REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Nº 1
JAN.º-MARÇO/89

REVISTA TRIMESTRAL

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

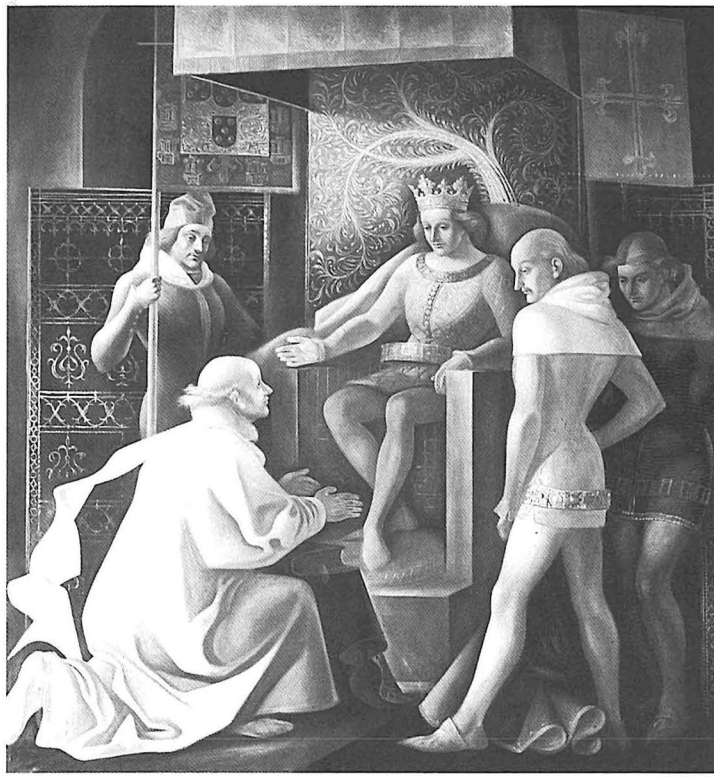
FICHA TÉCNICA

Propriedade: *TRIBUNAL DE CONTAS*
Director: *PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS*
Administração: *Conselho Administratvo do Cofre do Tribunal de Contas*
Coordenador deste número: *Subdirector-Geral do Tribunal de Contas*
Supervisor da Jurisprudência: *Conselheiro Jubilado Dr. Orlando Gomes da Costa*
Direcção, Redacção e Administração: *Sede do Tribunal de Contas* - Av. da República, n.º 65 - 1000 LISBOA
Distribuição e assinaturas: Avenida da República, n.º 65-3.º (sala 17/18) - 1000 LISBOA
Composição e impressão: Lello & Irmão - Artes Gráficas
ISSN: 0871-3065
Tiragem: 1 500 exemplares

REVISTA TRIMESTRAL

DO

TRIBUNAL DE CONTAS



— O rei D. João I dá quitação, por perdão verbal, a um responsável que jura com a mão sobre os Santos Evangelhos;

— El rey portugués João I da quitación verbal a un oficial de hacienda mientras este jura sobre los Evangelios;

— Le roi portugais João I acquitte verbalement un payement à un financier tandis que celui-ci jure sur les Évangiles;

— Portuguese king João I gives oral acquitance of a payment, while the released finance officer swears upon the Gospels;

— Der portugiesiche König João I bestätigt einem auf dem Evangelium beschwörenden Finanzmann den Empfang eines Betrages.

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

SUMÁRIO

Págs.

APRESENTAÇÃO 11

REGULAMENTO DA REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS 17

ESTUDOS

O CONTROLO DAS SUBVENÇÕES FINANCEIRAS E DOS BENEFÍCIOS FISCAIS, por *Eduardo Paz Ferreira* 21

Nota Prévia 23

I — Introdução 25

II — O Regime Legal das Subvenções em Portugal 34

III — O Controlo das Subvenções no Direito Comparado 55

IV — O Controlo das Subvenções 63

V — Sugestões de Alteração do Regime Legal das Subvenções 70

Proposta de Diploma Legal 81

JURISPRUDÊNCIA

ASSENTO N.º 1/88 (Publicação integral)

Agentes — Carreiras — Concursos 89

Parecer sobre o Recurso Extraordinário 98

ACÓRDÃOS DE CONTAS 107

Acção Social Escolar 109

Contas Partidas 111

Págs.

ACÓRDÃOS DE CONTAS (Anulação) 113
Inutilidade — Superveniente da Lide 115

ACÓRDÃOS DE VISTO (Autos de Reclamação) 117
Transição — Artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro — Letra Imediatamente Superior 119
Artigo 14.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio 124
Letra Imediatamente Superior — Reclassificação — Transição 127
Pedido de Reapreciação — Regularização da Petição 131
Artigo 14.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio — Concursos 136
Devolução por Extemporaneidade — Contratos — Produção de Efeitos 140
Letra Imediatamente Superior — Interinidade 144
Classificação de Serviço 149
Contrato de Fornecimento de Bens e Serviços — Falta de Concurso Público — Violação dos Princípios da Legalidade e da Igualdade 153
Integração — Exercício Efectivo de Funções 160
Reclassificação 163
Cargos Dirigentes — Impedimento Legal — Substituição 172
Habilitações Literárias — Integração 175
Artigo 14.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio — Classificação de Serviço — Concursos 179
Concurso Público — Contrato de Empreitada — Produção de Efeitos Financeiros 185
Artigo 14.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio — Concursos — Princípio de Igualdade — Requisitos Gerais e Especiais para o Provimento 189
Conformidade do Acto Administrativo com a Lei em vigor à data da sua prática — Integração 193
Integração ao Abrigo do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio 198
Letra Imediatamente Superior — Reclassificação 203
Reapreciação — Redução do Tempo de Serviço 208

Págs.

Tempo de Serviço 215
Carreiras — Transição 217
Habilitações Literárias 220
Tempo de Serviço 222

ARQUIVO HISTÓRICO

OS SEISCENTOS ANOS DO 1.º REGIMENTO DOS CONTOS (uma exposição), por *Judite Cavaleiro Paixão* 227

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS 237

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

PUBLICAÇÕES ENTRADAS NA BIBLIOTECA DESDE 1 DE JANEIRO A 31 DE MARÇO 247

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

SUMÁRIO DE PUBLICAÇÕES 265

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

Desde Março de 1980 que o Tribunal de Contas tem editado um ***Boletim Informativo****, destinado a difundir a sua jurisprudência, a proporcionar elementos sobre o controlo financeiro de legalidade ou de mérito, a constituir um veículo de expressão da doutrina financeira e jurídico-financeira suscitada pela actividade do próprio Tribunal.*

O Boletim, que nasceu com a modesta aparência de um instrumento de trabalho fundamentalmente interno e se foi a pouco e pouco difundindo no âmbito da Administração Pública, exerceu, ao longo de oito anos, uma útil função de comunicação, por via da qual o Tribunal — e, manda a verdade dizer, sobretudo os seus serviços de apoio, integrados na Direcção-Geral — difundia informação destinada a melhorar a qualidade jurídico-financeira e financeira da gestão da Administração Pública, recebendo muitas vezes um «feedback» ou retorno que lhe possibilitava aperceber-se de dificuldades suscitadas pela sua própria jurisprudência, de perplexidades legítimas dos responsáveis pelos serviços ou mesmo de deficiências ou contradições das decisões e orientações perfilhadas. O Boletim foi, pois, um muito útil instrumento, no plano da relação entre o Tribunal, os técnicos e os quadros dirigentes da Administração Pública, bem como em geral com os estudiosos das áreas de Finanças Públicas, Direito Administrativo e Direito Financeiro.

Afigura-se que esse diálogo e a correspondente pedagogia, mais até do que a simples actuação como impedimento preventivo ou sancionamento ***a posteriori****, constituem uma decisiva contribuição que o Tribunal de Contas pode dar à redução do desperdício, à real criação de um Estado de Direito na área da Administração Pública, enfim a um controlo financeiro que interprete da melhor maneira (no que se refere à mentalidade financeira) esta ideia: mais vale prevenir do que remediar, mais vale convencer e ensinar do que condicionar ou punir.*

O crescimento das solicitações dos leitores e utentes do Boletim, quer no domínio mais directo do Direito da Função Pública, quer em domínios mais amplos do Direito Financeiro e do Direito Administrativo, não menos atingidos pela jurisprudência do Tribunal, convenceu os responsáveis pela instituição de que estaria chegado o momento de dar outro passo no sentido de tentar criar um instrumento mais útil, conservando todos os factores de utilidade do anterior Boletim e procurando potenciar algumas

funções · características novas. Assim surgiu a ideia da **REVISTA**, *que ora se apresenta a um público que julgamos conhecer: a Administração Pública em geral, sempre interessada nos critérios de controlo financeiro; os especialistas de Administração Pública, Direito Financeiro, Direito Administrativo e Finanças Públicas, que poderão ter interesse numa jurisprudência e eventualmente numa doutrina a ela conexa, que nem sempre — há que fazer* **mea culpa** *— recebe o mínimo de difusão; enfim o público, tanto académico como profissional, como até simplesmente interessado no funcionamento e no controlo da Administração Pública, em especial no seu domínio financeiro, pois esta mais não é do que gestão dos dinheiros do povo e constitui a causa principal do nível de impostos que tem que pagar.*

Pode perguntar-se o que leva uma instituição deste tipo, nomeadamente com o carácter de Tribunal, a promover esta publicação. Não é a primeira vez, mesmo entre nós — e não será a última —, que o Tribunal assume como função e dever seus a publicação de jurisprudência, ou, pelo menos, daquelas peças jurisprudenciais que considera poderem ser úteis para o público em geral, para os profissionais e os académicos. Esta **Revista**, *preenchendo tal desiderato (mesmo que o não faça já completamente e haja de ser completada por outras publicações promovidas pelo Tribunal), sempre teria esta primeira e decisiva justificação.*

Há mais, todavia. Assistimos no Mundo, a par de uma renovação da reflexão e da prática sobre Tribunais de Contas e outros órgãos supremos de controlo financeiro externo, ao florescimento de iniciativas editoriais, como expressão material de uma elaboração intelectual de variadas origens, tendentes a questionar a forma de organização e os critérios de controlo financeiro, a divulgar decisões, casos e critérios práticos do seu exercício e a fomentar o intercâmbio de ideias entre o mundo da reflexão e o mundo da prática, o mundo académico da universidade e o mundo operativo das instituições de gestão financeira e das instituições de controlo, sobre um problema central dos Estados modernos: como combater a ilegalidade e o desperdício na aplicação dos dinheiros públicos?

Esta expressão eminente de um movimento que se reflecte no ressurgimento dos Tribunais de Contas e instituições homólogas, a que se tem assistido no mundo dos últimos 30 anos, e que agora encontra até curiosa expressão na criação destas instituições no núcleo social que mais lhes tinha resistido — os países de socialismo colectivista — aponta um caminho. E este, mesmo se parece ir para além de uma certa imagem estratificada ou ideia feita sobre o que compete a um órgão deste tipo, com a natureza de Tribunal, no domínio de controlo financeiro, não permite grandes hesitações sobre os objectivos propostos e sua importância na função estadual no controlo das finanças públicas.

