

BARBOSA, I. Vilhena – Fragmentos de um roteiro de Lisboa : Arsenaes. In: Archivo pittoresco, vol. 8 (1865).

BLUTEAU, Raphael – Vocabulário portuguez e latino... Coimbra : Colégio das Artes da Companhia de Jesus, 1712-1728. Vol. 2.

CALDAS, João Vieira – Porfírio Pardal Monteiro: arquitecto. Lisboa: Associação dos Arquitectos Portugueses, 1997

CAMARA, Paulo Perestrelo – Descripção geral de Lisboa em 1839 ou ensaio histórico .../ Lisboa : Typ. Da Academia das Belas Artes, 1839.

CARRÈRE, J. B. F. – Panorama de Lisboa no ano de 1796. Lisboa : Biblioteca Nacional, 1989.

CASTILHO, Júlio de - Lisboa antiga : bairros orientais. 2ª ed. Lisboa : Câmara Municipal, 1937. Vol. 9

Idem – A Ribeira de Lisboa : descrição histórica da margem do Tejo desde a Madre de Deus até Santos-o-Velho. 2ª ed.. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 1941. Vol. 2

DELGADO, Joaquim – A transferência do Tribunal de Contas e sua Direcção-Geral para o novo edifício. In: Boletim da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. A . 1, n.° 5 (Maio 1954)

DESCRIPTION de la ville de Lisbonne ... In: O Portugal de D. João V visto por três forasteiros. Lisboa : Biblioteca Nacional, 1983, p. 40.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 26 de Outubro de 1960.

FERNANDES, José Manuel – Obras públicas. In: Dicionário de história do Estado Novo. / dir. Fernando Rosas, J. M. Brandão de Brito. Venda Nova: Bertrand, 1996.

FRANÇA, José-Augusto – A arte em Portugal no séc. XX. Venda Nova : Bertarnd, cop. 1974.

Idem – Lisboa pombalina e o iluminismo. 3ª ed. rev. e act. Venda Nova : Bertrand, 1987.

Idem – Pintura portuguesa do séc. XX=20th century portuguese painting. Lisboa:CTT, d.l. 1990

FRANCO, António de Sousa – Tribunal de Contas. In: Dicionário de história do Estado Novo / dir. Fernando Rosas, J. M. Brandão de Brito. Venda Nova: Bertrand, 1996.

GONÇALVES, Rui Mário – Pintura e escultura em Portugal: 1940-1980. Lisboa : Secretaria de Estado da Cultura, 1980.

GUERRA, Luís de Bivar; FERREIRA, Manuel Maria - Catálogo do Arquivo do Tribunal de Contas. Lisboa : Tribunal de Contas, 1950.

JORNAL DE NOTÍCIAS. 26 de Outubro de 1960.

LISBOA. Museu da Cidade - Martins Barata: retrospectiva da obra do pintor. Lisboa: Câmara Municipal, 1988.

LOPES, Ernâni – Controlo estatal e lógica de avaliação do desempenho: uma reflexão sobre os fundamentos teóricos. Lisboa, 1999. [Conferência integrada nas Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas].

MONTEIRO, Porfírio Pardal – Os portugueses precursores da arquitectura moderna e do urbanismo. Sep. Da Revista Museu, vol. 5 (1949)

Idem – Eugénio dos Santos, precursor do urbanismo e da arquitectura moderna. [Conferência proferida em 25 de Outubro de 1948, na Câmara Municipal de Lisboa]

NAU de pedra : colectânea de artigos de vários autores / coord. A J. Malheiro do Vale. Lisboa : Revista da Armada, 1988.

OLIVEIRA, Fr. Nicolau de – Livro das grandezas de Lisboa. Pref. Francisco Santana. Lisboa: Vega, 1991.

PAIXÃO, Judite Cavaleiro – A utopia de um projecto : o novo edifício do Erário Régio. Revista do Tribunal de Contas, n.° 31 (Jan.Jun. 1999), p. 403-423.

PAMPLONA, Fernando de – Dicionário de pintores e escultores portugueses ou que trabalharam em Portugal. Porto : Civilização, imp. 1991.

Idem – Um século de pintura e escultura em Portugal : 1830-1930. Porto: Livraria Tavares Martins, 1943.

PEREIRA, Nuno Teotónio; colab. José Manuel Fernandes – A arquitectura do Estado Novo de 1926 a 1959. In: O Restado Novo: das origens ao fim da autarcia : 1926-1959. Lisboa :Fragmentos, 1987. Vol. 2

PROENÇA, Raul – Guia de Portugal. Lisboa : Biblioteca Nacional. Vol. 1 (1924).

RATTON, Jacome - Recordações de Jacome Ratton sobre ocorrências do seu tempo em Portugal : de Maio de 1747 a Setembro de 1810. Lisboa : Fenda, 1992.

RODRIGUES, António – Jorge Barradas. Lisboa : Imprensa Nacional-Casa da Moeda, D.L. 1995.

O SÉCULO. 26 de Outubro de 1960.

SEQUEIRA, Gustavo de Matos – Depois do terramoto: subsídios para a história dos bairros ocidentais de Lisboa. 1ª ed. (reimpr.). Lisboa : Academia das Ciências, 1967.Vol. 1

SILVA, Maria Fernanda E. Gomes da – Arsenal de Marinha. In Dicionário de História de Portugal /dir. Joel Serrão. Porto : Livraria Figueirinhas, imp. 1981. Vol. 1

SILVA, Vieira da - As muralhas da Ribeira de Lisboa. Lisboa: Câmara Municipal, 1940. Vol. 1.

YGREGO– Galeria de Arte – Carlos Calvet. Lisboa:Ygrego, 1992.

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JUL/DEZ.1999

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 1999, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o nº 3 do artº 248º do Tratado UE, apresentando-se de seguida um quadro descritivo desta actividade:

AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU EM PORTUGAL

Julho/Dezembro 1999

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/ /CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
19 a 23 de Julho	FEOGA-Garantia: Produtos animais e vegetais, outras despesas do FEOGA e acções agrícolas, pesca e mar Auditoria do TCE, no âmbito da boa gestão financeira dos Acordos Internacionais de Pesca	- DGPA – Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura; - IGP – Inspecção-Geral das Pescas; - Porto de Pesca de Sesimbra; - DOCAPESCA (Sesimbra)	- Verificação dos sistemas criados pela administração nacional para a execução dos Acordos Internacionais de Pesca e da regulamentação comunitária aplicável a esta matéria e à gestão dos Acordos; - Recolha de informações sobre a aplicação destes Acordos; - *Análise das medidas de controlo exercidas pelas autoridades portuguesas, no intuito de garantir o cumprimento, pela frota de pesca comunitária, das disposições dos Acordos de Pesca e da regulamentação comunitária nesta matéria;* - Observação local de alguns aspectos das actividades das pescas.
20 a 29 de Setembro	FEOGA-Garantia: Culturas arvenses, leite e produtos lácteos, carne de bovino Auditoria relativa à aplicação do SIGC – Sistema Integrado de Gestão e Controlo – do FEOGA-Garantia (em particular, culturas arvenses e prémios aos bovinos). (1ª missão)	- INGA – Instituto Nacional de Garantia e Intervenção Agrícola - IGF – Inspecção Geral de Finanças - AJASUL – Associação dos Jovens Agricultores do Sul	- Análise do sistema integrado de gestão e controlo (SIGC); - Abordagem dos pontos fracos do SIGC, salientados no relatório de certificação de contas de 1998; - *Análise dos controlos administrativos às culturas arvenses e aos prémios a bovinos (anos de 1998 e 1999);* - Análise dos controlos no terreno às culturas arvenses e aos prémios a bovinos (anos de 1998 e 1999); - Visita à entidade receptora de pedidos de ajuda – (AJASUL); - Análise de procedimentos.

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/ /CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
27 de Setembro a 1 de Outubro	Domínio Regional e Fundo de Coesão Auditoria relativa aos Regs. (CEE) nº 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88, do Conselho, que respeitam à Iniciativa Comunitária URBAN em Portugal, nomeadamente em Lisboa e no Porto	- DGDR–Direcção Geral do Desenvolvimento Regional - Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso - Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã	- Análise da Iniciativa Comunitária URBAN em geral e, em particular, no que se refere aos aspectos de programação, coordenação e assistência técnica, fluxos financeiros, parceria e execução; - Análise do Sub-programa PORTO/Vale de Campanhã e visita aos projectos; - Análise do Sub-programa LISBOA/Casal Ventoso e visita aos projectos; - Análise do Sub-programa Assistência Técnica.
11 a 20 de Outubro	Políticas Sociais e FEOGA-Orientação Auditoria no âmbito da Iniciativa Comunitária LEADER II	- DGDR - Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural - DAFSE – Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu Entidades Locais: - LEADERSOR (Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado do SOR) - ACE/MONTE (Consórcio Desenvolvimento local do Alentejo Central)	- Abordagem dos aspectos gerais sobre a implementação, avaliação e controlo do programa LEADER II - Análise dos procedimentos relativos à participação do F.S.E. no programa LEADER II - Controlo local dos projectos concluídos no âmbito do Programa de I.C. LEADER II.

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/ /CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
8 a 11 de Novembro	Recursos Próprios, Reembolsos aos Estados-membros Inquérito relativo a direitos antidumping e anti-subvenções	- DGAIEC –Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo. - Direcção das Alfândegas de Lisboa - Alfândega de Xabregas - Direcção da Alfândega do Porto - Alfândega de Leixões	- Recolha de informações relativas à gestão por parte das Autoridades aduaneiras portuguesas das medidas antidumping e anti-subvenções decididas a nível comunitário.
19 a 24 de Novembro	Domínios Bancários e CECA-Comunidade Europeia do Carvão e do Aço Auditoria relativa ao mecanismo financeiro do EEE (auditoria conjunta do TCE com a Comissão de Controlo da EFTA e com o Comité de Verificação do BEI – Banco Europeu de Investimento).	- Companhia Logística de Combustíveis, S.A. - VALORSUL, S.A.	- Verificação documental dos dossiers relativos aos empréstimos do BEI a empresas industriais portuguesas, bonificados pelo orçamento comunitário e pelo orçamento da EFTA; - Verificação física dos projectos.

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/ /CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
4 a 12 de Novembro	Domínio Regional e Fundo de Coesão Auditoria relativa aos Regulamentos (CEE) nºs 2052/88, 2053/ /88, 4253/88 e 4254/88 do Conselho que dizem respeito a um projecto do FEDER – Programa Energia "Parque Eólico Lagoa Funda" e a criação de emprego em Portugal no âmbito do Regime de Incentivos às Micro Empresas (RIME)	DGDR – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional - CCR do Algarve - CCR do Alentejo - Gabinete do Gestor do PPDR - Empresa TOMEN Eléctrica	- Verificar a consistência dos montantes pagos com as especificações em termos de legalidade e regularidade dos regulamentos comunitários; - Verificar a existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos FEDER, de forma a confirmar: a) a consistência e a confiança nas informações de gestão, de controlo e financeiras na base dos pedidos de pagamento e certificados de despesa; b) a existência de um "*audit trail*" (possibilidade de reconciliação) entre os montantes de despesas declaradas e os documentos de apoio (facturas e extractos bancários) provenientes do beneficiário final; - Verificar que a despesa elegível atribuída a cada projecto pode ser facilmente identificável no sistema de contabilidade da entidade gestora ou que é sujeita a contabilização separada. Da mesma forma, identificar e verificar a fonte de financiamento de cada projecto; - Verificar o estado de execução física das acções e a eficiência da mesma através de indicadores quantificáveis. Neste sentido, foram examinadas informações e notas provenientes de Ministérios, Direcções Gerais, entidades locais ou beneficiários finais referentes à correcta gestão das acções financiadas pela U.E.