Um desses objectivos é, para repetir o que há pouco se disse, reforçar a pedagogia do controlo financeiro: explicando critérios e decisões, divulgando casos, razões, julgamentos, opiniões ou pareceres dos mais diversos tipos, que na melhor das hipóteses jazem sepultados na selva imensa do «Diário da República» e, na pior (que infelizmente é mais frequente), nem aí se publicam, apesar da importância prática que o seu conhecimento assume. Não se esgota na **Revista**, *cuja periodicidade impõe a selecção de materiais mais nobres e cujos destinatários de qualidade serão sobretudo os elementos nucleares da Administração Pública, a acção pedagógica do Tribunal de Contas: ela*

*pressupõe e exige, ao menos no nível dos serviços, a difusão não apenas de regulamentos e instruções, mas também de critérios gerais, explicitados pelo Tribunal ou claramente implícitos à sua jurisprudência; ela há-de incluir a formação através de cursos externos, aos quais, depois das acções de formação dos próprios funcionários (e porque não membros?) do Tribunal, haverá que dar a necessária prioridade. A função «**comunicação**», essencial em qualquer organização moderna, é, num órgão cuja função de auditoria externa se exerce sobretudo pela indução de melhores critérios de gestão, e bastante menos pela punição de irregularidades ou pelo impedimento de actos irregulares, uma dimensão decisiva de um Tribunal de Contas moderno.*

Uma terceira ordem de funções justifica ainda a existência e a estrutura da **Revista.** *Indo além da ocasional publicação de estudos — muitos deles de mérito — suscitados pela vida interna do Tribunal e seus Serviços, entendeu-se haver chegado o momento de, com particular incidência neste domínio, tentar institucionalizar, por esta forma e por outras, uma das características do moderno funcionamento das instituições, tanto jurisdicionais como administrativas: é ela o carácter científico e técnico dos critérios que aplicam e a necessidade, daí resultante, de um permanente diálogo das instituições de função prática com as instituições de reflexão académica, para às últimas proporcionar o influxo dos problemas concretos da vida, e das instituições académicas com as organizações operacionais, para dotar estas com os últimos resultados conceituais das ciências e técnicas que aplicam e com uma reflexão dialogada e crítica sobre a sua actuação.*

Para além, pois, da emergência ocasional de produção científica ou técnica integrada na actividade do Tribunal, a estrutura da **Revista** *aponta no sentido de se considerar nuclear para uma correcta actividade do Tribunal que a sua jurisprudência, a sua organização, os seus critérios, a problemática geral do controlo externo em que tudo se insere, sejam objecto do único controlo que pode controlar o próprio controlo: a reflexão crítica dos cidadãos, dos elementos experientes da Administração Pública e, sobretudo, dos escritores das ciências e técnicas que forçosamente têm de ser utilizadas no exercício do controlo financeiro, jurídico, económico ou técnico. A intenção de suscitar este diálogo permanente bastaria, só por si, para suscitar o aparecimento desta* **Revista,** *em particular num País em que o Direito Financeiro, após uma rica tradição doutrinária, mesmo no contexto comparativo, caiu em certa fossilização e apatia.*

Perguntar-se-á se estas intenções não são demasiado ambiciosas... Perguntar-se-á se elas são compatíveis com uma certa «arqueologia do controlo financeiro», que prevalece em tantos aspectos da nossa ordem jurídica e tem, sucessivamente, impedido a modernização, ou colocado no lugar desta a falsa modernização, a pseudomodernidade... As perguntas têm razão de ser. Mas ai de nós se, a pretexto de prudência, de gradualismo, de faseamento adequado, nos deixássemos afundar na falta de ambição, na mediocridade, na rotina, no conservadorismo, no arcaísmo. Só se anda bem quando se tem clara ideia do que se quer e se sabe para onde se deseja ir. Em especial tratando-se de sectores que deviam ser de ponta, como o do controlo financeiro — cuja qualidade e agilidade pode determinar a qualidade e a regularidade da gestão controlada ou, ao contrário, o seu desleixo — a falta de ambição nos objectivos corresponde à mediocridade na acção prática. É preferível pecar por excesso de ambição, e idealizar mais do que se pôde, do

que pecar por falta de ambição, chafurdando no pântano das rotinas tradicionais, das funções secundárias, do controlo aparente e da burocratização papeleira.

Neste sentido, a publicação desta ***Revista*** *é um sinal de que, mesmo quando parece querer-se condená-la à estagnação, uma instituição viva há-de reagir perseverando, pelas formas possíveis, nas ideias e nos caminhos da qualidade. Quando não, talvez estivesse aí — mas já estaria morta.*

O CONSELHEIRO PRESIDENTE

Prof. Doutor António de Sousa Franco

REGULAMENTO DA REVISTA DO TC

REGULAMENTO DA REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Artigo 1.º

(Função 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, de estudos, pareceres, informações e documentos sobre matérias inseridas no âmbito das suas atribuições.

Artigo 2.º

(Propriedade)

A propriedade e responsabilidade da Revista pertencem ao Tribunal de Contas.

Artigo 3.º

(Periodicidade)

A Revista do Tribunal de Contas é publicada trimestralmente.

Artigo 4.º

(Estrutura)

1. A Revista do Tribunal de Contas é composta pela revista propriamente dita e por um apêndice, o «TC JURE».
2. A Revista engloba as seguintes secções:
   — Estudos
   — Documentos (Direito Comparado)
   — Jurisprudência (publicação integral)

— Arquivo Histórico
— Notícias.

3. O apêndice conterá as fichas de legislação e jurisprudência do trimestre, com relevância para a actividade do Tribunal de Contas.

Artigo 5.º

(Direcção)

1. A direcção da Revista cabe ao Presidente do Tribunal de Contas.
2. Compete ao Director ou em quem 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.

Artigo 6.º

(Administração)

1. A administração da Revista pertence ao Conselho Administrativo do Cofre.
2. O apoio técnico-administrativo é prestado pelos serviços da Direcção-Geral, nos termos que vierem a ser definidos pelo Director-Geral, com o acordo do Presidente do Tribunal.
3. Os estudos ou trabalhos elaborados para publicação são remunerados, de acordo com tabela própria a aprovar pelo Conselho Administrativo.

Artigo 7.º

(Regime Financeiro)

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

ESTUDOS

O CONTROLO DAS SUBVENÇÕES FINANCEIRAS E DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Eduardo Paz Ferreira

NOTA PRÉVIA

O estudo e o projecto de diploma legal que agora se publicam foram elaborados na sequência de um honroso convite do Presidente do Tribunal de Contas e integravam-se num conjunto de iniciativas tendentes à revisão da legislação reguladora da actividade do Tribunal.

Desde a data da sua conclusão — Setembro de 1987 — verificaram-se algumas alterações legislativas, a mais significativa das quais foi a resultante da entrada em vigor da Reforma Fiscal e consequente revogação da generalidade da legislação sobre benefícios fiscais, não sendo, entretanto, ainda conhecido o texto do novo estatuto dos benefícios fiscais.

Optou-se, assim, por suprimir a parte do estudo que respeitava à matéria fiscal, bem como a que se reportava às ajudas comunitárias, mantendo-se o restante texto praticamente inalterado.

Não se comentam, assim, algumas evoluções posteriores, como o Acórdão n.º 461/87, de 16 de Dezembro, do Tribunal Constitucional (*in* Diário da República, I Série, de 15 de Janeiro de 1988), que expressamente veio considerar inconstitucional uma norma que previa a fiscalização da economicidade pelo Tribunal de Contas, acolhendo, no essencial, a posição que o governo defendera, sustentado em douto Parecer do Professor Teixeira Ribeiro.

Da mesma forma, não sendo ainda conhecido o texto da revisão constitucional, que em breve estará concluída, optou-se por não comentar as notícias que sobre a mesma vieram a público e que parecem apontar para que as soluções defendidas no presente projecto não terão tido grande acolhimento nessa sede.

Agora, como quando foi elaborado o presente estudo, a opinião do autor é a de que a solução preconizada é a mais adequada para um efectivo controlo do gasto público. A presente publicação corresponde a dar testemunho público disto mesmo.

O autor não pode deixar de recordar e agradecer o sempre pronto e eficiente apoio recebido do Director-Geral do Tribunal de Contas, Dr. Ernesto Laurentino da Cunha que naturalmente não é responsável pelas opiniões defendidas.

Da mesma forma são devidos agradecimentos aos Drs. João Coelho e Rui Mourato, na altura meus colaboradores na Faculdade de Direito de Lisboa.

I

INTRODUÇÃO

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

A decisão do Presidente do Tribunal de Contas de promover a elaboração de um estudo sobre o regime das subvenções e de um anteprojecto de diploma legislativo sobre o respectivo controlo, vai simultaneamente ao encontro de uma preocupação que se regista internacionalmente e de uma necessidade evidente nas finanças públicas portuguesas.

Com efeito, a crescente polémica sobre o nível da despesa pública que se vem associando na generalidade dos Estados desenvolvidos àquilo que é comummente designado por crise do «Estado de Bem Estar» (1) tem levado a repensar toda a estrutura, objectivos e meios de controlo dos gastos públicos (2).

Procura-se, por um lado, assegurar que toda a despesa pública fique sujeita a um controlo levado a cabo por entidades independentes capazes de aferirem da conformidade da despesa com o interesse geral e, por outro, introduzir novos métodos de avaliação dos efeitos da despesa pública com vista a assegurar a sua plena eficácia e não apenas a correcção jurídica e formal do processo da sua efectivação.

Foi, aliás, o avanço das concepções funcionais de finanças públicas, que vêem antes do mais no Orçamento do Estado um instrumento de acção económica, que veio evidenciar a necessidade de instrumentos de controlo da despesa pública que possam averiguar da sua adequação aos resultados económicos pretendidos e não da sua mera legalidade (3).

---

(1) Vd. *La crisi dello stato assistenziale*, volume colectivo, Roma, 1984, ed. CREA. O conceito é, por vezes, algo dramatizado em obras como a de Von Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Chicago, 1977-79.

(2) Vd. Giampaolo Ladu: *Il controllo della spesa pubblica*, Rimini, 1984, particularmente a págs. 15 e segs.

(3) Sobre finanças funcionais, Lerner, *The Economics of Control*, Nova Iorque, 1946; Hansen, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, 1958. Para uma exposição de políticas financeiras, com ampla indicação bibliográfica, sucessivos textos do Professor Sousa Franco, em particular e por último, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, 1987, em especial a págs. 645 e segs.

Mas, se o controlo e avaliação dos resultados da despesa pública são importantes em relação a qualquer tipo de despesa, ainda o são mais quando ela se traduz numa transferência para uma entidade distinta do Estado de fundos públicos ou numa abstenção do Estado de arrecadar receita fiscal (o que para o efeito que agora nos ocupa produz os mesmos resultados).

Com efeito, nessas despesas em que não existe a atribuição ao Estado de uma contraprestação em bens ou serviços (1) e em que vamos encontrar entidades que vão ser directamente beneficiadas com esses fundos públicos, ainda mais necessário se torna averiguar da conformidade de tal atribuição com o interesse público (2).

É, assim, lógico que, como teremos ocasião de ver, a generalidade dos Estados com sistemas económico-sociais semelhantes ao português, tenha rodeado de especiais cautelas a concessão de auxílios públicos e tenha assegurado o seu controlo pelos respectivos Tribunais de Contas.

É também dentro dessa linha que se veio a desenvolver e teorizar toda a problemática relacionada com a chamada despesa fiscal que mais não visa do que assegurar o controlo sobre essa importantíssima componente do gasto público (3).

Mas se é verdade que internacionalmente se assiste a um reforço dos meios de controlo deste tipo de gasto público, na sua modalidade de atribuição directa de fundos ou na da abstenção de tributar, nem por isso deixa de ser por razões essencialmente portuguesas que a tarefa se impõe como urgente e necessária.

A proliferação de esquemas de apoio financeiro por parte do Estado ou de outras entidades públicas e a total ou quase total ausência de controlo (4) sobre esses mesmos sistemas de apoio constituiu, de facto, uma das principais fontes de desregramento das finanças públicas portuguesas, criando zonas de menor transparência e aumentado a sensação de injustiça do sistema fiscal quer por diminuir as possibilidades de consenso quanto à utilização dos recursos por essa via, quer por reforçar o sentimento de desigualdade relativa dos diversos contribuintes (5).

De resto, a proliferação de mecanismos e sistemas de apoio só não provocou um aumento ainda mais marcado da despesa pública global, pelo facto de o

---

(1) A análise das diferenças entre as despesas «efectivas» e de «transferência», fez-se sobretudo na esteira de Pigou, vd. Brochier e Tabatoni, *Economie Financière*, Paris, 1963, pág. 5, Sousa Franco, *Finanças...* cit., pág. 430.

(2) Sobre o interesse público como critério orientador da actividade financeira e da própria produção legislativa financeira, cfr. Andrea Amatucci, *L'ordinamento giuridico finanziario*, 3.ª edição, Nápoles, 1985.

(3) Sobre a «despesa fiscal», vd. bibliografia adiante referenciada e, em especial, o relatório de Surrey e Stanley.

(4) Sobre o descontrolo das finanças públicas portuguesas, vd. Sousa Franco: *Dez Anos de Evolução do Direito Financeiro Português — 1974/84*, separata da Revista da Ordem dos Advogados, ano 45, Lisboa, Dezembro de 1985.

(5) Medina Carreira, *A Situação Fiscal em Portugal*, Lisboa, 1984, designadamente a págs. 344 e segs.

Estado ter podido, através da existência de um forte sector financeiro público apertadamente sujeito à tutela, minimizar os gastos, evitando a acumulação de juros de mora (1).

Não deixa de constituir um aspecto extremamente preocupante, o facto de se contarem por largas centenas os diplomas em vigor que criam subvenções financeiras, por vezes em sobreposição e só muito raramente com uma perspectiva de conjunto e das finalidade reais visadas por esta forma de intervenção do Estado na economia.

De resto, constitui matéria para reflexão o facto de apesar de a Comissão de Reforma Fiscal ter anunciado um propósito de suprimir e disciplinar a matéria de benefícios fiscais (2) terem continuado a surgir diversos diplomas avulso sobre esta matéria (3).

Por outro lado, o cálculo económico a que tenuemente se começa a proceder (4) e ainda que não esteja neste momento apto a dar uma resposta sobre o montante total da despesa pública afecta a subvenções, fornece já alguns dados que confirmam anteriores estimativas no sentido da sua enorme importância (5).

Encontramos, pois, uma fonte de gasto público de importância considerável que tem estado afastada do controlo jurisdicional e em que mesmo os restantes controlos só por forma muito esporádica e casuística se exercem.

---

(1) Vd. Silva Lopes: *Despesas e Déficit do Sector Público*, Conferências sobre Políticas de Desenvolvimento Económico e Social, IED, Lisboa, 1985, em especial a págs. 51 e segs. Carlos Costa e Teodora Cardoso, *Modernização do Sistema Financeiro*, Conferências citadas, IED, fazem a análise mais completa das consequências que tal atitude teve sobre as condições de rentabilidade do sistema bancário nacionalizado. Vd. também, sobre este ponto, Eduardo Paz Ferreira, *A Evolução da Dívida Pública Portuguesa entre 1975 e 1985*, inédito. Por vezes, as orientações tutelares apoiaram-se em interpretações jurídicas discutíveis, como aquela que é sustentada a propósito do aval do Estado no Parecer de 15 de Setembro de 1983 da Procuradoria-Geral da República, *in* Diário da República, II Série, n.º 4, de 5 de Janeiro de 1984, que concluiu que o Estado só era responsável pelos juros de mora, nos casos de dívidas avalizadas, a partir da interpelação pelo credor. A crítica incisiva desse Parecer e a demonstração de que a extensão da obrigação do avalista é precisamente a mesma que a obrigação principal, foi feita brilhantemente pelo Professor Raul Ventura, em Parecer inédito de 21 de Outubro de 1983. Vd. também Costa Freitas: *O Aval do Estado, Natureza Jurídica e Efeitos*, *in* Boletim da Ordem dos Advogados, n.º 23, de Fevereiro de 1984.

(2) Tal intenção teve tradução na justificação de motivos da Proposta de Lei n.º 54/IV. Também as Leis de Orçamento para 1985 (Lei n.º 2-B/85, de 28 de Fevereiro (artigos 41.º a 45.º) e 1986 (Lei n.º 9/86, de 30 de Abril (artigos 44.º a 53.º) incluíram disposições no sentido da revisão dos benefícios fiscais.

(3) Dos quais se citam apenas os mais importantes: Decreto-Lei n.º 197-C/86, de 18 de Julho, Decreto-Lei n.º 437/86, de 31 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 161/87, de 6 de Abril, a Portaria n.º 338/87, de 24 de Abril, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/87, de 31 de Março.

(4) Trata-se basicamente do estudo de Maria dos Prazeres Lousa e José Gomes dos Santos, *Determinação do Custo dos Benefícios Fiscais no Âmbito da Contribuição Industrial* (Ano 1984), *in* CTF n.ºs 337/339, que foi, de resto, incluído como anexo informativo à Assembleia na Proposta de Lei de Orçamento para 1987.

(5) Medina Carreira, ob. cit., págs. 229 e segs; Silva Lopes, conferência citada, pág. 151.

Tal ausência de controlo é totalmente inexplicável em face dos princípios de um Estado de direito e permite uma situação em que são pelo menos legítimas as dúvidas sobre se a utilização dessas verbas se faz da forma mais correcta (1).

Acresce que nessa utilização incontrolada de subvenções se verificará muito provavelmente uma situação que é frontalmente violadora do princípio da igualdade consagrado constitucionalmente no artigo 13.º, já que no tratamento descriminatório que é proporcionado por essa via a diversos agentes económicos não se vê que possa existir qualquer outro interesse constitucionalmente tutelado que justifique tal desvio (2).

Essa violação da igualdade entre sujeitos económicos sendo desde logo violadora de princípios constitucionais é, por outro lado, susceptível de levantar questões em termos de direito de concorrência e da sua compatibilização com as disposições do Tratado de Roma (3).

Na integração comunitária encontra-se, aliás, outro factor que justifica uma especial atenção, já que através do acesso aos fundos estruturais comunitários se vai encontrar mais uma fonte de subvenção em relação à qual significativamente parecem conhecer dificuldades as formas de controlo jurisdicional (4).

O tema das subvenções comunitárias reveste-se, no entanto, de uma especificidade que justifica que o seu tratamento não seja feito em conjunto.

2. AS SUBVENÇÕES FINANCEIRAS

Antes de irmos mais longe, convém fixar o objecto deste estudo, ou seja, quais as realidades que vão ser abrangidas dentro da noção genérica de subvenção.

Trata-se de uma tarefa que está longe de ser simples, já que, não só na teoria económica ou na prática jurisprudencial de diversos países as variações terminológicas são substanciais, como são também muito diversas as realidades que se considera corresponderem à noção genérica de subvenção ou outra que se utilize em seu lugar.

---

(1) Vd., nesse sentido, diversas intervenções parlamentares nas discussões das Leis de Orçamento e a fundamentação apresentada no Projecto de Lei n.º 514/III de deputados do PCP.

(2) Sobre a limitação de direitos fundamentais em função da tutela constitucional de outros valores, ver: Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª edição revista, 1.º volume, págs. 163 e segs.; J. Castro Mendes, *Os Direitos, Liberdades e Garantias, in* Estudos sobre a Constituição, volume 1.º; e Jorge Miranda, *O Regime dos Direitos, Liberdades e Garantias*, Estudos sobre a Constituição, volume II, 1979.

(3) Significativamente, a questão não parece ter justificado ainda especial estudo entre nós. Em Espanha, ver a síntese de Germán Fernandez Farres, *El Control de las Ayudas Financieras Nacionales, in* Tratado de Derecho Comunitário Europeo, Madrid, 1986.

(4) Sobre os controlos comunitários, ver Rui Mourato, *Os Fundos Estruturais Comunitários. Âmbito de Actuação e Controlos Respectivos*, trabalho inédito, apresentado no concurso para Assistente Estagiário da Faculdade de Direito de Lisboa.

À ideia de subvenção anda, aliás, associado, pelo menos no direito comunitário, um certo sentido pejorativo (1) que levou mesmo ao seu tendencial abandono e substituição pelo conceito de ajuda de Estado ou de ajuda pública, procurando-se então determinar, de entre essas ajudas, quais aquelas que seriam aceitáveis em face dos objectivos comunitários e quais aquelas que seriam incompatíveis com a letra e o espírito do Tratado de Roma.

Numa primeira aproximação muito genérica do tema poder-se-ia dizer que a subvenção corresponde a uma forma de ajuda (de resto, conformemente ao sentido etimológico da palavra) prestada a um sujeito económico e, se deixarmos agora de parte as subvenções privadas particularmente correntes entre as sociedade em relação de grupo, pode considerar-se que se trata de uma ajuda concedida pelo Estado ou por outras entidades públicas.

Avançar no sentido de uma definição mais concreta de subvenção é relativamente difícil, pelo que é, porventura, preferível analisar três elementos que permitem uma melhor delimitação do universo abrangido e que são a qualidade do organismo que atribui a subvenção, a forma empregada e a justificação (2).

Quanto à entidade que atribui a subvenção, ela tanto pode ser o Estado como entidades territoriais infra-estaduais que, no caso português, são as autarquias locais e as regiões autónomas. É, por outro lado, especialmente frequente em Portugal que essas subvenções sejam atribuídas por pessoas colectivas de direito público com autonomia administrativa e financeira, como sucede com toda uma multiplicidade de fundos e serviços autónomos (3).

Quanto às formas de que podem revestir-se as subvenções encontramos as mais variadas soluções que é possível agrupar em três grandes tipos: entregas directas de verbas aos beneficiários, renúncia de créditos e utilização dos mecanismos de crédito.

Mas mesmo essa enumeração de grandes tipos de subvenção que não é por si só exaustiva, pressupõe ainda uma análise mais detalhada, dado que esses grandes tipos ainda se concretizam de diferentes maneiras.

Nas entregas directas, por exemplo, vamos encontrar subsídios de exploração, a fundo perdido ou reembolsáveis, subsídios de equipamento, subsídios de investigação, subsídios para garantir o rendimento.