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/ /CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
6 a 10 de Dezembro	FEOGA-Garantia: Culturas arvenses, leite e produtos lácteos, carne de bovino Auditoria relativa à aplicação do SIGC - Sistema Integrado de Gestão e Controlo do FEOGA-Garantia (2ª missão)	- INGA – Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	- Análise do sistema de gestão e controlo (SIGC); - Abordagem dos pontos fracos do SIGC, salientados no relatório de certificação de contas de 1998; - Análise dos controlos administrativos às culturas arvenses e aos prémios a bovinos (anos de 1998 e 1999); - Análise dos controlos no terreno às culturas arvenses e aos prémios a bovinos (anos de 1998 e 1999).
9 a 15 de Dezembro	Políticas Sociais e FEOGA-Orientação Auditoria relativa ao controlo financeiro das operações cofinanciadas pelos Fundos Estruturais (Reg. (CEE) nº 2064/97)	- IGF – Inspecção-Geral de Finanças - DGDR – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional - DAFSE – Departamento para os Assuntos do FSE - IFADAP – Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas - DGPA – Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura - IGA – Inspecção-Geral de Auditoria e Gestão do MADRP - IGE – Inspecção-Geral da Educação - IGAT – Inspecção-Geral da Administração do Território	- Análise do sistema nacional de gestão e de controlo que rege a gestão administrativa e contabilística; - Análise dos processos relativos ao funcionamento do sistema acima referido; - Exame dos documentos justificativos e de toda a documentação relativa às despesas sujeitas a controlo

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/ /CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
14 a 16 de Dezembro	FEOGA-Garantia: Produtos animais e vegetais, outras despesas do FEOGA e acções agrícolas, Pesca e Mar Auditoria relativa à Organização Comum do Mercado (OCM) do Açúcar	- CCRLTV – Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo - INGA – Instituto Nacional de Garantia e Intervenção Agrícola - DAI – Sociedade de Desenvolvimento Agro-Industrial, S.A.	- Análise do sistema nacional de gestão e de controlo, especialmente no que se refere à produção de açúcar de beterraba; - Análise dos processos relativos ao funcionamento do sistema acima referido; - Análise dos documentos justificativos e de toda a documentação relativa às receitas e despesas sujeitas ao controlo.; - Análise de documentos relativos a compras e entregas de beterraba proveniente de produtores portugueses e espanhóis; - Análise de registos referentes à produção, existências, transporte e venda de beterraba.

Ainda no âmbito da cooperação com o Tribunal de Contas Europeu e visando a preparação de auditorias futuras, desenvolveram-se no período de 1 de Julho a 31 de Dezembro de 1999, as seguintes actividades:

- Análise dos relatórios de auditorias do RRV – *Riksrevisionsverket* da Suécia, sobre "os efeitos do Programa de subsídios à área arável na Suécia", visando avaliar do interesse de realização de controlos similares em Portugal; esta análise incluiu o levantamento das auditorias realizadas em Portugal no âmbito do FEOGA-Garantia, das informações disponíveis nos relatórios recebidos no TC dos órgãos de controlo interno e ainda a caracterização geral (identificação de medidas e execução financeira) do FEOGA-Garantia em Portugal;

- Análise e preparação da resposta a um questionário dirigido pelo *Algemene Rekenkamer* ao Tribunal sobre a boa gestão financeira no âmbito da Política Agrícola Comum, visando a participação do Tribunal no Seminário sobre este tema, realizado em 10 de Novembro de 1999, no Luxemburgo;

- Organização da apresentação às autoridades nacionais do Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 1998;

- Acção preparatória de uma auditoria relativa aos pagamentos de restituição à exportação no âmbito do FEOGA-Garantia (com a intervenção do INGA);

- Divulgação junto das entidades gestoras/pagadoras de fundos comunitários em Portugal, do conjunto dos resultados constantes da declaração de fiabilidade das contas, relativa às actividades do orçamento geral da União Europeia para 1998.

1.2. Visita ao Tribunal de Contas Europeu e a Instituições Europeias sediadas no Luxemburgo

Nos dias 7 a 9 de Julho, uma Delegação do Tribunal de Contas efectuou uma visita de trabalho ao Tribunal de Contas Europeu (TCE) e a outras instituições comunitárias sediadas no Luxemburgo, designadamente, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Primeira Instância e ao Banco Europeu de Investimento.

Esta visita teve como objectivo permitir aos responsáveis pela coordenação e aos técnicos do Sector de Auditoria III, afectos à área de controlo da aplicação dos fundos comunitários e acompanhamento das auditorias do Tribunal de Contas Europeu em Portugal, estabelecerem contactos profissionais com os seus interlocutores do TCE, por forma a poderem inteirar-se das metodologias específicas utilizadas naquele Tribunal, no âmbito do controlo dos diversos fundos financeiros, bem como obter informação útil de outras instituições comunitárias sediadas no Luxemburgo.

1.3. 2ª Reunião dos Agentes de Ligação

Efectuou-se no Luxemburgo, nos dias 14 e 15 de Setembro, a 2ª Reunião dos Agentes de Ligação dos Tribunais de Contas da União Europeia, na qual o Tribunal de Contas português esteve representado.

Esta reunião teve como principais objectivos a análise e discussão dos seguintes assuntos:

- Relatório do Grupo de Trabalho sobre o *controlo da aplicação dos artºs 87º-89º do Tratado CE*;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre o *controlo do IVA nas operações intracomunitárias*;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre os *Países candidatos à adesão à União Europeia*;
- Cooperação entre as ISC no domínio do controlo dos fundos estruturais;
- Relações entre o Tribunal de Contas Europeu e as ICN.

Integrada nesta reunião, teve lugar a reunião do Grupo de Trabalho relativo aos Países candidatos à adesão à UE.

1.4. Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia

Reuniu em Dublin, nos dias 19 a 21 de Outubro, 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 trabalho a análise das seguintes questões:

- Relatório do Grupo de Trabalho sobre o *controlo da aplicação dos artºs 87º-89º do Tratado CE (Ajudas dos Estados)*;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre a *cooperação com os Países candidatos à adesão à UE;*
- Relatório final do Grupo de Trabalho sobre o *controlo do IVA nas operações intracomunitárias*;
- Proposta do Tribunal de Contas francês relativa à realização de um estudo paralelo sobre a gestão e controlo dos fundos estruturais;
- Grupo de Trabalho sobre as *actividades dos Agentes de Ligação*.

Esta reunião revestiu-se ainda de uma particularidade:

- Para além da análise dos Relatórios (e respectivos projectos de Resoluções) dos Grupos de trabalho *ad hoc*, foi seleccionado o tema da *fraude financeira na UE*, tendo sido sobre o mesmo proferidas 4 intervenções – pelo Director da OLAF, Senhor Knudsen, pelo Presidente do TCE, Senhor Karlsson, pela Presidente da Comissão de Controlo Orçamental do PE, Senhora Theato e pelo Director do Centro Europeu de Polícia, Senhor Palmer.
  Que papel poderão/deverão as ISC desempenhar? Que cooperação poderá ser estabelecida sem pôr em causa a sua natureza e funções principais? Este o objectivo desta parte da reunião.

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 2° semestre de 1999, as seguintes acções:

2.1 RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1 Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, de 2 a 5 de Agosto, o Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, acompanhado de um Conselheiro, com o objectivo de analisar a cooperação existentes entre ambas as Instituições, nomeadamente no que respeita às acções a desenvolver no futuro.

Esta visita teve também como objectivo a análise dos aspectos práticos de organização e funcionamento dos serviços de apoio da Fiscalização Prévia e Sucessiva.

2.1.2 Reunião do Grupo de trabalho dos Auxílios dos Estados (artigos 87-89 do Tratado CE)

No dia 5 de Agosto, realizou-se em Lisboa a segunda reunião do ano de 1999 do *Grupo de Trabalho do controlo dos Auxílios dos Estados* (artigos 87- 89 do Tratado da CE, alterado pelo Tratado de Amsterdão). Coordenado pelo Tribunal de Contas português, contou ainda com a participação das ISC da Dinamarca, de França, da Holanda (relator) e do Reino Unido e também do Tribunal de Contas Europeu, tendo sido desenvolvidos os seguintes trabalhos:

- Apresentação das principais conclusões do "Workshop" de Florença, realizado em Junho de 1999, sobre o controlo dos auxílios dos Estados no âmbito da União Europeia. Intervieram os membros do Grupo de Trabalho (G.T.) que participa-

ram neste evento – representantes do Tribunal de Contas Europeu e do "Algemene Rekenkamer" (ISC da Holanda) –, tendo sido divulgados os textos de base referentes às intervenções mais significativas, na óptica dos interesses do G.T.. O representante da ISC da Holanda apresentou um texto-súmula do "Workshop", que foi distribuído aos membros do G.T..

- No âmbito da preparação da auditoria coordenada:

a) Análise, debate e aprovação da versão ("draft") do documento *"Proposal for a co-ordinated audit in the field of aid measures granted by Member States"*, e respectivos anexos, a submeter ao próximo Comité de Contacto dos Presidentes das Instituições Superiores de Controlo (Dublin, 19-21 de Outubro de 1999), o qual estabelece critérios gerais sobre objectivos, âmbito, normas, definições, método de trabalho, coordenação e planeamento da auditoria coordenada sobre os auxílios dos Estados.
b) Preparação de um projecto de *Resolução* do Comité de Contacto de 1999 sobre o documento referido na alínea anterior, incumbências cometidas aos Agentes de Ligação e as actividades do G.T..
c) Definição de contactos (articulados entre o Tribunal de Contas português e o "Algemene Rekenkamer") a estabelecer com as ISC da União Europeia, no sentido de obter as respectivas posições institucionais acerca da sua participação na auditoria coordenada.

- Actividades futuras. O G.T. é a sede de coordenação da auditoria coordenada; será necessário, nomeadamente, proceder a actualização e pesquisa de legislação e bibliografia específicas e elaborar o respectivo relatório global.

2.1.3 Estágio no *National Audit Office* (NAO) do Reino Unido, de uma Delegação do Tribunal de Contas

Uma delegação do Tribunal de Contas, composta por quatro técnicos afectos aos sectores de auditoria II e IX, efectuaram em Londres, de 6 a 24 de Setembro, no *National Audit Office*,

instituição superior de controlo do Reino Unido, um estágio sobre técnicas de auditoria (*Value For Money*), tendo como principais objectivos conhecer:

- o enquadramento institucional, o âmbito de actuação e a organização e estrutura do NAO;
- as metodologias e técnicas em auditoria financeira e VFM;
- as várias fases e tempos médios de duração do processo de auditoria;
- a natureza e os métodos de trabalho adoptados pelas equipas de auditoria e pelas respectivas unidades orgânicas, assim como a respectiva organização de processo e de arquivos;
- o modo como procedem à elaboração do Plano de Actividades e do acompanhamento e controlo qualitativo e quantitativo da sua execução (relatórios/estudos produzidos) e à quantificação dos respectivos custos (de produção) incorridos; e
- a forma de utilização das tecnologias da informação em trabalhos de auditoria financeira e VFM e o tipo de aplicações informáticas existentes no organismo, que possibilitam uma maior eficiência do trabalho desenvolvido.

2.1.4 Visita à *Auditoria General de la Nación* da República Argentina

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, acompanhado do Director-Geral, visitou no dia 20 de Setembro, em Buenos Aires, a *Auditoria General de la Nación* da República Argentina.

Esta visita teve como objectivo:

a) Corresponder ao convite anteriormente feito ao Presidente do Tribunal para proferir uma conferência sobre *O controlo externo público e a reforma do Tribunal de Contas de Portugal*, a qual teve lugar na *Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires*, e contou com a presença de participantes da *Auditoria General de la Nación*, de Deputados, professores e estudantes;

b) Celebrar um Acordo de Cooperação Científica e Técnica entre ambas as Instituições; e

c) Conhecer a organização, funcionamento e actividade da *Auditoria General de la Nación*.

2.1.5 *XV Congresso Nacional dos Tribunais de Contas da República Argentina* e assinatura de Acordo de Cooperação com a *ASUL – Associação das Entidades de Controlo Público do Mercosul*

De 21 a 24 de Setembro, o Presidente do Tribunal, acompanhado do Director-Geral, participou, em El Calafate (República Argentina), a convite da *ASUL* e do *Tribunal de Contas da Província de Santa Cruz*, no *XV Congresso Nacional dos Tribunais de Contas da República Argentina*, tendo acedido também ao convite que lhe foi formulado para proferir uma conferência sobre a reforma do Tribunal de Contas de Portugal e os modelos/sistemas de instituições superiores de controlo – auditoria geral ou Tribunal de Contas -, matéria de grande interesse e actualidade na Argentina (e no Brasil), em que o modelo de Auditoria Geral já foi parcialmente implantado por influência, sobretudo, dos Estados Unidos, do Canadá e do Banco Mundial.

Este Congresso teve como finalidade a análise e discussão dos seguintes temas:

1.º – *Globalización de la Auditoria, Contabilidad y de la función del Control*;
2.º – *Control de Recursos Públicos provenientes del uso del crédito. Endeudamiento Provincial*;
3.º – *Los informes que los Tribunales de Cuentas deben proporcionar a los Poderes del Estado y la Comunidad*; e
4.º – *Control del impacto ambiental de las Obras Públicas y determinación, en su caso, del perjuicio contingente.*

A deslocação a El Calafate teve também como objectivo a celebração de um Acordo de Cooperação com a *ASUL – Associação das Entidades de Controlo Público do Mercosul*, indo as-

sim ao encontro do interesse desta Associação que engloba os Tribunais de Contas do Mercosul, nomeadamente os do Brasil (Estados e Municípios).

2.1.6 *XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil*

A convite da *ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil*, do *Tribunal de Contas do Estado do Ceará* e do *Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, e organizado por estas Instituições, uma Delegação do Tribunal de Contas chefiada pelo Presidente do Tribunal participou, nos dias 12 a 15 de Outubro de 1999, no *XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil*, realizado na Cidade de Fortaleza.

Os trabalhos do Congresso compreenderam a discussão dos seguintes painéis:

1° *O controlo externo e a responsabilidade fiscal (financeira)*;
2° *A Lei de responsabilidade fiscal*;
3° *Sanções no caso de irregularidades de admissão de pessoal*;
4° *Os Tribunais de Contas e o Estado democrático de direito*;
5° *Auditoria pública e meios de comunicação social*; e
6° *Tendência do controle externo na esfera federal.*

De salientar que relativamente ao 1.° tema *O controlo externo e a responsabilidade fiscal (financeira)* o Presidente do Tribunal proferiu uma palestra subordinada ao Tema *Controlo externo e a responsabilidade fiscal.*

Por outro lado, o Tribunal apresentou ainda dois textos sobre o 3° e o 5° temas.

Este Congresso contou ainda, de entre outras, com conferência a cargo do Senador da República, Lúcio Gonçalo de Alcântara, subordinada ao Tema *História dos Tribunais de Contas no contexto da globalização e sua importância para os Países*

subdesenvolvidos, bem como a conferência do Ministro do Tribunal de Contas da União, Adylson Martins Motta, sobre a evolução deste Tribunal no contexto do Estado Brasileiro.

2.1.7 Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas italiano

Uma Delegação do Tribunal de Contas italiano, chefiada pelo seu Presidente, visitou o Tribunal de Contas português, nos dias 18 e 19 de Novembro, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1 *IX Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS*

O Tribunal de Contas português participou, na sua qualidade de membro colaborador (de acordo com os novos Estatutos, *membro aderente*), na *IX Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS – Organização Latinoamericana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Grupo Regional da INTOSAI, que teve lugar em Asunción, Paraguay, de 4 a 8 de Outubro de 1999.

Do programa de actividades constou a discussão de 3 temas:

Tema I - *Ética do público e controlo sobre o Governo como fundamentos do sistema democrático*;
Tema II - *Auditoria Ambiental*;
Tema III - *O desafio das EFS face aos problemas da Globalização.*

2.2.2 Reunião da *Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural entre os Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*

Realizou-se em Lisboa, no dia 11 de Novembro, organizado pelo Tribunal de Contas português, uma Reunião da *Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural entre os Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, que teve por objectivo a análise dos seguintes assuntos:

- Apresentação dos Relatórios intercalares do Centro de Estudos e Formação e da Secretaria-Geral;
- Divulgação do Projecto do Estatuto da Organização do Tribunais de Contas da CPLP;
- Cooperação com Timor Lorosae no âmbito do controlo financeiro externo;
- Proposta para elaboração de um estudo comparativo das Instituições Supremas de Controlo financeiro externo membros da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP.

Esta Reunião serviu também para preparar a realização do *IV Encontro* desta Organização, que se irá realizar em Brasília, nos dias 8 a 10 de Maio de 2000, organizado pelo Tribunal de Contas da União, do Brasil.

2.2.3 Reunião da Comissão da Dívida Pública da INTOSAI

O Tribunal de Contas português, participou nos dias 11 e 12 de Novembro, na Cidade do México, na Reunião da Comissão da Dívida Pública da INTOSAI.

Esta reunião teve como principal objectivo a discussão dos projectos finais de dois documentos:

- *Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt*, apresentado pelos representantes dos EUA; e

- *Guidance on the Reporting of Public Debt*, apresentando pelo representante do Reino Unido.

A anteceder a realização dos trabalhos da Comissão, foram feita duas comunicações sobre:

- *A Dívida Pública no México*, pelo Director-Geral do Crédito Público do Departamento do Tesouro do México; e
- *O Fundo Bancário para Garantia dos Depósitos*, pelo Director-Geral da Pesquisa e Análise Económica da Auditoria Geral do México.

2.2.4 XXI Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI

O Tribunal de Contas português participou em Paris, no dia 15 de Novembro, na XXI Reunião do Conselho Directivo da *EUROSAI - European Organisation of Supreme Audit Institutions* (de que o Tribunal de Contas português é membro observador do seu Conselho Directivo), tendo como objectivo a análise das seguintes matérias:

- Aprovação das actas das XIX e XX Reuniões do Conselho Directivo da EUROSAI;
- Reflexão sobre o conteúdo do Artº 1º dos Estatutos da EUROSAI;
- Análise das respostas ao questionário sobre formação no âmbito da EUROSAI;
- Informação da realização das Jornadas EUROSAI/OLACEFS sobre os impactos da globalização e dos processos de integração no domínio do controlo, a realizar no ano 2000.

VISITA DE TRABALHO DE UMA DELEGAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL A INSTITUIÇÕES EUROPEIAS SEDIADAS NO LUXEMBURGO

Uma delegação do Tribunal de Contas Português realizou uma visita de trabalho, de 7 a 9 de Julho de 1999, ao Tribunal de Contas Europeu, tendo também visitado o Tribunal de Justiça, o Tribunal de 1ª Instância e o Banco Europeu de Investimento.

A referida visita de trabalho visava permitir aos responsáveis pela coordenação e aos técnicos do Sector de Auditoria III afectos à área de controlo da aplicação dos fundos comunitários e acompanhamento das auditorias do Tribunal de Contas Europeu em Portugal o estabelecimento de contactos profissionais com os seus interlocutores do TCE, por forma a poderem inteirar-se das metodologias específicas utilizadas naquele Tribunal, no âmbito do controlo dos diversos fundos financeiros.

Começou por ser feita uma apresentação geral das competências, estrutura e actividades do **Tribunal de Contas Europeu**, nomeadamente no que respeita à auditoria das contas, à legalidade e regularidade e ainda à verificação da boa gestão financeira, tendo sido salientados os poderes de controlo do TCE decorrentes das disposições do Tratado. Foram ainda apresentados os procedimentos e metodologias de controlo utilizados pelo TCE, bem como o sector da Declaração de fiabilidade relativa às contas consolidadas (DAS) da Comunidade.

Quanto ao sector de controlo das políticas internas e da investigação e desenvolvimento tecnológico, procedeu-se a uma breve exposição das suas actividades, tendo sido referido que o TCE realizou auditorias aprofundadas nos domínios da política de informação e de comunicação da CE e da política da luta contra a poluição das águas e dos apoios concedidos às fontes de energia renováveis.

Foi também abordado o controlo dos financiamentos do FEDER e do Fundo de Coesão.

No âmbito do **FEOGA-Garantia** foram mencionados os 5 grandes objectivos da PAC – Política Agrícola Comum, tendo-se feito referência à recente auditoria do TCE em Portugal sobre a aplicação do regime de quotas leiteiras - que se encontra em fase do contraditório -, estando previstas até final de 1999 pelo menos mais duas acções de controlo, uma relativa à aplicação dos Acordos Internacionais de Pesca e outra respeitante ao Sistema Integrado de Gestão e Controlo do FEOGA-Garantia.

Em matéria de recursos próprios houve uma breve exposição sobre a abordagem do TCE relativamente aos recursos provenientes do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e do Produto Nacional Bruto (PNB) e no res-

peitante ao controlo dos recursos próprios tradicionais, referiu-se que inclui o controlo dos direitos niveladores agrícolas e dos direitos aduaneiros.

No **Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias** mencionou-se a sua competência para se pronunciar sobre os litígios em que possam ser partes os Estados membros, as instituições comunitárias, as empresas e os particulares e que tem ainda por missão assegurar o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados constitutivos da Comunidade Europeia, bem como as normas jurídicas adoptadas pelas instituições comunitárias competentes.

Acrescentou-se ainda que, para executar esta missão, o TJCE dispõe de amplas competências jurisdicionais que exerce no quadro de diferentes tipos de acções e recursos ou do processo de reenvio prejudicial.

Na visita ao **Tribunal de Primeira Instância** (TPI) foi realçado o facto de este Tribunal ter sido criado em 1985 e de, em 1989, ter sido associado ao TJCE com o objectivo de melhorar a protecção judicial dos cidadãos.
Actualmente, o TPI é competente para se pronunciar em primeira instância sobre todos os recursos de anulação, acções por omissão e de indemnização propostos por pessoas singulares ou colectivas contra a Comunidade; sobre as acções e os recursos interpostos contra a Comissão Europeia, em virtude do Tratado CECA, pelas empresas ou pelas associações de empresas e sobre os litígios entre a Comunidade e os seus funcionários e agentes.

Quanto ao **Banco Europeu de Investimento,** foram analisados, entre outros aspectos, os mandatos do BEI para proceder a empréstimos fora da União Europeia, ao forte apoio que o Banco tem dado no sentido de se alcançar uma maior coesão económica e social, ao investimento nas redes transeuropeias de transportes e telecomunicações e na energia e ainda ao apoio às PME – Pequenas e Médias Empresas – de todo o espaço europeu.

Foram ainda referidas as alterações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão no que respeita ao reforço do papel do TCE nas suas relações com o Banco Europeu de Investimento, cujo poder foi alargado aos fundos comunitários geridos pelos organismos externos, incluindo o BEI.
Convém salientar que a presente acção veio a revelar-se de uma utilidade inestimável, em particular por ter permitido um contacto directo com os interlocutores do TCE e com as suas metodologias específicas aplicáveis ao controlo dos dinheiros comunitários.

Para terminar, cabe realçar o esforço e a eficiência demonstrados na organização de todas as fases desta visita de trabalho pelo Gabinete do Membro português do Tribunal de Contas Europeu, Dr. Armindo de Sousa Ribeiro.

RECENSÃO BIBLIOGRÁFICA

GAO – Auditor Geral dos Estados Unidos da América

Relatório Anual do *Comptroller General´s* - 1998*

---

* Recensão elaborada no Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas por Rogério Paulo Vieira Luís (Técnico Superior)

O Relatório está dividido em três secções:

- A mensagem do Comptroller General;
- Destaques e depoimentos dos Relatórios do GAO;
- Análise global da gestão operacional e financeira do GAO.