No que diz respeito a renúncias a créditos, encontramos sobretudo (e sem considerar por enquanto a problemática fiscal) situações em que o Estado aceita a não remuneração de capitais públicos aplicados em empresas ou renuncia a

---

(1) Ver o Relatório Virole para o Centro Europeu de Empresa Pública (CEEP), Documento CEEP 85/JUR.22, de 20 de Dezembro de 1985.

(2) Seguindo aproximadamente esta terminologia, ver documento CEE 85/Fisc. 20, França, Setembro de 1985.

(3) Por exemplo, o Fundo de Turismo, o Fundo de Fomento Desportivo, o Instituto de Emprego e Formação Profissional ou o Fundo de Fomento Cultural, em relação ao qual o Decreto-Lei n.º 102/80, de 9 de Maio, expressamente prevê a não existência de controlo de despesas.

receber participações em lucros que lhe eram devidas ou, ainda, permite o não cumprimento de obrigações legais por parte dos subvencionados.

Finalmente, no que diz respeito à utilização dos mecanismos de crédito, o Estado pode actuar pela via da concessão directa de empréstimos ou pela via da bonificação, que tem sido, de resto, uma das mais utilizadas em Portugal.

Também não parece fácil determinar com rigor quais as finalidades prosseguidas através dos sistemas de subvenções, embora se possa considerar que eles se fundamentam numa ideia de base que é da tutela de um interesse público considerado como relevante.

Tal interesse público seria visível quer no caso das chamadas indemnizações compensatórias (1) visando compensar certas empresas da prestação de serviços à comunidade a preços especialmente baixos, quer no caso dos estímulos a actividades consideradas de interesse para a economia nacional.

3. A DESPESA FISCAL

Temos até agora considerado apenas a questão das subvenções que poderemos por simplificação designar por «financeiras», sem levar em consideração outra e essencial forma de apoio que o Estado pode desenvolver e que consiste na utilização dos instrumentos fiscais.

De facto, uma vez que o Estado tome a decisão de conceder uma ajuda a determinada actividade ou empresa, tanto a pode concretizar através de uma transferência directa de fundos como através de uma abstenção de tributar.

Com efeito, é possível através da utilização dos mecanismos de apoio fiscal, que se traduzem numa multiplicidade de opções como sejam as isenções, reduções de taxa, deduções à matéria colectável e à colecta, amortizações e reintegrações aceleradas, reporte de prejuízos (2), induzir os mesmos efeitos que se conseguiriam através de apoio directo.

---

(1) Lei de Bases das Empresas Públicas, Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, artigo 13.º, n.º 1, alínea c), § 5.º.

(2) Vd. Sousa Franco, *Finanças*, cit., págs. 611 e segs.; Maria dos Prazeres Rito Lousa e Gomes dos Santos, ob. cit., págs. 52 e segs. No estudo da OCDE, *Depenses Fiscales*, Paris, 1984, pág. 9, utiliza-se uma classificação diferente em função dos incentivos em vigor no conjunto de países daquela organização e que é o seguinte:

Exonerações fiscais	— Rendimentos ou partes de rendimento não compreendidos na incidência do imposto.
Reduções fiscais	— Somas deduzidas do rendimento bruto para chegar ao rendimento colectável; estas somas podem ser função do rendimento bruto positivamente ou negativamente ou, mais correntemente, com independência desse rendimento.
Créditos de imposto	— Somas subtraídas ao imposto devido e podendo ou não ultrapassar o montante deste. No último caso,

A ideia da utilização do instrumento fiscal para induzir fins de desenvolvimento económico e, por essa via, conseguir os mesmos objectivos que pela ajuda directa é, aliás, já bastante antiga, tal como o é também o seu estudo nessa perspectiva (1) que teve uma expressão especial em Portugal com a elaboração do Estatuto dos Benefícios Fiscais dos Professores Alberto Xavier e António de Sousa Franco (2).

Mais recente é, no entanto, a sua consideração em termos de estudo comparativo com as actuações do Estado pela via da atribuição directa de fundos e deve-se sobretudo a Stanley e Surrey (3), autores decisivos para a afirmação do conceito de despesa fiscal (4).

É aos mesmos autores que se pode ir buscar uma definição da despesa fiscal que divide em dois elementos a estrutura do imposto sobre o rendimento:

«O primeiro elemento compõe-se das disposições estruturais que são necessárias à aplicação de um imposto normal sobre o rendimento, tais como a determinação do rendimento, a anulabilidade da tributação, a determinação das entidades sujeitas a imposto, os escalões e taxas de tributação e os níveis de isenção. O segundo elemento estrutural é constituído pelas vantagens particulares de que são dotados todos os sistemas de tributação do rendimento. Estas vantagens particulares muitas vezes chamadas incentivos ou ajudas fiscais representam derrogações à norma fiscal que visam favorecer um ramo, uma actividade ou um grupo determinado de pessoas.»

Se é certo que o conceito se tem afirmado internacionalmente, não se pode, no entanto, dizer que o mesmo suceda em Portugal, onde se continua a falar em

---

trata-se de créditos de imposto não recuperáveis; no caso inverso, qualifica-se-os de «recuperáveis», já que todo o montante que ultrapasse o imposto devido é entregue ao contribuinte. Eles são, em geral, mas nem sempre, independentes do montante do imposto devido e o seu valor só depende em geral da taxa de imposto a que o contribuinte está sujeito.

Desagravamentos especiais de taxa — Taxa reduzida de imposto a favor de certos grupos ou actividades.

(1) Sobretudo sob a égide da OCDE, vd. «Medidas Fiscais para o Fomento dos Investimentos», Caderno de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 50, 1967.

(2) Lisboa, 1969.

(3) Relatório ao XXX Congresso Internacional de Direito Financeiro e Fiscal, Caderno de Direito Fiscal Internacional, volume LXI.

(4) O conceito afirmou-se, em primeiro lugar, na própria legislação norte-americana, onde (vd. pág. 17, Relatório OCDE) o primeiro relatório do Secretário de Estado do Tesouro sobre despesas fiscais as descrevia como traduzindo «os principais pontos sobre os quais a incidência do imposto sobre o rendimento em vigor se afasta das definições largamente admitidas de rendimento, das normas de contabilidade das empresas e das estruturas geralmente aceites do imposto sobre o rendimento». A partir de 1982, passaram a ser consideradas como derrogações à estrutura de base da liquidação fiscal em vigor, correspondentes à realização do programa de despesa, por intermédio do sistema fiscal e que se aplicam a categorias de transacções ou contribuintes suficientemente limitados para que os efeitos diferenciais sobre certos mercados possam ser identificados e medidos.

benefícios fiscais (1) e em que praticamente só o anteprojecto de lei orgânica do Tribunal de Contas alude expressamente a «despesa fiscal» (2).

Para além da diversidade terminológica que aqui se regista, o que é certo é que se pode considerar solidamente adquirido o facto de despesas fiscais ou ajudas directas serem substancialmente a mesma coisa (3) e são-no basicamente porque, como demonstraram Surrey e Mac Daniel, envolvem o uso de fundos públicos, actuam de igual modo no encorajamento da decisão económica privada, são de idêntica complexidade, suportam da mesma forma o risco de perdas não previstas e produzem com igual intensidade o agravamento da carga fiscal dos sujeitos não abrangidos (4).

Mas, se as finalidades são as mesmas e as consequências económicas as mesmas, então também o regime de uma e outra forma de apoio deve ser sensivelmente o mesmo, tal como deve ser o mesmo o sistema de controlos a que estão sujeitos.

Só que as formas em que se concretizam estas ajudas de natureza fiscal são bastante diversas entre si, conforme ficou já referido, e são igualmente, tal como sucede com as subvenções directas, múltiplos os objectivos que prosseguem e as próprias formas que conduzem à sua concessão.

A necessidade de um agrupamento deste tipo de benefícios é, pois, evidente. Tal agrupamento deverá obedecer a critérios perfeitamente explicitados.

Uma primeira tentativa foi a constante do Estatuto dos Benefícios Fiscais que consistia em agrupar os benefícios segundo a sua finalidade, em isenções de cooperação internacional; pessoas colectivas de direito público e seus servidores; pessoas colectivas de utilidade pública; organismos corporativos e de previdência social; entidades religiosas; educação, cultura e investigação científica; saúde, assistência e beneficiência; protecção familiar; cooperativas e associações mútuas; desenvolvimento económico em geral (desenvolvimento regional; financiamento dos planos de fomento e concentração de empresas); agricultura, comércio e indústria (do comércio e indústria em geral e indústrias em especial); habitação, turismo, crédito, dívida pública e outros benefícios.

Outras classificações têm surgido, como, por exemplo a feita por Manuel S. da Costa, José Henrique Rainho e Freitas Pereira (5) que agrupam os benefícios do seguinte modo: agricultura e pecuária; silvicultura e exploração florestal;

---

(1) Como desde logo a Constituição, artigo 106.º, n.º 3; e também a Comissão de Reforma Fiscal e as várias leis orçamentais. Nuno Sá Gomes avançou com o conceito de desagravamentos fiscais, entendidos como «factos complexos impeditivos do nascimento da obrigação tributária com o seu conteúdo normal que cabem na tributação — regra, de natureza excepcional e fundamento extrafiscal, traduzido na tutela de interesses públicos constitucionalmente relevantes». Tal conceito teria a vantagem de eliminar certas figuras afins. Vd. «Lições de Direito Fiscal», volume II, *in* Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal.

(2) Artigo 13.º, alínea f).

(3) Não interessa obviamente aqui entrar na polémica sobre qual das duas vias é mais eficaz ou sobre quais as razões que levam a privilegiar uma ou outra. A este propósito, ver OCDE, *Depenses Fiscales*, págs. 14-15.

(4) Surrey e Mac Daniell, *Tax Expenditure*, Harward, 1985.

(5) *Benefícios Fiscais em Portugal*, Coimbra, 1987.

pesca; indústria; habitação e construção; construção e exploração de auto-estradas e seus troços; actividades hoteleiras e similares; transportes; contratos de desenvolvimento; e outros.

Sabe-se, também, estar em vias de utilização na Comissão de Reforma Fiscal outra classificação de incentivos fiscais.

4. O AVAL DO ESTADO

Entre as várias formas de apoio financeiro que o Estado concede, figura em posição de destaque a que se refere à prestação de garantias a empréstimos a obter por agentes económicos.

Tal garantia traduz-se designadamente na prestação do chamado aval do Estado que, com o Prof. Sousa Franco (1), podemos definir como sendo «o acto unilateral pelo qual o Estado garante o cumprimento de dívidas de outras entidades, assumindo em caso de incumprimento as respectivas responsabilidades perante os credores».

Tal forma de garantia de créditos deveria em rigor ser incluída entre as formas de apoio directo do Estado, podendo dizer-se que é uma forma normal de subvenção. Levanta, no entanto, problemas jurídicos específicos que levam a considerá-la autonomamente, como aconselha, de resto, toda uma ampla tradição de autonomia de tratamento.