Na mensagem de apresentação do relatório refere-se, o esforço levado a cabo pelo GAO e pelo Congresso, desde sempre, no sentido do reforço das suas competências, bem como, da qualificação dos seus funcionários, tendo tornado o GAO numa organização de serviços profissionais multidisciplinar preparada para lidar com as mais complexas auditorias e avaliações do Congresso.

Esta evolução, sem dúvida positiva, não alterou no entanto os valores nucleares que caracterizam a instituição. Esses valores estão sintetizados em três palavras: *Responsabilidade, Integridade e Fiabilidade.*

O valor da *Responsabilidade* descreve a natureza do trabalho do GAO. A ajuda ao Congresso no controlo das operações e dos programas federais com vista a assegurar os princípios da economia, eficiência e eficácia, garante da credibilidade do Governo perante o povo americano. A missão do GAO é levada a cabo através de um conjunto de actividades várias que incluem auditorias financeiras, revisões de programas, investigações, suportes legais, e análises de planos e políticas.

A *Integridade* descreve os elevados níveis estabelecidos pelo GAO na orientação do seu trabalho, traduzidos pela abordagem profissional, objectiva, factual, imparcial, apolítica, justa e equilibrada de todas as suas actividades. A integridade é o alicerce da reputação já alcançada.

A *Fiabilidade* descreve o objectivo último do GAO, que se traduz na elevada qualidade dos seus trabalhos, que são atempados, rigorosos, úteis, claros e simples, reconhecidos quer pelo Congresso quer pela sociedade americana como dignos de toda a confiança.

Em suma, o GAO é apresentado pelo seu *Comptroller General* como uma organização que deve ser não só a líder, mas também a organização modelo ao nível mundial, dando o exemplo na maioria das áreas funcionais, do planeamento estratégico à gestão financeira, nas tecnologias de informação, nas práticas de valorização do capital humano e na prestação dos serviços

ao cliente. Tem ainda como objectivo melhorar significativamente o respeito e a confiança que o público nutre pelo seu Governo e pelos funcionários públicos.

Na segunda secção do Relatório em análise, são-nos apresentados os *"Destaques e depoimentos dos Relatórios do GAO"*. Os destaques apresentados nesta secção, transmitem o raio de acção do GAO no decurso do ano fiscal de 1998 (de Outubro de 1997 a Setembro de 1998), que embora não sendo uma lista abrangente, é sem dúvida diversificada quanto ao objecto de análise, senão vejamos alguns exemplos:

- Viabilização da Segurança Social e Assistência Médica no longo prazo;
- Segurança Aérea;
- Protecção ambiental;
- População sem abrigo;
- Operação de paz na Bósnia
- Defesa nacional;
- Combate ao terrorismo
- Crise do ano 2000 nos computadores;
- ...

A *"Análise global da gestão operacional e financeira do GAO"* que constitui a terceira e última secção do Relatório, descreve os seguintes pontos:

- Trabalho desenvolvido pelo GAO, a pedido do Congresso e por iniciativa própria;
- Medidas de performance;
- Controlo de qualidade e controlo interno;
- Comissão consultiva;
- Relatório de gestão sobre os controlos internos;
- Relatório de gestão sobre os sistemas financeiros;
- Relatório de gestão sobre o problema do ano 2000 - ponto de situação;
- Relatório principal – Apresentação das contas de 1998.

Desta secção, destaca-se o ponto relativo às ***medidas de performance***, que representa de uma forma sintética toda actividade e preocupações de gestão levadas a cabo pelo GAO, no decurso do ano fiscal de 1998.

O principal indicador de performance adoptado pelo GAO corresponde aos *benefícios financeiros mensuráveis* e que possam ser directamente atribuídos ou influenciados pelo trabalho desenvolvido pelo GAO (reduções orçamentais, despesas não aprovadas e/ou aumento das receitas públicas). Assim, segundo o GAO, este contribuiu através das suas acções executivas e legislativas para um total de cerca de 20 biliões de dólares de benefícios financeiros mensuráveis em 1998, sendo o somatório dos últimos cinco anos de cerca de 93 biliões de dólares.

Outro indicador apresentado, corresponde às *melhorias introduzidas nos serviços e operações governamentais*. A avaliação deste indicador passa pela quantificação dos trabalhos levados a cabo pelo GAO e que deram origem a recomendações e/ou deliberações. Em 1998, o número destes trabalhos foi significativamente superior aos registados em 1997, correspondendo a um aumento de cerca de 30% (ano de 1997 = 381 trabalhos; ano de 1998 = 537 trabalhos). O GAO verifica, nos anos seguintes, o grau de acatamento das suas recomendações e deliberações, prevendo que 70% sejam implementadas num período de 4 anos. Embora não possam ser mensuráveis em termos financeiros, estas medidas têm o mérito, através de praticas e operações de aperfeiçoamento, de aumentarem a confiança e a credibilidade dos contribuintes no Governo americano;

Os *depoimentos prestados pelo GAO perante o Congresso*, correspondem, não só a um dos mais importantes serviços prestados pelo GAO, mas também a um indicador do valor acrescentado que este incorpora no Congresso em geral e no processo legislativo em particular. Em 1998, o GAO respondeu 256 vezes perante 107 comissões e sub-comissões do Congresso, valor este igualmente superior aos registados nos últimos cinco anos;

Do indicador de *produção final*, relativo ao ano fiscal de 1998, extraí-se que o GAO realizou 1.573 auditorias e avaliações no âmbito do apoio prestado às necessidades legislativas e de fiscalização do Congresso, incluindo 1.136 relatórios para funcionários do Congresso e do Gabinete, 181 resumos congressionais formais, e 256 depoimentos congressionais realizados por 71 executivos do GAO.

O último indicador de performance, apresentado pelo GAO, corresponde à *oportunidade dos trabalhos produzidos*. Este indicador traduz a capacidade do GAO no desenvolvimento dos seus trabalhos e na produção dos seus relatórios em tempo útil, ou seja, a tempo da tomada de decisão. Também

neste indicador o GAO apresenta, uma vez mais, uma evolução muito positiva.

RELATÓRIO DO GABINETE NACIONAL DE AUDITORIA SUECO: AUDITORIA SOBRE *"TRABALHO ILÍCITO NA SUÉCIA"**

* Recensão elaborada no Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas por João Parente (Assessor Principal – Mestre em Economia)

1. Origem da auditoria

Em 1997, o Governo da Suécia solicitou à Instituição Superior de Controlo deste país – geralmente identificada pela sigla *RRV*, proveniente da sua designação original[1] – uma auditoria sobre as práticas e a dimensão do trabalho ilícito que prejudicaria a receita fiscal do Estado.

Resumidamente, a incumbência foi a seguinte:

- investigar e analisar a extensão, a estrutura e os motivos do trabalho ilícito, em vários sectores da actividade económica;
- observar a evolução do peso do trabalho ilícito na economia, em termos globais;
- apresentar propostas legislativas, de regulamentação e organizativas, susceptíveis de minimizar a perda de recursos públicos resultante do trabalho ilícito.

O relatório que o Tribunal de Contas português recebeu do *RRV*[2] – cuja leitura se recomenda, pelo seu carácter formativo – é uma síntese, em Inglês, de quatro relatórios intermédios que esta instituição apresentou ao Governo da Suécia em 1998.

2. Matéria abordada

Este relatório refere-se a um problema de evasão fiscal existente na Suécia, um dos Estados a que, pelos elevados níveis de eficiência e equidade alcançados, tem sido desde há várias décadas atribuído o estatuto de "welfare state": trata-se do problema do *trabalho ilícito*, definido como aquele em relação ao qual se verifica incumprimento no que se refere às respectivas obrigações fiscais.

Existem razões de ordem económico-financeira que, no contexto das funções sociais do Estado, conferem uma gravidade especial a este problema, devido, nomeadamente, à quebra de receita dos orçamentos públicos resultante de uma tal situação – e, como se sabe, um "estado do bem-estar" necessita de elevados recursos em ordem ao financiamento da satisfação

---

[1] Da expressão sueca: *Riksrevisionsverket*. Trata-se do órgão sueco congénere do Tribunal de Contas português; insere-se no modelo "Auditor Geral".

[2] *Illicit work in Sweden – a report on a welfare state dilemma*, The Swedish National Audit Office, RRV 1998:61, Stockholm, Sweden 11 1998, p. 14.

das necessidades colectivas que, nos países do Norte da Europa, tem implicado dos mais elevados índices mundiais de despesa pública.

Como o relatório em apreciação refere, "Central and local government social welfare provisions offers individuals many possibilities, but it also compels individuals to accept certain restritions on their freedom"[3].

A definição de trabalho ilícito apresentada pelo *RRV*, e com base na qual esta instituição desenvolveu a sua auditoria, tem a preocupação de abrangência, uma vez que existem diversas situações com contornos semelhantes e as mesmas consequências:

> "Relativamente aos empregados, trabalho ilícito significa trabalho realizado por um assalariado com contrapartida num pagamento que, embora sujeito a tributação, não é declarado às autoridades competentes. Relativamente a empresários, trabalho ilícito significa uma actividade que origina um determinado rendimento que, embora sujeito a tributação, não é objecto de declaração. Em princípio, a definição cobre tanto o trabalho pago monetariamente *("cash")* como por contrapartida noutros serviços ou noutro tipo de benefícios, incluindo deduções aos impostos."

3. Metodologia

O *RRV* recorreu a uma combinação de metodologias para estimar a incidência do trabalho ilícito na Suécia. O modelo resultante teve em conta as vantagens e desvantagens relativas, que todos os métodos comportam, tendo sido delineado em conjunto com o organismo de estatísticas sueco.

Este modelo analítico envolve simulações de rendimentos e despesas familiares, um método indirecto por recurso a utilização de dados das contas nacionais e ainda métodos de abordagem directa com base em inquéritos e entrevistas. Estes últimos foram basicamente usados com a finalidade de estabelecer comparações, durante a avaliação final da incidência do trabalho ilícito. De notar que um dos métodos directos, baseado em inquéritos telefónicos, proporcionou uma análise de grande cobertura.

Os dados analisados referem-se, por exemplo, aos rendimentos declarados às autoridades fiscais, ao pagamento de impostos de âmbito local e sobre o consumo, a subsídios à habitação e subsídios de desemprego.

---

[3] Op. cit., p. 41. De referir que, a este propósito, nos parece particularmente importante o Capítulo 5 do relatório, por focalizar a análise no âmago do problema: *"Illicit work and welfare state"*.

Atendendo à extensão das bases de dados a que é necessário recorrer, é de notar que uma auditoria desta natureza envolve geralmente trabalho administrativo suplementar, o que coloca dificuldades de ordem prática. O modelo utiliza dados de 1995 relativos a 30 000 cidadãos suecos.

O relatório salienta o facto de ser necessário ter em conta certos obstáculos colocados pela legislação e pela própria natureza dos dados existentes, os quais geralmente dizem respeito a situações legais. Para atingir os resultados desejados é necessário proceder a cruzamentos de situações, sendo aqui também relevantes os elementos obtidos através de questionários; ora, é de prever que os indivíduos sujeitos aos inquéritos não estejam dispostos a fornecer informação sobre a sua própria evasão fiscal.

Portanto, foi feita uma estimativa sobre a economia informal, com o apoio de um consultor, perito em estatísticas.

O sector informal consiste na actividade económica que é ou incompletamente declarada ou mesmo não declarada. Deste modo, é necessário que as estimativas sobre o peso do sector informal nas contas nacionais[4] dêem cobertura a actividades como vendas de bens e serviços que originam receitas omissas nos registos contabilísticos, assim como rendimentos gerados por trabalho ocasional de indivíduos que não são formalmente empresários.

O modelo utilizado fundamenta-se num método básico: o cálculo de um *saldo financeiro* dos agregados familiares, isto é, a diferença entre os seus rendimentos e as respectivas despesas, de modo a efectuar uma estimativa sobre a extensão do fenómeno do trabalho ilícito em cada agregado familiar. Há que contar, naturalmente, com as limitações do modelo e dos próprios dados existentes, cujo aperfeiçoamento considera o *RRV* não ser uma tarefa sua, mas sim das autoridades fiscais ou de uma universidade.

4. Resultados

O método de utilização do saldo dos agregados familiares – por dedução da totalidade das despesas à totalidade dos rendimentos – revelou a existência de défices mensais[5]; ora, concluiu-se que tais défices são certamente, pelo menos em parte, cobertos por trabalho ilícito.

---

[4] A metodologia utilizada na Suécia permite fazer reflectir nas contas nacionais, em princípio, a actividade económica total, incluindo portanto as transacções e actividades não declaradas.

[5] As simulações do modelo revelaram que um largo número de agregados familiares não tiveram nem excedente nem saldo zero em 1995, mas sim um nível de despesas superiores ao das receitas.

Naturalmente que é necessário ter em atenção as eventuais fraquezas do modelo – desde logo, existem limites para o estudo dos balanços económico-financeiros das famílias –, mas é um facto que o trabalho ilegal ocorre em todos os sectores da economia, incluindo os mais produtivos, e envolve um elevado número de pessoas.

Calculou-se que entre 650 000 e 800 000 pessoas realizaram trabalho ilícito na Suécia em 1997 (o que significa 5% da totalidade do trabalho realizado no país), correspondendo o valor deste trabalho a cerca de 3% do Produto Interno Bruto. Quanto às perdas de receita fiscal, as estimativas apontam para valores anuais da ordem dos 20 a 40 biliões de coroas suecas.

Relativamente à distribuição por grupos socio-económicos, as simulações do modelo indicam que, de entre os que revelam largos défices, os grupos mais vastos dizem respeito a empresários e jovens que vivem com as famílias. Assumindo que os défices são financiados por rendimento ilícito (que deveria ter sido declarado às autoridades fiscais), surgem números muito elevados.

De notar que o *RRV* evitou a utilização dos resultados deste modelo no sentido de serem tomadas medidas sobre o problema da evasão fiscal, até que seja possível obter dados mais satisfatórios em termos estatísticos (nomeadamente, sobre poupança das famílias, créditos bancários, etc.).

5. Causas identificadas

O *RRV* indica duas ordens de causas para a ocorrência de trabalho ilícito na Suécia: *estruturais* e *individuais*.

As razões estruturais são as seguintes:

- *controlo social*: tem a ver com o meio social de inserção do indivíduo(rural ou urbano, etc.), que pode facilitar ou dificultar a prática em causa;
- *factores institucionais*: são geralmente resultantes de legislação (o nível da taxa marginal do imposto sobre o rendimento, por exemplo), podendo também a sua influência ser sentida como estímulo ou dissuasão;
- *situação no mercado de trabalho*: é aqui de notar que por vezes se verifica procura de trabalho ilícito;
- *condições políticas e culturais*: certas actividades são tradicionalmente desenvolvidas por trabalho ilícito, o que por vezes tende a ser aceite pacificamente;

- *condições da concorrência*: muitos participantes afirmam que fazem trabalho ilícito para se compensarem a si próprios de distorções criadas pelos sistemas administrativos.

Quanto às causas individuais do trabalho ilícito, são identificadas:

- *normas, valores e distanciamento sentido entre o indivíduo e o estado*. Fenómenos como a corrupção têm contribuído para tal. Como refere o relatório, "The *RRV* finds that there is no doubt that the scandals involving politicians and prominent public officials have affected many people's confidence in public institutions and thus their willigness to pay taxes";
- *contactos, habilitações e capacidades, acesso a materiais e equipamento*;
- *a percepção dos riscos de detecção*, que difere consoante os sectores e as regiões, por exemplo;
- *motivos económicos privados* (o desejo de ter um rendimento suplementar)

6. Propostas

Segundo o *RRV*, a estratégia adoptada para combater o problema deve ser baseada numa combinação de abordagens, devendo o Governo e o Parlamento suecos empreender uma série de medidas com tal objectivo. O relatório propõe mesmo que seja preparado *um programa nacional para combater o trabalho ilícito* e apresenta propostas sobre modelos possíveis. Para o *RRV* o Governo deveria adoptar orientações gerais e nomear uma comissão incumbida da implementação desta tarefa.

Reconhece-se que o combate ao trabalho ilícito é uma tarefa complexa; a principal razão para isso é o facto de ele ser induzido por uma combinação de factores.

Em termos intuitivos e convencionais, o "peso fiscal" é a única motivação do trabalho ilícito. Ora, mesmo sendo um facto que a fuga às obrigações fiscais é uma das principais causas do fenómeno, salienta este relatório do *RRV* que não existem estudos, até à data, que tenham indicado uma correlação directa, num determinado país, entre a incidência do trabalho ilícito e carga fiscal. Daqui resulta a inexistência de soluções simples para o problema.

Do ponto de vista do *RRV*, o trabalho ilícito não pode ser combatido meramente por alterações do sistema fiscal nem por repressão das autori-

dades. Pensa-se que, ao contrário disso, uma combinação de vários tipos de medidas deverá ser a melhor via para lidar com o problema.

O *RRV* recomenda que o Governo lance uma acção programática que seja simultaneamente *vasta* e *profunda* com o objectivo de combater o trabalho ilícito. Tal acção deveria incluir medidas que podem ser sintetizadas em três vectores, a fazer accionar conjuntamente: *influenciar a atitude e a ética da comunidade*, *criar incentivos para que as regras sejam seguidas* e *aumentar o risco de detecção das situações*. A intensificação do combate à fraude e à corrupção, a modernização e flexibilidade legislativa, regras claras em termos de ética, atitudes e normas da função pública, são alguns dos tipos de medidas preconizadas pelo *RRV* com o objectivo de combater o trabalho ilícito e as suas consequências, segundo modelos que se revelam de interesse geral e adaptáveis às situações de outros países.

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.

Muitas outras referências, inclusive de outras áreas temáticas, não foram propositadamente incluídas nesta *Informação Bibliográfica*. Assim, sugerimos aos nossos utilizadores que consultem os Boletins Bibliográficos e de Sumários de Publicações Periódicas - produzidos mensalmente - ou ainda a nossa Base de Dados Bibliográficos, disponíveis na Sala de Leitura.

Recordamos que, tal como é habitual, a *Informação Bibliográfica* apresenta a seguinte estrutura:

- Monografias e analíticos de publicações periódicas, ordenados segundo uma adaptação da estrutura de áreas e de microthesaurus do EUROVOC;
- 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

[12901] PP 83

RABAHY, Wilson Abrahão
Perspectivas do sector público : restrição dada pelo endividamento / Wilson Abrahão Rabahy, Dilson Ferreira da Cruz Jr., Márcia S. Amaral Camargo Bueno
In: Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. - São Paulo : Tribunal de Contas. - Ano I, Nº 2 (Março 1999) ; p. 35-46

Finanças Públicas / Administração Pública / Funcionário Público / Orçamento do Estado / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[12904] PP 83

BRIGUET, Magadar Rosália Costa
Tribunal de Contas : representação em juízo : ausência de personalidade jurídica e património próprio : capacidade processual e personalidade / Magadar Rosália Costa Briguet, Eveni Longo
In: Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. - São Paulo : Tribunal de Contas. - Ano I, Nº 2 (Março 1999) ; p. 59-61

Direito Administrativo / Tribunal de Contas / Estatuto Jurídico / Administração Local / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[12905] PP 83

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e
Os órgãos regionais de controle e a luta contra a corrupção / Flávio Régis Xavier de Moura e Castro
In: Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. - São Paulo : Tribunal de Contas. - Ano I, Nº 2 (Março 1999) ; p. 62-72

Corrupção / Controlo Administrativo / Controlo Financeiro / Finanças Regionais / Organismo Regional / Tribunal de Contas / Minas Gerais / Brasil / 1216 Direito Penal

[12906] PP 83

CITADINI, António Roque
A importância da arrecadação nos municípios / António Roque Citadini
In: Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. - São Paulo : Tribunal de Contas. - Ano I, N° 2 (Março 1999) ; p. 73-74

Finanças Locais / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[12915] PP 59

ONU. Secretário Geral
Les Nations Unies demandent l'adoption des normes de l'INTOSAI
In: Revue internationale de la vérification des comptes publics. - Washington : Intosai. - Vol. 25, n° 3 (Juil. 1998) ; p. 6-7

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo Interno / Norma Internacional / ONU / INTOSAI / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[12977] 336.126(7/8) OLACEFSxMem 1

ASAMBLEA DE LA ORGANIZACION LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES OLACEFS 8, Caracas, 1998
Memoria / VII Asamblea de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores OLACEFS; pref. Eduardo Roche Lander. - [S.l. : OLACEFS, ca. 1999]. - [6], 313, [1] p. ; 23 cm
ISBN 980-6151-94-1

OLACEFS / Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / América Latina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126(7/8)

[13005] PP 670

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e

Os órgãos regionais de controle e a luta contra a corrupção / Flávio Régis de Moura e Castro
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Vol. 30, nº 1, (Jan. - Mar. 1999); p. 69-96

Corrupção / Administração Local / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Brasil / Minas Gerais / 1216 Direito Penal

[13006] PP 258

OCDE
L'orientation budgétaire : résultats budgétaires / OCDE
In: Études Économiques de l'OCDE. - Paris : OCDE. - Nouvelle-Zélande (Avril 1999) ; p. 53-58

Política Orçamental / Política Financeira / Finanças Públicas / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13045] 336.126.55(87) ROCxDef

ROCHE LANDER, Eduardo
En defesa del Estado, la democracia y el ciudadano : cinco años contra la corrupción / Eduardo Roche Lander. – Caracas : Contraloria General de la República, 1999. - 454 p. ; 22 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Corrupção / Tribunal de Contas / Competência Jurisdicional / Venezuela / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(87)

[13114] 336.126.55CE CExTri

COMUNIDADES EUROPEIAS
O tribunal de contas das comunidades europeias / anot. António Pinto Pereira. - [Lisboa] : Rei dos Livros, 1999. - 366 p. ; 20 cm. - (Direito da União Europeia : as instituições e os órgãos da união)
ISBN 972-51-0824-8 (Brochado)

Tribunal de Contas Europeu / Finanças Públicas / 1006 Instituições Comunitárias e Função Pública Europeia

CDU 336.126.55

[13155] PP 225

FINANCES NATIONALES: LES ENGAGEMENTS EUROPEENS DE LA FRANCE A L'HORIZON 2002
Finances nationales: les engagements européens de la France à l'horizon 2002 : les deux niveaux de la politique budgétaire
In: Problèmes économiques. - Paris : La Documentation Française. - N° 2623 (Juin 1999) ; p. 8-10

Política Orçamental / Finanças Públicas / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13191] 336.126.55(469) PORxAud 5

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Auditoria aos programas PIDDAC/94 : ampliação e apetrechamento de hospitais distritais : construção e apetrechamento de hospitais distritais : relatório nº 2/96-2ª Secção / relat. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1996. - Pág. var ; 30 cm. - Projectos referentes ao Hospital Distrital de Setúbal, Hospital Distrital de Caldas da Rainha, Hospital Distrital de Leiria, Hospital Distrital de Viseu e Hospital Distrital de Cova da Beira - Covilhã

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Fundos Comunitários / Estabelecimento Hospitalar / Empreitada de Obras Públicas / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[13201] PP 322

REGLI CRIVELL, Margarita
Los OCEX autonómicos y la pieza separada / Margarita Regli Crivell

In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : Órganos Autonomicos de Control Externo. - N° 17 (Junio 1999) ; p. 51-53

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Lei Orgânica / Espanha / Regiões de Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13206] PP 322

RECALDE, Fernando Zulet
Reflexiones en torno a principios y práticas de la contratación administrativa / Fernando Zulet Recalde
In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : Órganos Autonomicos de Control Externo. - N° 17 (Junio 1999) ; p. 64-69

Finanças Públicas / Contrato de Direito Administrativo / Concurso Público / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13207] PP 322