O quanto fica dito não implica que se não tenha presente que esta é e tem sido uma importantíssima fonte de encargos para o Estado, bastando recordar que em 30 de Julho de1987 a dívida garantida atingia um montante de 396,3 milhões de contos. (2)

Trata-se, por outro lado, de uma matéria em que a inovação legislativa é necessária, dado que o essencial da legislação reguladora ainda é anterior à Constituição de 1976. (3)

É, no entanto, essa uma tarefa que deve ser autonomizada do presente estudo.

5. SÍNTESE

Por quanto fica dito, o presente estudo ir-se-á cingir ao estudo da ajuda pública, consubstanciada quer naquilo que se designará por subvenções financeiras, entendidas como formas directas de ajuda, quer naquilo que se designará por incentivos ou benefícios fiscais, procurando-se, com ele e com o articulado que se propõe, contribuir para uma necessária clarificação desta matéria de importância crucial para as Finanças Públicas Portuguesas.

Março 1988

---

(1) *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit., pág. 570.

(2) Fonte: Banco de Portugal.

(3) Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 159/75, de 27 de Março, Decreto-Lei n.º 346/73, de 10 de Junho. Sucederam-se, no entanto, as iniciativas legislativas neste domínio, sem que qualquer delas tivesse sido aprovada. Vd. Projecto de Lei n.º 31/1, Proposta de Lei n.º 52/1, Projecto de Lei n.º 80/1, Projecto de Lei n.º 163/II e Projecto de Lei n.º 116/III.

II

O REGIME LEGAL DAS SUBVENÇÕES EM PORTUGAL

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Ao analisar a problemática das subvenções financeiras e isenções fiscais existentes em Portugal, o primeiro aspecto que importa realçar é a enorme proliferação dessas formas de ajuda estatal que leva a que se possa afirmar com alguma segurança que deverão ser muito raros os ramos de actividade económica que não beneficiam de formas específicas de ajuda do Estado ou em que não seja possível a candidatura a sistemas de ajuda de carácter geral.

A esses sistemas de ajuda à actividade económica, junta-se ainda toda uma série de formas de auxílio com motivações de carácter social ou cultural que elevarão também significativamente o montante do gasto público nessa matéria.

A ausência de um cálculo exacto do custo de todas essas formas de apoio por parte do Estado é, aliás, um aspecto particularmente impressionante e preocupante. No estado actual das coisas esse cálculo está largamente por fazer e poder-se-á mesmo dizer que dificilmente poderá ser feito, dada a multiplicidade de agentes que intervêm nessa matéria e as formas diversas por que se concretiza tal intervenção.

A ausência de uma disciplina comum das subvenções no que diz respeito aos aspectos gerais, tais como sejam objectivos, procedimentos, obrigações dos beneficiários e processos de controlo é, aliás, verdadeiramente impressionante e pode chegar mesmo a situações em que se acumulem benefícios com desconhecimento das várias entidades que os atribuem ou, então, na versão tantas vezes permitida por lei, que tal acumulação ocorra com autorização expressa dada por simples despacho.

Já ficou, por outro lado, assinalada a grande variedade de formas de que se revestem as subvenções financeiras do Estado, o que implica alguma dificuldade em conseguir uma análise exaustiva.

2. AS BONIFICAÇÕES DE JURO A CARGO DA DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Uma forma muito típica de subvenção é a concessão de bonificações na taxa de juro dos empréstimos. Tal bonificação é particularmente relevante nos sistemas de ajuda a cargo da Direcção-Geral do Tesouro.

É este o caso, designadamente, de toda uma série de linhas de crédito, no âmbido da agricultura, como as respeitantes ao saneamento financeiro das cooperativas (Decreto-Lei n.º 418/86 de 20 de Dezembro, aos jovens agricultores, Decreto-Lei n.º 417/85 de 18 de Outubro e 513-E/79 de 24 de Dezembro, ratificado com emendas pela Lei n.º 42/80 de 13 de Agosto), crédito agrícola no Alentejo, aproveitando financiamento do BIRD (Decreto-Lei n.º 305/84 de 19 de Setembro), ou do apoio ao ensino particular e cooperativo (Decreto-Lei n.º 553/80 de 21 de Novembro e Decreto-Lei n.º 37/83 de 25 de Janeiro), ou linhas de crédito aos municípios (Decretos-Lei n.º 80/86 de 6 de Maio e 240/85 de 8 de Julho, 60/85 de 12 de Março e n.º 133/84 de 7 de Maio), ou para saneamento básico (Decreto-Lei n.º 321/81 de 28 de Novembro e Resoluções do Conselho de Ministros n.º 422/80 de 11 de Dezembro e n.º 118/81 de 6 de Junho), ou para cooperativas de retalhistas (Decreto-Lei n.º 226/86 de 13 de Agosto e Despacho Normativo n.º 9-E/80 de 9 de Janeiro), ou para habitação (Decreto-Lei n.º 515/77 de 14 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 435/80 de 2 de Outubro, Portaria n.º 969/80 de 12 de Novembro, Decreto-Lei n.º 284/83 de 23 de Junho, Decreto-Lei n.º 373/83 de 6 de Outubro, Decreto-Lei n.º 459/83 de 30 de Dezembro, Portaria 5/84 de 4 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 356/85 de 2 de Setembro, Decreto-Lei n.º 520/85 de 31 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 35/86 de 3 de Março, Portaria n.º 120/86 de 1 de Abril, Portaria n.º 128/86 de 3 de Abril, Portaria n.º 219/86 de 15 de Maio, Portarias n.ºs 216 e 217 da mesma data, Decreto-Lei n.º 98/86 de 17 de Maio, Decreto-Lei n.º 146/86 de 17 de Junho e Decreto-Lei n.º 328-B/86 de 30 de Setembro), ou para estímulo às poupanças de emigrantes (Decreto-Lei n.º 540/76 de 9 de Julho, Portaria n.º 718/76 de 27 de Novembro, Lei n.º 21-B/77 de 9 de Abril, Decreto-Lei n.º 79/79 de 9 de Abril, Decreto-Lei n.º 255/81 de 1 de Setembro, Decreto-Lei n.º 140-A/86 de 14 de Junho, Decreto-Lei n.º 357-A/86 de 25 de Outubro), além de inúmeras portarias regulamentares (1).

Trata-se de um conjunto de diplomas na generalidade dos casos motivados por razões de ordem social ou económica que instituem formas de apoio de grande simplicidade e normalmente de acesso automático, uma vez comprovada determinada qualidade (2).

---

(1) Isto para além de toda uma série de medidas pontuais para fazer face a situações de emergência e catástrofe pública. Vd., por exemplo, o Despacho Normativo n.º 217/83, de 12 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 449/79, de 14 de Novembro, Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/83, *in* Diário da República, I Série, de 5 de Maio, Resolução n.º 111/82, *in* Diário da República, I Série, de 12 de Julho de 1982.

(2) O pagamento destas bonificações às instituições de crédito veio a ser um dos grandes problemas de relacionamento da tutela com a banca nacionalizada, dada a acumulação de atra-

3. OS SISTEMAS GLOBAIS DE INCENTIVO AO INVESTIMENTO

Para além das subvenções que se traduzem em bonificações de juros, importa ter presente que muitas outras se traduzem noutras modalidades de apoio que já ficaram referidas anteriormente.

É, por outro lado, muito comum e corresponde de alguma forma à tradição legislativa portuguesa tentar conjugar os dois tipos de auxílio do Estado — subvenções e incentivos fiscais — em relação aos mesmo projectos.

Trata-se, aliás, em geral, de diplomas reveladores de uma concepção fortemente intervencionista em que o Estado aspira a orientar globalmente o investimento quer no que diz respeito aos sectores considerados prioritários na sua localização espacial, quer nos seus efeitos gerais para a economia do país e designadamente para a balança de pagamentos.

3.1. A Lei de Fomento Industrial

A primeira expressão clara dessa perspectiva global de ordenação da actividade económica com recurso à utilização das duas formas de apoio referenciadas encontra-se na Lei de Fomento Industrial, Lei n.º 3/72, de 27 de Maio, e no Decreto-Lei n.º 74/74, de 28 de Fevereiro.

Pode, aliás, dizer-se que a disciplina instituída por aqueles dois diplomas veio a ser amplamente seguida em legislação posterior.

No essencial, previa-se um conjunto de benefícios fiscais de ampla extensão e ainda um conjunto de outros benefícios que seriam designadamente a preferência na obtenção do crédito, a concessão de avales e outras garantias, a cobertura do agravamento do crédito interno ou externo obtido para os projectos, a cobertura do custo de estudos e projectos (artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 74/74), ou ainda, e em relação às pequenas e médias empresas, subsídios para investimento e comparticipação parcial de juros (artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 74/74).

No que diz respeito ao processo de concessão desses benefícios e apesar de o preâmbulo do diploma considerar que se tratava de um processo rápido e seguro, íamos encontrar aquilo que seria um aspecto marcante de futuros sistemas de incentivos, ou seja, a proliferação dos centros de decisão e das entidades chamadas a pronunciarem-se, para além do previsto Fundo de Fomento Industrial.

No que diz respeito ao acompanhamento e controlo dos incentivos, apenas o artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 74/74, determinava a fiscalização pelos Serviços competentes dos Ministérios das Finanças e da Economia.

---

sados que seria regularizada através do empréstimo interno «Obrigações do Tesouro — Bonificações — 1985», emitido ao abrigo da autorização constante da lei orçamental para 1985, com as condições reguladas no Decreto-Lei n.º 274/85, de 18 de Junho. Note-se, no entanto, que muitas situações estão ainda por regularizar, como sucede no caso do crédito agrícola de emergência, em que as medidas legislativas entretanto promulgadas só muito parcialmente resolveram os problemas.

O artigo 34.º, por seu turno, definia as sanções por incumprimento, nos seguintes termos:

Artigo 34.º

1. A inobservância das condições impostas no despacho de concessão de benefícios implica a sua imediata caducidade, o pagamento no prazo de trinta dias, a contar da notificação pelos serviços competentes das receitas não arrecadadas e a exclusão da empresa faltosa, por um período até cinco anos, de quaisquer outros benefícios a receber do Estado ou de outras pessoas de direito público.

2. A caducidade dos benefícios será declarada por despacho do Secretário de Estado da Indústria, a quem compete, igualmente, a aplicação das demais sanções previstas no número anterior.

3. Não sendo o pagamento referido no n.º 1 efectuado até ao fim do prazo estabelecido, será o respectivo título debitado ao tesoureiro para a cobrança com juros de mora, nos sessenta dias seguintes, findos os quais, haverá lugar a procedimento executivo.

3.2. O Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento

Não é muito diferente o panorama em relação ao Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento (SIII), criado pelo Decreto-Lei n.º 194/80 de 19 de Junho, revisto pelo Decreto-Lei n.º 132/83 de 18 de Março e recentemente revogado (1).

O SIII regulava os diversos incentivos fiscais e financeiros ao investimento privado dos sectores produtivos (2), procurando constituir, de harmonia com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 194/80, um instrumento maleável de política económica, por recurso ao mecanismo previsto no respectivo artigo 4.º.

O sistema que, como ficou já referido, enfermava de uma perspectiva fortemente intervencionista, procurava condicionar a realização de investimentos, na esteira do que fora já feito na lei do fomento industrial.