THINNES, Edgar
III Congreso de EURORAI celebrado en Estrasburgo: Auditoria operativa/eficacia del control / Edgar Thinnes
In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : Órganos Autonomicos de Control Externo. - N° 17 (Junio 1999) ; p. 70-74

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Controlo Financeiro / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13241] 336.126.55(410) FSTxTre 44

PORTUGAL. Financial Secretary to the Treasury
Treasury minute on the tenth and twelfth to fourteenth reports from the Committee of Public Accounts : 1998-1999 : Presented to Parliament / by the Financial Secretary to the Treasury by command of Her Majesty. - London : The Stationery Office, 1999. - 20 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-143812-5

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[13242] 336.126.55(410) FSTxTre 45

REINO UNIDO. Financial Secretary to the Treasury
Treasury minute on the fifteenth to seventeenth reports from the Committee of Public Accounts : presented to Parliament / by the Financial Secretary to the Treasury by command of Her Majesty. - London : The Stationery Office, 1999. - 12 p. ; 30 cm. - 15th report: HM customs and excise: trh Prevention of Drug Smuggling. 16th report: National Savings Developments in Financial Reporting. 17th report: Ministry of Defence: Major Equipment Storage
ISBN 0-10-143812-5

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[13302] 336.126 EUROSAIxDoc1

EUROSAI SEMINAR, Lisboa, 1998
Documents = Documentos / Lisboa Eurosai Seminar ; dir. Alfredo José de Sousa ; coord. José Tavares, Manuel Freire Barros ; ref. João Parente, Helena Vitorino. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1998. - 634 p. : il ; 27 cm. - Ver também o volume relativo a este seminário intitulado Basic Report. - Em anexo: Answers from the SAI to the questionnaire

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / SAI / EUROSAI / Jurisdição Superior / Relações Interinstitucionais / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[13316] 657.6 Com

SANTOS, Pires dos
Auditoria às contas no sector público / Pires dos Santos
In: Comemoração dos 25 anos da Câmara dos Revisores Oficiais de Contas. - Lisboa: CROC, 1999. - p.49-52

Finanças Públicas / Empresa Pública / Auditoria Externa / Auditoria de Gestão / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13333] 336.126 GOBxCos-D

GIBEZZI, Claudio
Los costos ambientales : gasto ó inversion? / Claudio Gibezzi. - [El Calafate : s.n., ca. 1999]. - [13] f.: quadros ; 30 cm. - Comunicação apresentada ao XV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina . - Bibliografia

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Política do Ambiente / Acta de Reunião / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[13343] 336.126.55(85) PERxPlan

PERÚ. Contraloria General de la Republica
Plan estratégico de la contraloría General de la Republica: 1998-2003 : Parte I / Contraloria General de la Republica . - Lima : CGR, 1998. - 76 p. ; 28 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Perú / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(85)

[13364] 336.126.55(469) PAIxEra

PAIXÃO, Judite Cavaleiro
Do Erário Régio ao Tribunal de Contas : os presidentes / Judite Cavaleiro Paixão, Cristina Cardoso ; apres. Alfredo José de Sousa. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1999. – 288 p. : il. ; 25 cm . - Bibliografia p. 271-282

Erário Régio / Tribunal do Tesouro Público / Conselho Fiscal de Contas / Conselho Superior de Administração Financeira do Estado / Conselho Superior de Finanças /Tribunal de Contas / Presidente / História / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[13381] 336.126.55(44) FRAxCou 4

FRANCA. Leis, decretos, etc.
Cour des Comptes. - [Paris : Journal Officiel de la Republique Française], 1993. - VII, 114 p. ; 21 cm
ISBN 2-11-072967-8

Tribunal de Contas / França / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

CDU 336.126.55(44)

[13386] PP 157

CUNHA, Júlio Pereira da
Regime de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços / Júlio Pereira da Cunha
In: O Municipal. - Santarém: ATAM. - A. 20, nº 221 (Jun. 1999) ; p. 10-15

Finanças Públicas / Despesas Públicas / Contrato Público / Bens e Serviços / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13390] PP 562

ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS, 8ª, Caracas, 1998
VIII Asamblea General de la OLACEFS [Caracas, Venezuela, 11 al 16 de Octubre 1999]
In: Boletín de Control. - Lima: Contraloría General de la Republica. - Nº 17 (Set. - Oct. 1999) ; p. 2-11

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Corrupção /Transparência Administrativa / OLACEFS / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13434] 351.72(82) BRAxDir

BRASIL. Leis, decretos, etc.
Direito financeiro : a lei 4.320 : comentada ao alcance de todos / anot. Afonso Gomes Aguiar. - 2ª ed. - Fortaleza : Casa de José de Alencar, Universidade Federal do Ceará, 1999. - 430, [5] p. ; 22 cm. - (Alagadiço novo ; 214) . - Bibliografia p. 430

Finanças Públicas / Direito Financeiro / Legislação Financeira / Elaboração do Orçamento / Controlo Orçamental / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 351.72(82)

[13442] 336.126 CARxCon-D

CARRASCO, Angel Alejandro
La contabilidad, la auditoria y la función del control en un contexto globalizado / Angel Alejandro Carrasco. - [El Calafate : s.n., ca. 1999]. - 8 f. ; 30 cm. – Comunicação apresentada ao XV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria Contabilística / Acta de Reunião / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[13443] 336.126 RAMxPre-D

RAMOS, Carlos Javier
Prerrogativas y deberes de los tribunales de cuentas en relacion al derecho a la informacion : su correlato en un sistema republicano de gobierno / Carlos Javier Ramos, Edith Cardozo. - [El Calafate : s.n., ca. 1999]. - 29, [2] f. ; 30 cm. - Comunicação apresentada ao XV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina . - Bibliografia

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Direito à Informação / Acta de Reunião / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[13444] 336.126 GAMxCam-D

GAMBINA, Carlos Alberto
Un camino sin retorno / Carlos Alberto Gambina. - [El Calafate : s.n., ca. 1999]. - [18] f. ; 30 cm. - Comunicação apresentada ao XV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina . - Bibliografia

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria Contabilística / Acta de Reunião / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[13445] 336.126 MUNxFis-D

MUNOZ ALVAREZ, Ramón
La fiscalización y las nuevas unidades políticas / Ramón Muñoz Alvarez. - [El Calafate : s.n., ca. 1999]. - [9] f. ; 30 cm. - Comunicação apresentada ao XV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria Contabilística / Comunidade Territorial / Acta de Reunião / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[13446] 336.126 NICxPro-D

NICOLAS GRANGETTO, Isidoro
Los pronunciamentos y los informes de control de los tribunales de cuentas : comunicacion y difusion / Isidoro Nicolas Grangetto. - [El Calafate : s.n., ca. 1999]. - [20] f. : quadros ; 30 cm. - Comunicação apresentada ao XV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina . - Bibliografia p. 20

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria Contabilística / Política da Comunicação / Fornecimento de Documentos / Acta de Reunião / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[13447] 336.126 MUNxDer-D

MUNOZ ALVAREZ, Ramón
Los derechos humanos y los tribunales de cuentas / Ramón Muñoz Alvarez. - [El Calafate : s.n., ca. 1999]. - [19] f. ; 30 cm. - Comunicação apresentada ao XV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Direitos do Homem / Acta de Reunião / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[13448] 336.126 LAPxCon-D

LA PAMPA. Tribunal de Cuentas de la Provincia
Control de recursos publicos provenientes del uso del credito : endeudamiento provincial / Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Pampa. - [El Calafate : s.n., ca. 1999]. - [13] f. : quadros ; 30 cm. - Comunicação apresentada ao XV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Recursos Orçamentais / Crédito / Acta de Reunião / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[13452] 336.126(81) PARxMan V. I-III

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado
Manual nacional de auditoria governamental / dir. Alcides Jung Arco Verde, Aldemir Amaury Széliga ; pref. João Féder, Quiélse Crisóstomo da Silva. - Curitiba : Tribunal de Contas do Estado do Paraná : Instituto Ruy Barbosa, 1999. - 3 vol. (XIV, 569 ; IV, 268 ; IV, 409) : quadros ; 30 cm
. - Bibliografia p. V. III, p. 407-409. - Inclui: Predicados essenciais de auditoria, Normas de auditoria, Normas de contabilidade, Controle interno - norma e estrutura, Metodologia do processo de auditoria, Procedimentos, técnicas e testes de auditoria, Fórmulas e tabelas técnicas, Glossário de auditoria, Terminologia de informática, Legislação de auditoria
ISBN 85-85718-05-6

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria Interna / Auditoria Contabilística / Guia de Informação / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126(81)

[13453] 336.126.55(81) SOUxPap

SOUZA, Pedro Henrique Lino de

Papel dos tribunais de contas em face das reformas constitucionais / Pedro Henrique Lino de Souza. - [S.l. : s.n.], 1999. - 33 f. ; 30 cm. - Comunicação apresentada ao XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil . - Bibliografia p. 32-33

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo Parlamentar / Tribunal de Contas / Competência Jurisdicional / Revisão da Constituição / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[13467] PP 258

OCDE. Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement
Déficits budgétaires et dette publique : corriger les déséquilibres structurels / OCDE, Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement
In: Études Économiques de l'OCDE. - Paris: OCDE. – Turquie (1999) ; p. 55-77

Finanças Públicas / Dívida Pública / Défice Orçamental / Equilíbrio Orçamental / Reforma Fiscal / Turquia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13480] 336.5 MONxMan

MONTEIRO, José Augusto
Manual de classificação orçamental das despesas públicas / José Augusto Monteiro. - Lisboa : Direcção-Geral do Orçamento : Direcção-Geral da Administração Pública, 1999. - 273 p. : quadros ; 25 cm
ISBN 972-9120-39-0

Finanças Públicas / Despesas Públicas / Classificação Orçamental / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.5

[13493] PP 670

MONTEBELLO, Mariana
Os tribunais de contas e o controle das finanças públicas / Mariana Montebello
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte: T.C. do E.M.G. - Vol. 31, nº 2 (Abr. - Jun. 1999) ; p. 139-235

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Brasil / Minas Gerais / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13494] PP 670

LAGES, Marcus Vinicius Paixão
A importancia da fiscalização de engenharia no exercicio das competências constitucionais dos Tribunais de Contas / Marcus Vinicius Paixão Lages
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte: T.C. do E.M.G. - Vol. 31, nº 2 (Abr. - Jun. 1999) ; p. 237-257

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Obras Públicas / Obras de Engenharia Civil / Engenheiro / Brasil / Minas Gerais / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13502] 336.126.55(410.7) NIAOxDev

IRLANDA DO NORTE. National Audit Office. Comptroller and Auditor General
Development of the National Roads Network / Comptroller and Auditor General. - Dublin : The Stationery office, 1999. - Pág. var. : quadros, mapas ; 30 cm. - Report on Value for Money Examination
ISBN 0-7076-6754-2

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Rede de Estradas / Irlanda do Norte / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410.7)

[13541] PP 322

VI ENCUENTROS TECNICOS DE LOS ORGANOS DE CONTROL EXTERNO
VI encuentros técnicos de los organos de control externo
In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : Órganos Autonomicos de Control Externo. - N° 18 (Septiembre 1999) ; p. 6-15

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Controlo Financeiro / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13545] PP 322

GALVAN DE GRANDA, Emilio
La crisis de la fiscalización de los ingresos públicos / Emilio Galván de Granda
In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : Órganos Autonomicos de Control Externo. - N° 18 (Septiembre 1999) ; p. 34-38

Finanças Públicas / Recursos Orçamentais / Controlo Administrativo / Poder de Controlo / Auditoria Interna / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13572] PP 622

CARQUEJA Hernâni O.
Bosquejos de contabilista III(1) : dois tratados sem o nome do autor / Hernâni O. Carqueja
In: Jornal de Contabilidade : boletim da Associação Portuguesa de Técnicos de Contabilidade (APOTEC). - A. 23, n° 270 (Set. 1999) ; p. 281-283

Finanças Públicas / História Medieval / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13596] PP 133

DICROS, Jean-Claude
Les finances publiques dans la comédie humaine / Jean-Claude Ducros

In: Revue Française de Finances Publiques. - Paris : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. - N° 67 (Sep. 1999) ; p. 149-203

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo Administrativo / Contabilidade Pública / Tribunal de Contas / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13598] PP 133

CHEVAUCHEZ, Benoit
Le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire / Benoit Chevauchez
In: Revue Française de Finances Publiques. - Paris : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. - N° 67 (Sep. 1999) ; p. 231-240

Orçamento / Política Orçamental / Finanças Públicas / Código Jurídico / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13629] 336.126.55(82) CHAxTri

CHACO. Tribunal de Cuentas de la Provincia
Tribunal de Cuentas. - Resistencia : TC de la Provincia del Chaco, [ca. 1999]. - Pág. var. ; 30 cm . - Contenido: Constitucion de la Provincia del Chaco : 1957/1994. - Ley organica del Tribunal de Cuentas. - Sistema de Control : Res. T.C. 8/97. - Control de obras publicas : Res. T.C. 17/97. - Auditoria juridica : Res. T.C. 20/97. - Procedimiento del juicio administrativo de responsabilidad : Res T.C. 2/96. - Regimen de sumarios
juicio administrativo de responsabilidad : Res. T.C. 27/97

Tribunal de Contas / Lei Orgânica / Competência Institucional / Legislação / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(82)

[13655] 378.6 TAVxMes

TAVARES, José

Mestrado em administração e políticas públicas : finanças públicas e gestão orçamental : 1999/2000 : programa / José F. F. Tavares. - [Lisboa : ISCTE, ca. 1999]. - 32 p. ; 24 cm . - Bibliografia p. 8-32

Ensino Superior / Guia de Informação / Programa de Ensino / Finanças Públicas / Política Orçamental / 3211 Ensino

CDU 378.6

[37] PP 157

O MUNICIPAL
O Municipal / dir. A. Vieira Dias ; propr. Associação dos Técnicos Administrativos Municipais. - Santarém : A.T.A.M., 1980- . - 30 cm. - Descrição baseada em: A. 1, nº 11 (Jan. 1981). - Nºs recebidos: A. 20, nºs 222/223 (Julho/Agosto 1999); nº 224 (Setembro 1999) . - Mensal.
ISSN 0870-8037

[142] PP 212

CADERNOS DE ECONOMIA
Cadernos de Economia : revista de análise / dir. José de Almeida Serra. - A. 1, nº1 (Out. -Dez. 1987)- . – Lisboa : MIDESA [distrib.], 1987- . - 29 cm. - Nºs recebidos: A. 12, nº 48 (Julho/Setembro 1999); . - Trimestral

[166] PP 136

INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA
Informação e informática : revista das tecnologias da informação na Administração Pública / dir. M. A. Fernandes Costa ; propr. Instituto de Informática do Ministério das Finanças. - A. 1, nº 1 (Nov. 1987)- . - Amadora : Instituto de Informática do Ministério das Finanças, 1987- . - 28 cm. - Nºs recebidos: A. 12, nº 23 (Agosto 1999); . - Semestral.
ISSN 0871-1364

[176] PP 225

PROBLEMES ECONOMIQUES
Problèmes économiques : sélection de textes français et étrangers / dir. Jean Jenger. - Paris : Centre National de la Recherche Scientifique, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 2106 (Jan. 1989). - Nºs recebidos; nºs 2629 a 2633 (Setembro 1999); nºs 2634 a 2637 (Outubro 1999); nºs 2638 a 2641 (Novembro 1999); . - Mensal

[199] PP 67

ACORDÃOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
Acórdãos Doutrinais do Supremo Tribunal Administrativo / dir. António Rodolfo Simões Correia... [et al.]. - A. 1, nº 1(1962). - Rio de Mouro : Simões Correia Editores, 1962- . - 23 cm. - Nºs recebidos: Ano 38, nº 452/453 (Agosto/Setembro 1999); nº 454 (Outubro 1999); . - Mensal. ISSN 0870-2721

[331] PP 258

ETUDES ECONOMIQUES DE L'OCDE
Etudes économiques de l'OCDE. - Paris : OCDE, [19--]- .- 23 cm. - Descrição baseada no exemplar de Maio 1986. - Nºs recebidos: Canadá e Coreia (Agosto 1999); Portugal (Outubro 1999); . - Irregular

[437] PP 291

BOLETIM DOS REGISTOS E DO NOTARIADO
Boletim dos registos e do notariado / Direcção-Geral dos Registos e do Notariado. - Lisboa : Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, [19--]- . - 26 cm. – Descrição baseada no nº 3 (1989). - Nºs recebidos: nº 8 (Setembro 1999); nº 9 (Outubro 1999); . - Mensal

[527] PP 182

REVISTA DA ORDEM DOS ADVOGADOS
Revista da Ordem dos Advogados / dir. Eridano de Abreu. - [1948]- . - Lisboa : Ordem dos Advogados, [1941]- . -23 cm. - Exemplares recebidos: A. 58 (Dezembro 1999); . - Também conhecida por ROA. - Trimestral

[669] PP 360

PLANO DE ACÇÃO

Plano de acção / Tribunal de Contas. - Lisboa : T.C., 1990- . - 30 cm. - Descrição baseada no Programa de 1990. - Último exemplar recebido: Plano de 1999; . - Anual. - Continuado por: 0873-139-X. - Plano de acção.

[686] PP 292

BEI INFORMAÇÕES
BEI Informações / ed. Banco Europeu de Investimento. - Luxemburgo : BEI, [19--]- . - 30 cm. – Descrição baseada no nº 60 (Jun. 1989). - Nºs recebidos: Nº 101/102 (1999); . - Irregular.
ISSN 0258-2147

[941] PP 476

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE EN FRANCE ET A L'ETRANGER
Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger / dir. Jacques Robert, Jean-Marie Auby. - Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, [19--]- . - 25 cm. - Descrição baseada no tomo 107, nº 1 (1991). - Nºs recebidos: Vol. 115, nº 4 (Jul./Ago. 1999); . - Bimestral

[943] 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: nº 6 (1999); nºs 7/8 (1999); . - Mensal. - Continuado por: Boletim da União Europeia (1994)

[944] PP 475

BOLETIM DA ORDEM DOS ADVOGADOS

Boletim da Ordem dos Advogados. - Lisboa : Ordem dos Advogados, [1982]- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 9 (Dez. 1982). - Exemplares recebidos: nº 5 (Set./Out. 1999); . - Trimestral

[2754] PP 552

DIREITO E JUSTIÇA
Direito e justiça : revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. - Vol. 1, nº 1 (1980)- . - Lisboa : Universidade Católica, 1980- . - 23 cm. - Nº recebido: Vol. 13, Tomo 2 (1999); . - Irregular.
ISSN 0871-0336

[3495] PP 114

REVISTA DE CONTABILIDADE E COMÉRCIO
Revista de contabilidade e comércio : trimestrário de cultura económica / Ediconta. - 1933- . - Porto :Ediconta, 1933- . - 23 cm. - Descrição baseada no Vol. 32 , nº 126 (Abr. - Jun. 1965). - Nºs recebidos: Vol. 56, nº 221 (1º trim. 1999); nº 222 (2º trim. 1999); nº 223 (3º trim. 1999); . - Trimestral

[5440] 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. 23, nº 270 (Setembro 1999); nº 271 (Outubro 1999); nº 272 (Novembro 1999); . - Mensal.
ISSN 0870-8789

[5524] PP 629

REVISTA JURÍDICA DO URBANISMO E DO AMBIENTE
Revista jurídica do urbanismo e do ambiente / Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente ; dir. José Tavares. - Nº 1 (Jun. 1994)- . - Coimbra : Almedina, 1994- . - 23 cm. - Nºs recebidos: Nº 3 (Jun. 1995), Nº 4

(Dez. 1995); nº 9 (Junho 1998); nº 10 (Dezembro 1998);. - Semestral. ISSN 0872-9336

[5908] PP 119

BOLETIM MENSAL DA DIRECÇÃO-GERAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA

Boletim Mensal da Direcção-Geral de Contabilidade Pública. - [Lisboa] : Direcção-Geral da Contabilidade Pública, [19--]- . - Descrição baseada no exemplar referente ao A. 15, nº 172 (Set. 1978): Nºs recebidos: Agosto, Setembro e Outubro (1999); . - Mensal. - Continuado por: Boletim informativo

[6497] 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, Publicações e Estudos Técnicos, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no A. 27, nº 355 (Abr. 1995). - Nºs recebidos : A. 32, nº 409 (Outubro 1999); nº 410 (Novembro 1999); nº 411 (Dezembro 1999); . - Também conhecido como JTCE. - Mensal.
ISSN 0870-2241

[7948] PP 670

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte : Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 1983- . - Descrição baseada no Vol. 17 , A. 13, nº 4 (Out. - Dez. 1995) . - Nºs recebidos: Vol. 32, nº 3 (Jul./Set. 1999); . - Trimestral.
ISSN 0102-1052

[7955] PP 178

JURISPRUDÊNCIA

Jurisprudência / Tribunal Superior de Justiça de Macau ; dir. A. Farinha Ribeiras. - Macau : Tribunal Superior de Justiça, 1995- . - 24 cm. - Descrição baseada no exemplar referente a : Tomo I (1994). - N^{os} recebidos : Tomo I (1999); . - Semestral.
ISSN 0873-1594

[11574] PP 731

CADERNOS DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA
Cadernos de justiça administrativa / propr. Centro de Estudos Jurídicos do Minho ; dir. António Cândido Oliveira. - Braga : CEJUR - Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 1996- . - 30 cm. - Descrição baseada no n° 6 (Nov. - Dez. 1997). - N°s recebidos : n° 16 (Julho/Agosto 1999); . - Bimestral.
ISSN 0873-6294

[11576] PP 732

INFORMAÇÃO SINDICAL
Informação sindical / Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. - N.° 1 (Jul. 1980) - . - Lisboa : Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 1980- . - 30 cm. - Descrição baseada no n.° 126 (Abr. 1997). - N^{os} recebidos: n° 140 (Setembro 1999);

[11669] PP 739

MOÇAMBIQUE
Moçambique : revista da Câmara de Comércio Portugal Moçambique / dir. Daniel Pedrosa Lopes. - Lisboa : Editando , [199-]- . - 30 cm . –

Descrição baseada no n° 13 (Ago. 96). - Últimos n^{os} recebidos: n° 22 (Setembro 1999);. - Quadrimestral

[11684] PP 742

INFO QUADROS

Info quadros / ed. Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado ; dir. L. Bettencourt Picanço. - Lisboa : STE, [19--]- . - 30 cm . - Descrição baseada no nº 12 (Dez. 1995). - Nºs recebidos: nº 8 (Agosto 1999); nº 9 (Setembro 1999); nº 10 (Outubro 1999); nº 11 (Novembro 1999);. - Mensal

[13495] PP 800

DIREITO E CIDADANIA
Direito e cidadania / dir. Jorge Carlos Fonseca. - Praia : [s.n., ca. 1997]- . - 24 cm . - Descrição baseada em: A. 3, Nº 7 (Jul./Nov. 1999);. - Quadrimestral

[13534] PP 801

COLECTÂNEA DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
Colectânea de jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância. Parte I, Tribunal de Justiça. - Luxembourg : Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades, 1986- . - 23 cm . - Descrição baseada em: Nº 1 (1999). - Mensal.
ISSN 1022-8454