Quanto aos incentivos previstos neste sistema, importa ter presente a existência de seis regimes: regime geral de incentivos fiscais e financeiros; regime especial de incentivos financeiros; regime extraordinário de dotações de capital; regime simplificado para empresas de pequena dimensão; regime de incentivos fiscais à concentração e cooperação de empresas e regime de subvenção à investigação e desenvolvimento tecnológico (3).

---

(1) Sobre a aplicação prática deste sistema de incentivos, vd. Inocência Eusébio, Isabel Vicente e Manuel Arsénio: *Ajudas do Estado à Indústria em Portugal — Análise de um exemplo: o SIII, in* Planeamento, vol. 8, n.os 1, 2, 3, Dezembro de 1986.

(2) Designadamente os sectores das pescas e das indústrias extractivas e transformadoras. Sectores como a agricultura ou o turismo ficaram abrangidos por incentivos específicos fora do âmbito do SIII.

(3) A revisão do sistema operada em 1983 teve como aspectos centrais: a criação de um processo administrativo autónomo para concessão dos incentivos aduaneiros; a exclusão do

O regime a que houve recurso mais frequente foi o geral (1), sobre o qual convém, pois, que nos concentremos.

Trata-se de um regime que consistia na atribuição dos seguintes incentivos de natureza fiscal:

— Isenção ou redução de sisa.
— Isenção da contribuição industrial por período variável.
— Autorização para proceder à aceleração de amortizações e reintegrações.
— Consideração como custos dos gastos com formação e aperfeiçoamento do pessoal.
— Isenção ou redução do imposto de mais valias sobre ganhos resultantes dos aumentos de capital, dos impostos de capital e complementar sobre os juros de empréstimos titulados por obrigações e destinados a financiar o projecto.
— Isenção ou redução dos direitos aduaneiros devidos pela importação de bens de equipamento integrados no projecto de investimento.

No que diz respeito aos benefícios financeiros traduziam-se numa redução da taxa de juro, calculada com base na pontuação do projecto, na proporção dos capitais próprios no financiamento e ainda na taxa de desconto do Banco de Portugal em vigor à data da aprovação da operação de crédito.

A concessão de incentivos ao abrigo deste regime é da competência do Ministro das Finanças e do Plano, dependendo de requerimento das empresas promotoras, devendo os processos ser entregues nas seguintes entidades: Instituto de Investimento Estrangeiro, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais, Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e instituições de crédito, sociedades de investimento ou de desenvolvimento regional.

As entidades anteriormente referidas deveriam informar os processos e remetê-los ao Banco de Portugal, acompanhados de parecer.

Depois de instruído o processo com todos os restantes pareceres necessários, o Ministro das Finanças e do Plano decide da atribuição por despacho, prevendo o n.º 2 do artigo 41.º «que o despacho proferido será fundamentado quando for discordante da proposta ou de algum parecer e será sempre comunicado à

---

sector das pescas; o desaparecimento do regime especial de incentivos financeiros; a introdução de importantes alterações no regime geral, como sejam, modificação significativa na ponderação de cada uma das componentes utilizadas no cálculo da ponderação do projecto com intensificação da óptica regional e sectorial e diminuição da importância da produtividade económica, alteração também significativa do sistema de dedução na contribuição industrial; criação de dois novos regimes — o regime das prioridades regionais/sectoriais e o regime de incentivos à transferência de localização.

(1) O citado estudo dos técnicos do DCP refere que, antes da revisão, a percentagem de processos no regime geral era de 62,4 %, correspondente a 88,7 % do investimento total.

empresa promotora, ao Ministro da tutela e ao Ministro do Trabalho e às entidades intervenientes no processo».

O artigo 43.º, por seu turno, regulava as contrapartidas dos beneficiários, nos seguintes termos:

Artigo 43.º

(Contrapartida dos incentivos e fiscalização)

1. A concessão dos incentivos previstos neste diploma fica condicionada à realização dos objectivos constantes do projecto de investimento, dentro dos correspondentes prazos, bem como à observância das demais condições eventualmente constantes da decisão referida no artigo 41.º.

2. A verificação do disposto no número anterior, bem como de todas as condições de aplicação do presente diploma, competirá a cada uma das entidades que hajam procedido à apreciação do processo, as quais poderão, para o efeito, solicitar as informações e elementos de prova que considerarem indispensáveis no seu campo específico de actuação.

3. O não cumprimento dos objectivos e condições a que aludem os números anteriores implicará, além da caducidade de todos os benefícios concedidos à empresa promotora, a obrigação de, no prazo de trinta dias a contar da respectiva notificação:

a) Restituir as importâncias correspondentes aos benefícios financeiros já recebidos, acrescidas de juros calculados à taxa aplicável a operações activas de prazo correspondente;

b) Pagar as importâncias correspondentes às receitas fiscais não arrecadadas, acrescidas do juro compensatório de 12 % ao ano, contado da data da transmissão, no caso da sisa, e do dia imediato ao último do respectivo prazo de cobrança à boca do cofre em que normalmente devia ser efectuado o pagamento dos outros impostos, até à data daquela notificação, procedendo-se, na falta de pagamento dentro daquele prazo de trinta dias, ao débito ao tesoureiro da Fazenda Pública para cobrança, com juros de mora, nos sessenta dias seguintes, findos os quais haverá lugar a procedimento executivo.

4. A caducidade dos incentivos fiscais e financeiros é declarada por despacho do Ministro das Finanças e do Plano, mediante proposta de uma das entidades referidas no n.º 2 deste artigo e parecer concordante do Ministro da tutela.

5. No caso de o incumprimento não ser, no todo ou em parte, imputável à empresa beneficiária, poderão ser redifinidas as condições e mantidos ou reajustados os incentivos, sob proposta de qualquer das entidades mencionadas no n.º 2 e mediante aprovação concedida pelo Ministro das Finanças e do Plano, obtido parecer favorável do Ministro da tutela.

6. A contabilidade das empresas dará expressão adequada aos benefícios concedidos, que serão registados, salvo o disposto no artigo 24.º em conta

especial de proveitos, lançando nas correspondentes contas de custos os encargos fiscais e financeiros, sem qualquer dedução dos referidos benefícios.

4. OS SISTEMAS DE INCENTIVOS FINANCEIROS MAIS RECENTES

A integração entre estímulos de natureza financeira e natureza fiscal que era ainda a regra no quadro do SIII veio a ser alterada na legislação mais recente sobre essa matéria que procedeu à revogação dos anteriores sistemas.

4.1. O sistema de estímulos de base regional

Assim, o sistema de estímulos de base regional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 283-A/86 de 5 de Setembro, prevê a concessão de estímulos de natureza financeira, que nos termos do artigo 7.º, n.º 1, corresponderá à soma das três seguintes componentes, cujos montantes são calculados conforme critérios constantes da portaria n.º 495-A/86 de 5 de Setembro :

a) Uma componente ligada ao objectivo de dinamização da base produtiva regional, cujo montante é determinado pela aplicação de uma percentagem sobre a totalidade das aplicações relevantes relacionadas com o projecto;
b) Uma componente ligada ao objectivo de promoção de emprego, correspondente ao produto do número de postos de trabalho criados em virtude do investimento por um subsídio unitário;
c) Uma componente ligada ao objectivo de inovação e modernização da indústria nacional, apenas aplicável aos projectos que se enquadram nos artigos 3.º e 4.º deste diploma.

O montante total do estímulo a conceder nunca poderá ultrapassar os 33 % das aplicações relevantes para o projecto nem a importância de 200 000 contos, embora quanto a este último limite se preveja a sua ultrapassagem «em caso de investimentos de grande relevância reconhecida por despacho conjunto dos Ministros do Plano e da Administração do Território, da Indústria e do Comércio e do Trabalho e Segurança Social, sob parecer fundamentado do serviço competente do Ministério da Indústria e Comércio e da respectiva Comissão de Coordenação Regional».

O sistema prevê a intervenção de toda uma série de entidades de gestão, como sejam o IAPMEI — Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais, a DGI — Direcção-Geral da Indústria, a DGGM — Direcção-Geral de Geologia e Minas, o LNETI — Laborarório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial, as CCRS — Comissão de Coordenação Regional e o IEFP — Instituto do Emprego e Formação Profissional.

A concessão de incentivos, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 283-A/86 será «formalizada através de um contrato previamente homologado pelos

Ministros do Plano e da Administração do Território e da Indústria e Comércio, entre a entidade apreciadora e o promotor, do qual constarão para além do montante das participações financeiras concedidas, os objectivos do projecto, as obrigações do beneficiário e a respectiva garantia prestada por este».

Pela sua importância transcrevem-se os restantes números deste artigo:

2. O contrato de concessão de incentivos financeiros poderá ser objecto de renegociação no caso de alteração das condições de mercado ou financeiras que justifiquem uma interrupção do investimento, uma alteração do calendário da sua realização ou uma modificação das condições de exploração.

3. O contrato de concessão de incentivos financeiros poderá ser objecto de transmissão em caso de necessidade de alienação de parte ou da totalidade da empresa beneficiária, por motivos devidamente justificados e após autorização do Ministro da Indústria e Comércio.

4. O contrato de concessão poderá ser rescindido por despacho do Ministro da Indústria e Comércio, sob proposta da entidade que o celebrou, nos seguintes casos:

a) Não cumprimento dos objectivos e obrigações nos prazos estabelecidos no contrato, por facto imputável ao promotor;
b) Não cumprimento atempado das obrigações fiscais;
c) Prestação de informações falsas sobre a situação da empresa ou viciação de dados fornecidos na fase de candidatura e acompanhamento dos projectos.

5. A rescisão do contrato implicará a caducidade dos incentivos concedidos, sendo o beneficiário obrigado, no prazo de 60 dias a contar da notificação, e repor as importâncias recebidas, acrescidas de juros calculados à taxa aplicável a operações activas de idêntica duração.

6. A medida referida no número anterior é acumulável com outras legalmente aplicáveis a casos específicos.

No que diz respeito à fiscalização das empresas beneficiárias, o artigo 18.º limita-se a dispor que as empresas ficam sujeitas a fiscalização e que «as instituições apreciadoras dos processos fiscalizarão a realização dos investimentos e adoptarão as medidas necessárias ao seu acompanhamento».

Um pouco mais explícita é a Portaria n.º 495-A/86 que prevê, no artigo 17.º, que as entidades apreciadoras exercerão a fiscalização através de visitas aos locais em que o investimento se efectua e análise dos documentos comprovativos e que o Instituto de Emprego e Formação Profissional fará a fiscalização quanto à criação de postos de trabalho. Prevê-se ainda a possibilidade de serem as instituições bancárias financiadoras a fazerem o acompanhamento e fiscalização e determina-se que as entidades apreciadoras deverão apresentar um relatório final do projecto.

Como obrigações dos promotores prevêem-se no artigo 18.º:

a) Fornecer todos os elementos que lhes foram solicitados pelas entidades apreciadoras para efeitos de fiscalização e acompanhamento dos projectos;
b) Incluir, durante o período de validade do contrato, nas notas anexas ao balanço e demonstração de resultados, elementos contabilísticos que permitam autonomizar os efeitos do projecto comparticipado.