ÍNDICE DE ASSUNTOS

ACTA DE REUNIÃO
13333, 13442, 13443, 13444, 13445, 13446, 13447, 13448

ADMINISTRAÇÃO LOCAL
12904, 13005

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
12901

AMÉRICA LATINA
12977

ARGENTINA
13333, 13442, 13443, 13444, 13445, 13446, 13447, 13448, 13629

AUDITORIA CONTABILISTICA
13442, 13444, 13445, 13446, 13452

AUDITORIA DE GESTÃO
13316

AUDITORIA EXTERNA
12977, 13005, 13045, 13191, 13201, 13207, 13241, 13242, 13316, 13333, 13390, 13442, 13443, 13444, 13445, 13446, 13447, 13448, 13452, 13494, 13502, 13541

AUDITORIA INTERNA
13005, 13452, 13545

BENS E SERVIÇOS
13386

BRASIL
12901, 12905, 12906, 13005, 13434, 13452, 13453, 13493, 13494

CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL
13480

CÓDIGO JURÍDICO
13598

COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL
13629

COMPETÊNCIA JURISDICIONAL
13045, 13453

COMUNIDADE TERRITORIAL
13445

CONCURSO PÚBLICO
13206

CONSELHO FISCAL DE CONTAS
13364

CONSELHO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO
13364

CONSELHO SUPERIOR DE FINANÇAS
13364

CONTABILIDADE PÚBLICA
13596

CONTRATO DE DIREITO ADMINISTRATIVO
13206

CONTRATO PÚBLICO
13386

CONTROLO ADMINISTRATIVO
12905, 13545, 13596

CONTROLO FINANCEIRO
12905, 12906, 12915, 12977, 13045, 13191, 13201, 13207, 13241, 13242, 13302, 13333, 13343, 13442, 13443, 13444, 13445, 13446, 13447, 13448, 13452, 13453, 13493, 13494, 13502, 13541, 13596

CONTROLO INTERNO
12915

CONTROLO ORÇAMENTAL
13434

CONTROLO PARLAMENTAR
13241, 13242, 13453

CORRUPÇÃO
12905, 13005, 13045, 13390

CRÉDITO
13448

DÉFICE ORÇAMENTAL
13467

DESPESAS PÚBLICAS
13386, 13480

DIREITO À INFORMAÇÃO
13443

DIREITO ADMINISTRATIVO
12904

DIREITO FINANCEIRO
13434

DIREITOS DO HOMEM
13447

DÍVIDA PÚBLICA
13467

ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO
13434

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
13191

EMPRESA PÚBLICA
13316

ENGENHEIRO
13494

ENSINO SUPERIOR
13655

EQUILIBRIO ORÇAMENTAL
13467

ERÁRIO RÉGIO
13364

ESPANHA
13201

ESTABELECIMENTO HOSPITALAR
13191

ESTATUTO JURÍDICO
12904

EUROSAI
13302

FINANÇAS LOCAIS
12906

FINANÇAS PÚBLICAS
12901, 12915, 12977, 13006, 13045, 13114, 13155, 13191, 13201, 13206, 13207, 13241, 13242, 13302, 13316, 13333, 13343, 13386, 13390, 13434, 13442, 13443, 13444, 13445, 13446, 13447, 13448, 13452, 13453, 13467, 13480, 13493, 13494, 13502, 13541, 13545, 13572, 13596, 13598, 13655

FINANÇAS REGIONAIS
12905

FORNECIMENTO DE DOCUMENTOS
13446

FRANÇA
13155, 13381, 13596

FUNCIONARIO PÚBLICO
12901

FUNDOS COMUNITÁRIOS
13191

GUIA DE INFORMAÇÃO
13452, 13655

HISTÓRIA
13364

HISTÓRIA MEDIEVAL
13572

INTOSAI
12915

IRLANDA DO NORTE
13502

JURISDIÇÃO SUPERIOR
13302

LEGISLAÇÃO
13629

LEGISLAÇÃO FINANCEIRA
13434

LEI ORGÂNICA
13201, 13629

MINAS GERAIS
12905, 13005, 13493, 13494

NORMA INTERNACIONAL
12915

NOVA ZELÂNDIA
13006

OBRAS DE ENGENHARIA CIVIL
13494

OBRAS PÚBLICAS
13494

OLACEFS
12977, 13390

ONU
12915

ORÇAMENTO
13598

ORÇAMENTO DO ESTADO
12901

ORGANISMO REGIONAL
12905

PERÚ
13343

PODER DE CONTROLO
13545

POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO
13446

POLÍTICA DO AMBIENTE
13333

POLÍTICA FINANCEIRA
13006

POLÍTICA ORÇAMENTAL
13006, 13155, 13598, 13655

PORTUGAL
13191, 13364, 13386, 13480, 13572

PRESIDENTE
13364

PROGRAMA DE ENSINO
13655

RECURSOS ORÇAMENTAIS
13448, 13545

REDE DE ESTRADAS
13502

REFORMA FISCAL
13467

REGIÕES DE ESPANHA
13201

REINO UNIDO
13241, 13242

RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS
13302

REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO
13453

SAI
13302

TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA
13390

TRIBUNAL DE CONTAS
12904, 12905, 12906, 13005, 13045, 13201, 13343, 13364, 13381, 13453, 13493, 13494, 13596, 13629

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

13114

TRIBUNAL DO TESOURO PÚBLICO
13364

TURQUIA
13467

VENEZUELA
13045

ÍNDICE DE AUTORES

ABREU, Eridano de
527

ACORDÃOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
199

AGUIAR, Afonso Gomes
13434

ARCO VERDE, Alcides Jung
13452

ASAMBLEA DE LA ORGANIZACION LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES OLACEFS 8, Caracas, 1998
12977

ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS, 8ª, Caracas, 1998
13390

ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS
37

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE TÉCNICOS DE CONTAS
5440

AUBY, Jean-Marie
941

BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO
686

BARROS, Manuel Freire
13302

BEI INFORMAÇÕES
686

BOLETIM DA ORDEM DOS ADVOGADOS
944

BOLETIM DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
943

BOLETIM DOS REGISTOS E DO NOTARIADO
437

BOLETIM MENSAL DA DIRECÇÃO-GERAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA
5908

BRASIL.
13434

BRASIL. Leis, decretos, etc.
13434

BRIGUET, Magadar Rosália Costa
12904

BUENO, Márcia S. Amaral Camargo
12901

CADERNOS DE ECONOMIA
142

CADERNOS DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA
11574

CAMARA DE COMÉRCIO PORTUGAL MOÇAMBIQUE
11669

CARDOSO, Cristina
13364

CARDOZO, Edith
13443

CARQUEJA Hernâni O.

13572

CARRASCO, Angel Alejandro
13442

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e
12905, 13005

CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS DO MINHO
11574

CHACO. Tribunal de Cuentas de la Provincia
13629

CHEVAUCHEZ, Benoit
13598

CITADINI, António Roque
12906

COLECTÂNEA DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
13534

COMUNIDADES EUROPEIAS
13114

CONGRESO NACIONAL DE TRIBUNALES DE CUENTAS DE LA REPUBLICA ARGENTINA, 15, El Calafate, 1999
13333, 13442, 13443, 13444, 13445, 13446, 13447, 13448

CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 20, 1999
13453

CORDOBA. Tribunal de Cuentas de la Provincia
13446

CORREIA, Ana Simões
199

CORREIA, António Rodolfo Simões

199

CORREIA, José Manuel Simões
199

CORREIA, Paulo Simões
199

CORREIA, Rita Simões
199

CORREIA, Susana Simões
199

COSTA, M. A. Fernandes
166

CRUZ JR., Dilson Ferreira da
12901

CUNHA, Ernesto Luís Laurentino da
13191

CUNHA, Júlio Pereira da
13386

DIAS, Artur Vieira
37

DICROS, Jean-Claude
13596

DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
13480

DIREITO E CIDADANIA
13495

DIREITO E JUSTIÇA
2754

EDICONTA
3495

ESPANHA. Tribunal de Cuentas
13445, 13447

ETUDES ECONOMIQUES DE L'OCDE
331

EUROSAI SEMINAR, Lisboa, 1998
13302

FEDER, João
13452

FINANCES NATIONALES: LES ENGAGEMENTS EUROPEENS DE LA FRANCE A L'HORIZON 2002
13155

FONSECA, Jorge Carlos
13495

FRANÇA.
13381

FRANÇA. Leis, decretos, etc.
13381

GALVAN DE GRANDA, Emilio
13545

GAMBINA, Carlos Alberto
13444

GIBEZZI, Cláudio
13333

INFO QUADROS
11684

INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA

166

INFORMAÇÃO SINDICAL
11576

INSTITUTO DE DIREITO DO URBANISMO E DO AMBIENTE
5524

INSTITUTO RUY BARBOSA
13452

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA
13655

IRLANDA DO NORTE. National Audit Office. Comptroller and Auditor General
13502

JENGER, Jean
176

JORNAL DE CONTABILIDADE
5440

JORNAL DO TÉCNICO DE CONTAS E DA EMPRESA
6497

JURISPRUDÊNCIA
7955

LA PAMPA. Tribunal de Cuentas de la Provincia
13448

LAGES, Marcus Vinicius Paixão
13494

LONGO, Eveni
12904

LOPES, Daniel Pedrosa

11669

MACAU. Tribunal Superior de Justiça
7955

MARQUES, José Luís Lopes
6497

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado
7948

MOÇAMBIQUE
11669

MONTEBELLO, Mariana
13493

MONTEIRO, José Augusto
13480

MUNOZ ALVAREZ, Ramón
13445, 13447

NICOLAS GRANGETTO, Isidoro
13446

O MUNICIPAL
37

OCDE
331, 13006

OCDE. Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement
13467

OLACEFS
12977, 13390

OLIVEIRA, António Cândido
11574

ONU. Secretário Geral
12915

ORDEM DOS ADVOGADOS
527, 944

PAIXÃO, Judite Cavaleiro
13364

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado
13452

PARENTE, João
13302

PEREIRA, António Pinto
13114

PERÚ. Contraloria General de la Republica
13343

PICANCO, Leodolfo Bettencourt
11684

PLANO DE ACÇÃO
669

PORTUGAL. Direcção-Geral do Orçamento
13480

PORTUGAL. Financial Secretary to the Treasury
13241

PORTUGAL. Ministério da Justiça. Direcção-Geral dos Registos e do Notariado
437

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Direcção-Geral da Contabilidade Pública
5908

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Direcção-Geral do Orçamento
5908

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Instituto de Informática
166

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 1995 - (Alfredo José de Sousa)
13364

PORTUGAL. Tribunal de Contas
669, 13191, 13364

PROBLEMES ECONOMIQUES
176

RABAHY, Wilson Abrahão
12901

RAMOS, Carlos Javier
13443

RECALDE, Fernando Zulet
13206

REGLI CRIVELL, Margarita
13201

REINO UNIDO. Financial Secretary to the Treasury
13242

REVISTA DA ORDEM DOS ADVOGADOS
527

REVISTA DE CONTABILIDADE E COMÉRCIO
3495

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
7948

REVISTA JURÍDICA DO URBANISMO E DO AMBIENTE
5524

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE EN FRANCE ET A L'ETRANGER
941

RIBEIRAS, A. Farinha
7955

ROBERT, Jacques
941

ROCHE LANDER, Eduardo
13045

SAN JUAN. Tribunal de Cuentas
13444

SANTA CRUZ. Tribunal de Cuentas de la Provincia
13443

SANTOS, Pires dos
13316

SERRA, José de Almeida
142

SILVA, Quiélse Crsóstomo da
13452

SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
11576

SINDICATO DOS QUADROS TÉCNICOS DO ESTADO
11684

SOARES, Severo Praxedes
5440

SOUSA, Alfredo José de

13302, 13364

SOUZA, Pedro Henrique Lino de
13453

SZELIGA, Aldemir Amaury
13452

TAVARES, José
5524, 13302, 13655

THINNES, Edgar
13207

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA. Faculdade de Direito
2754

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
13434

UNIÃO EUROPEIA. Comissão
943

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça
13534

VI ENCUENTROS TÉCNICOS DE LOS ORGANOS DE CONTROL EXTERNO
13541

VITORINO, Helena
13302