4.2. Os incentivos a empresas de pequenas dimensões

Não anda também longe desse modelo o sistema de incentivos a empresas de pequena dimensão, criado pelo despacho n.º 130/86 do Ministro da Indústria e Comércio, publicado na II Série do Diário da República, n.º 22, de 27 de Janeiro de 1987.

Em tal sistema, que é gerido pelo IAPMEI e que prevê a atribuição de um incentivo financeiro da ordem máxima dos 25 % do projecto, prevê-se igualmente um contrato e aponta-se para a possibilidade de fiscalização e acompanhamento pelo IAPMEI.

4.3. Os incentivos sectoriais

Mas, para além dos sistemas gerais de incentivo ao investimento, é possível encontrar toda uma série de sistemas de incentivos sectoriais para determinadas áreas da actividade económica ou para objectivos específicos.

4.3.1. O SIIT

É este designadamente o caso do sistema de incentivos a novos investimentos de relevância turística (SIIT), sistema com alguma semelhança com o SIII, embora apenas preveja a atribuição de estímulos que se traduzem em bonificações de juros.

De harmonia com tal sistema, as bonificações são concedidas por despacho do membro do governo com a tutela do sector, após parecer das instituições de crédito financiadoras e do Fundo de Turismo e, eventualmente, do Instituto de Investimento Estrangeiro.

Na regulamentação jurídica extremamente genérica deste sistema, constante do Decreto-Lei n.º 172/82, de 11 de Maio, apenas se prevê, no que diz respeito à fiscalização, que «a Secretaria do Estado do Turismo reserva-se o direito de acompanhar e fiscalizar a execução do projecto».

Prevê-se, por outro lado, artigo 7.º, que «os prazos dos financiamentos no âmbito do presente diploma terão em conta, designadamente, o tipo de empreendimento e o seu período de vida útil, o equilíbrio financeiro do projecto e a sua relevância do ponto de vista da política global de turismo».

O artigo 16.º, por seu turno, determina que:

1 — Sempre que haja concorrência entre os incentivos agora fixados e incentivos da mesma natureza previstos noutros diplomas, apenas serão concedidos os que forem mais favoráveis às empresas que os requeiram, sem prejuízo dos apoios que possam vir a ser concedidos através do Fundo de Turismo.

2 — A concessão dos benefícios no presente diploma não prejudica a atribuição de incentivos de natureza fiscal nos termos da legislação aplicável.

Prevê, ainda, o artigo 17.º que «as dúvidas suscitadas pela aplicação do disposto neste diploma serão esclarecidas por despacho do membro do governo com tutela sobre o sector do turismo».

5. OS SISTEMAS DE ESTÍMULO SECTORIAL MAIS RECENTE

Mais recente é a legislação relativa a todo um conjunto de objectivos sectoriais que, de seguida, passaremos a analisar:

5.1. **Os estímulos às novas formas de energia**

É desde logo o caso do Sistema de Estímulo à Utilização Racional de Energia e ao Desenvolvimento de Novas Formas de Energia, criado pelo Decreto-Lei n.º 250/86, de 25 de Agosto.

Tal sistema, nos termos do artigo 3.º, constitui uma forma de comparticipação financeira directa ao investimento de harmonia com critérios definidos em Portaria do Ministro do Comércio e Indústria.

O apoio é gerido pela Direcção-Geral da Energia e pelo Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial, devendo os pedidos ser apresentados no IAPMEI.

O artigo 8.º regula a atribuição dos incentivos nos seguintes termos:

1 — A concessão de incentivos financeiros será formalizada através de um contrato, previamente homologado pelo Ministro da Indústria e Comércio, entre a entidade apreciadora e o promotor, do qual constarão, para além do montante das comparticipações financeiras concedidas, os objectivos do projecto, as obrigações do beneficiário e a respectiva garantia prestada por este.

2 — O contrato de concessão de incentivos financeiros pode ser objecto de renegociação no caso de alteração das condições de mercado ou financeiras que justifiquem uma interrupção do investimento, uma alteração do calendário da sua realização ou uma modificação das condições de exploração.

3 — O contrato de concessão de incentivos financeiros poderá ser objecto de transmissão em caso de necessidade de alienação de parte ou da totalidade da empresa beneficiária, por motivos devidamente justificados e após autorização do Ministro da Indústria e Comércio.

4 — O contrato de concessão poderá ser rescindido por despacho do Ministro da Indústria e Comércio, sob proposta da entidade que o celebrou, nos seguintes casos:

a) Não cumprimento dos objectivos e obrigações nos prazos estabelecidos no contrato, por facto imputável ao promotor;
b) Não cumprimento atempado das obrigações fiscais;
c) Prestação de informações falsas sobre a situação da empresa ou viciação de dados fornecidos na fase de candidatura e acompanhamento dos projectos.

5 — A rescisão do contrato implicará a caducidade dos incentivos concedidos, sendo o beneficiário obrigado, no prazo de 60 dias a contar da notificação, a repor as importâncias recebidas, acrescidas de juros calculados à taxa aplicável e operações activas de idêntica duração.

6 — A medida referida no número anterior é acumulável com outras legalmente aplicáveis a casos específicos.

No que diz respeito à fiscalização, ela fica a cargo das instituições apreciadoras (artigo 14.º).

A Portaria n.º 464/86, de 25 de Agosto, que regula o sistema determina níveis de comparticipação muito variáveis, prevendo-se que, dentro de limites fixados no artigo 8.º, o volume da comparticipação varia de harmonia com:

a) Valia económica-energética do projecto, expressa na energia produzida ou economizada por unidade de investimento, levando em conta também os encargos variáveis de exploração;
b) Saldo de divisas;
c) Utilização de recursos naturais nacionais;
d) Grau de inovação (tratando-se de projectos de demonstração, instalações experimentais ou protótipos).

No que diz respeito à fiscalização e acompanhamento transcreve-se os artigos 14.º e 15.º da mesma portaria:

Artigo 14.º

(Fiscalização e acompanhamento)

1 — Competirá às entidades apreciadoras acompanhar e fiscalizar a realização das obrigações dos promotores até ao seu cumprimento integral e dentro dos prazos previstos.

2 — A fiscalização da realização do investimento será efectuada através de visitas aos locais em que o mesmo se efectuará e da apresentação dos documentos comprovativos das respectivas despesas.

A execução de vistorias poderá ser encomendada a entidade edónea e tecnicamente competente.

3 — Findo o prazo previsto para a realização do investimento, as entidades apreciadoras deverão apresentar um relatório de execução do mesmo.

4 — Durante a fase de exploração do projecto, as entidades apreciadoras apresentarão, ainda, um relatório de cumprimento das metas previstas no contrato.

5 — Competirá ainda às entidades apreciadoras apresentar, ao Ministro da Indústria e Comércio, propostas de renegociação ou rescisão dos contratos, nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 250/86, de 25 de Agosto.

Artigo 15.º

(Obrigações dos promotores)

São obrigações dos promotores:

a) Fornecer todos os elementos que lhe forem solicitados pelas entidades apreciadoras para efeitos de fiscalização e acompanhamento dos projectos;
b) Incluir, durante o período da validade do contrato, nas notas anexas ao balanço e demonstração de resultados, elementos contabilísticos que permitam autonomizar os efeitos do projecto comparticipado.

5.2. **Os apoios à reconversão estrutural**

Um modelo diferente, conjugando incentivos financeiros e incentivos fiscais é o consagrado pelo Decreto-Lei n.º 251/86, de 25 de Agosto que cria um regime de apoio às acções estruturais de reconversão de empresas com vista a conseguir aumentos de produtividade.

Os apois previstos são comparticipações financeiras e benefícios fiscais, consubstanciados em redução ou isenção de impostos.

Quanto aos incentivos financeiros o artigo 9.º dispõe que:

1 — As comparticipações financeiras traduzem-se em pagamentos efectuados pelo Estado de parcelas variáveis de projectos de reestruturação apresentados por empresas que visem:

a) A modernização e racionalização do parque produtivo;
b) A introdução de melhorias na qualidade e na comercialização dos produtos fabricados;
c) A diversificação da gama de produtos fabricados;
d) A introdução de melhorias na gestão empresarial;
e) Acções de mobilidade e de reorganização das forças de trabalho e de formação profissional.

2 — As comparticipações financeiras previstas no número anterior poderão ser majoradas em função do interesse regional dos projectos, avaliado através da sua inserção na estratégia de desenvolvimento regional, nomeadamente pelos seus contributos a programas integrados de desenvolvimento regional (PIDR).

No que diz respeito à forma de concessão, encontramos uma vez mais o contrato homologado ministerialmente, numa previsão, a do artigo 11.º, em tudo semelhante à do Decreto-Lei n.º 250/86.

Não incluindo qualquer norma que diga respeito à fiscalização, o Decreto-Lei n.º 251/86 limita-se a estabelecer, no artigo 14.º, que «a entidade responsável pela implementação do programa de acção deverá apresentar semestralmente relatório de execução ao Ministro da Indústria e Comércio».

5.3. **Estímulos à inovação tecnológica**

No domínio da inovação tecnológica e para além de um conjunto significativo de benefícios fiscais, vamos encontrar mais uma vez um sistema de incentivos financeiros criado por despacho ministerial publicado no Diário da República, II Série, ou seja, o Despacho n.º 129/86 do Ministro da Indústria e Comércio, publicado na II Série do Diário da República, de 27 de Janeiro de 1987.

Este sistema de incentivos que consiste na atribuição de comparticipações financeiras destina-se a projectos nas áreas de tecnologia avançada.

Prevê-se uma fiscalização das entidades envolvidas a cargo do LNETI.

É ainda na mesma linha que o despacho n.º 19/87 do Ministro da Indústria e Comércio, publicado no Diário da República, II Série, n.º 67, de 21 de Março de 1987, prevê um sistema de incentivos a projectos de investimento que visem promover a qualidade como factor de expansão da indústria e serviços nacionais.

5.4. **Apoio à exportação**

Na área do apoio à exportação vamos encontrar igualmente outro conjunto significativo de incentivos que vão desde a prestação de garantias pelo ICEP e do tratamento preferencial dado por aquele Instituto (Decreto-Lei n.º 117/87, de 14 de Março), até aos subsídios reembolsáveis ou a fundo perdido regulados no Decreto-Lei n.º 324/84, de 9 de Outubro.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 324/84 o apoio financeiro a conceder a empresas exportadoras tem tendencialmente a natureza de subsídios reembolsáveis e o apoio às câmaras de comércio de empréstimos a fundo perdido, podendo também revestir-se dessa modalidade o apoio a empresas nos casos de elevado risco e em que o interesse nacional o justifique.

A comparticipação do ICEP que irá até 50 % dos encargos com a execução de cada projecto será aprovada por despacho do Ministro do Comércio e

Turismo e formalizada num acordo programa que designadamente definirá as condições de reembolso.

No que diz respeito ao controlo da execução dos projectos, dispõe o artigo 20.º:

> 1 — O ICEP, através dos seus serviços no País e das suas delegações no estrangeiro, acompanhará sistematicamente a execução dos projectos apoiados ao abrigo do presente diploma.
>
> 2 — Para efeitos de acompanhamento e análise da execução do projecto a entidade beneficiária deve enviar ao ICEP os seguintes elementos:
>
> a) No fim de cada fase de execução do projecto-relatório circunstanciado da execução, que incluirá indicações sobre a actividade desenvolvida, os contactos estabelecidos, os resultados conseguidos e as perspectivas de negócios, acompanhado dos respectivos documentos comprovativos;
>
> b) No fim de cada ano — relatório anual de execução do projecto, acompanhado da descrição sucinta das acções efectuadas, dos resultados conseguidos e das perspectivas de negócios; relatório, que será acompanhado das peças justificativas necessárias, entre as quais a comprovação das exportações e o balanço e demonstração de resultados;
>
> c) No fim do último ano de execução do projecto — relatório anual de execução, acompanhado de uma apreciação global do funcionamento do projecto, dos resultados atingidos e das perspectivas de negócio.
>
> 3 — Os relatórios de execução referidos no número anterior são apreciados pelo ICEP e objecto de análise entre este Instituto e a entidade beneficiária.
>
> 4 — Sempre que se considere necessário, o ICEP poderá propor uma auditoria às contas da entidade beneficiária, com a salvaguarda de a mesma incidir unicamente sobre os documentos contabilísticos relacionados ou com influência no projecto.

Encontramos, finalmente, na área do emprego e da formação profissional todo um outro conjunto de incentivos financeiros que importa reter (1) e que são designadamente os constantes do Decreto-Lei n.º 165/85, de 16 de Maio, da

---

(1) Não se entra aqui em linha de conta com os subsídios de desemprego ou de formação atribuídos individualmente, ou com linhas específicas para apoio a artesãos ou cooperativas, etc. Vd. no entanto, a este propósito, o Despacho Normativo n.º 109/86, de 12 de Dezembro, o Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro, o Despacho Normativo n.º 160/82, de 4 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 154/81, de 5 de Junho, o Despacho Normativo n.º 314/80, de 25 de Setembro, o Despacho Normativo n.º 46/86, de 4 de Junho, o Despacho Normativo n.º 19/87, de 19 de Fevereiro, a Portaria n.º 1089/80, de 20 de Dezembro, a Portaria n.º 365/86, de 15 de Julho, o Decreto-Lei n.º 299/86, de 19 de Setembro, o Decreto-Lei n.º 257/86, de 27 de Agosto.

Portaria n.º 802/82, de 24 de Agosto e do Despacho Normativo n.º 16/86, de 19 de Fevereiro.

O regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 165/85 e pelo Despacho Normativo n.º 16/86, consiste no apoio à formação profissional levada a cabo por entidades distintas do Instituto do Emprego e Formação Profissional, mediante a celebração de acordos ou protocolos com o Instituto.

Os acordos de cooperação podem atribuir apoios técnicos e financeiros sob a forma de subsídios e empréstimos.

O artigo 24.º dispõe sobre as obrigações das entidades apoiadas, determinando:

Artigo 24.º

1 — As entidades beneficiárias de apoio técnico-financeiro ficam obrigadas a:

a) Cumprir adequadamente todos os compromissos resultantes do acordo;
b) Formalizar com os estagiários, antes de iniciar as acções, os instrumentos de contratação adequados, quando necessário;
c) Comunicar por escrito ao IEFP qualquer ocorrência no desenvolvimento de acções susceptível de influir na aplicação do acordo;
d) Facultar aos serviços competentes do IEFP, dentro do prazo referido no n.º 5 do artigo 22.º, um relatório final englobando contas e demais elementos técnico-financeiros respeitantes à aplicação do apoio recebido.

2 — No caso de apoio financeiro, as entidades beneficiárias obrigam-se a:

a) Contabilizar os valores que lhes forem atribuídos, em conta separada;
b) Não desviar os apoios obtidos para fins diferentes dos que determinarem a sua concessão;
c) Arquivar em processo próprio os documentos conprovativos das despesas efectuadas;
d) Prestar contas no final das acções, nos termos do n.º 4 do artigo 22.º.

Prevê ainda o Decreto-Lei n.º 165/86 as seguintes sanções no seu artigo 27.º:

a) A produção de falsas declarações ou utilização de qualquer outro meio fraudulento por parte das entidades beneficiárias no sentido de obter ou manter os apoios previstos neste diploma serão punidas com a coima de 50 000$00 a 1 000 000$00;
b) A aplicação dos apoios financeiros em fins diferentes dos que os determinarem é punida com coima de 100 000$00 a 3 000 000$00.

Na portaria prevê-se, por outro lado, a publicidade das listas com as entidades beneficiárias de empréstimos e prevêem-se, no artigo 1.º, os deveres dos mutuários nos empréstimos.

6. AS TENTATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO GENÉRICA DOS INCENTIVOS

Conforme ficou visto, não existe um regime geral aplicável à concessão de incentivos de natureza fiscal ou financeira, ainda que tenham sido levadas a cabo várias iniciativas nesse domínio.

6.1. O Projecto de Estatuto dos Benefícios Fiscais

Uma das primeiras tentativas no sentido de disciplinar o regime de subvenções do Estado, foi o Projecto de Estatuto dos Benefícios Fiscais dos Professores Alberto Xavier e António Sousa Franco que, no entanto, apenas contemplava os incentivos de natureza fiscal.

O projecto que se baseava num conjunto extenso de estudos (1), para além de proceder a uma inventariação e arrumação dos benefícios fiscais existentes em termos que já ficaram referidos, preconizava a introdução de toda uma série de alterações em benefícios existentes e a criação de um regime geral comum tendencialmente aplicável a todos os benefícios fiscais ou, pelo menos, àqueles que se registavam nos impostos directos.

O projecto tinha, aliás, também a preocupação de definir toda uma série de princípios orientadores arrojados para a época e que mesmo no futuro conheceriam escassa aplicação.

Primeiro aspecto que parece de salientar é a clara afirmação constante, logo do artigo 1.º da proposta de articulado, de que os benefícios fiscais apenas poderiam existir por motivo de interesse público.

Para assegurar a obediência da concessão de benefícios fiscais a este princípio, o articulados incluía, aliás, todo um conjunto significativo de disposições, como sejam a do artigo 3.º que expressamente afirmava o princípio da legalidade nesta matéria, a tendencial temporalidade de todos os benefícios, artigo 8.º, e a directiva constante do artigo 6.º, no sentido da gradual revisão e supressão dos incentivos, com submissão da generalidade dos sujeitos económicos ao regime tributário geral.

Para além dos principíos norteadores, o projecto apresentava, no entanto, toda uma regulamentação de diversos aspectos que poderiam conduzir a uma maior clareza do sistema, como sucedia, desde logo, com a definição dos órgãos com competência para a atribuição dos benefícios, matéria regulada nos artigos 13.º a 15.º.

Nos termos de tais artigos, o Ministro das Finanças tinha competência para:

a) Orientar superiormente a execução da política de benefícios fiscais;
b) Definir as condições a satisfazer para que seja declarada aplicável a isenção;

---

(1) Expressamente referenciados a págs. 16-17 da edição do Projecto, Lisboa, 1969.

c) Reconhecer caso a caso as isenções quando a lei lhe atribuísse competência;
d) Praticar quaisquer actos de que dependa a isenção.

Por outro lado, era declarada a competência genérica dos serviços da administração discal para a aplicação das isenções.

Para apoiar a política de benefícios fiscais era criada no Conselho das Isenções a funcionar no Ministério das Finanças e ao qual — artigo 16.º, n.º 1 — competirá «coordenar e controlar a política de benefícios fiscais, com vista à realização duma maior justiça e eficiência tributária».

O artigo 17.º estabelecia a seguinte competência para o Conselho de Isenções:

a) Pronunciar-se sobre o conteúdo das disposições gerais relativas a isenções;
b) Dar parecer nos processos de reconhecimento de isenções, quando devam ser decididos pelo Ministro das Finanças;
c) Dar parecer em todos os processos de consulta prévia a que se referem os artigos 35.º e seguintes;
d) Estudar, de cinco em cinco anos, a actualização dos valores a que se referem os artigos 181.º, alínea a), 184.º, 185.º, 187.º e 189.º, bem como dos benefícios de natureza semelhantes, propondo ao Ministro das Finanças as convenientes alterações;
e) Solicitar do Serviço de Prevenção e Fiscalização Tributária ou outras entidades as diligências indispensáveis ao exercício das suas funções;
f) Promover, em colaboração com o Centro de Estudos Fiscais, estudos respeitantes a benefícios tributários e propor as medidas adequadas à melhor realização dos objectivos legais;
g) Elaborar, até 31 de Julho de cada ano, um relatório sobre a política de benefícios fiscais relativa ao ano anterior;
h) Promover, pelos meios ao seu dispor, a divulgação dos benefícios fiscais dos sectores interessados.

O Conselho teria como membro permanente (artigo 18.º) o Director-Geral das Contribuições e Impostos, um adjunto do director, um delegado do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, um delegado do Ministério da Economia, um jurista ou economista de particular competência em matéria fiscal e um secretário. Aos membros permanentes acresciam ainda os membros eventuais: delegados dos ministérios, organismos corporativos e institutos públicos, chefes de repartição de serviços centrais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e pessoas de especial competência a designar pelo Director-Geral das Contribuições e Impostos.

Os artigos 27 a 34 regulavam, por outro lado, o processo de reconhecimento das isenções em termos de assegurar o seu controlo e a defesa do interessado pelo respeito de prazos estipulados.

A preocupação de garantia e estabilidade das situações levava, por outro

lado, a institucionalizar o processo de consulta prévia (artigo 35.º e seguintes) em termos do interessado poder ver a sua situação definida claramente ainda antes de formalizar o pedido de reconhecimento.

Outro aspecto que preocupava o projecto de estatuto era o que se prendia com as obrigações dos beneficiários de incentivos e com o controlo dessas obrigações.

Nessa matéria, definia-se o princípio de que a inobservância de condições estabelecidas determinaria a caducidade dos benefícios.

O artigo 12.º que, de seguida se transcreve, pela sua importância, consagrava uma competência ampla para a fiscalização das situações beneficiárias nos seguintes termos:

Artigo 12.º

1. A todas as pessoas que beneficiem de uma isenção poderá a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos exigir a prestação de declarações sobre a respectiva situação financeira.
2. Aqueles que gozem de uma isenção com directas finalidades de natureza económica ficam submetidos a inspecção das suas actividades e são obrigados a fornecer aos órgãos competentes todas as informações que lhes sejam solicitadas para verificar a efectiva realização dos fins legais.
3. Às pessoas referidas no número anterior poderá ainda o decreto previsto no n.º 3 do artigo 3.º, impor a elaboração de relatórios financeiros e contabilísticos ou outros deveres semelhantes aos que suportariam se fossem contribuintes, se necessário para apreciar a justiça e eficácia do benefício tributário.

O que é certo é que o Estatuto nunca chegou a ser publicado, nem criado o Conselho de Isenção, nem definidas claramente as competências dos vários órgãos nessa matéria e, pelo contrário, multiplicou-se a legislação que só muito raramente obedeceu aos princípios definidos neste projecto.

6.2. O Projecto de Lei n.º 514/III

Muito mais recente é o projecto de lei n.º 514/III sobre o enquadramento da concessão de subsídios, subvenções e outros benefícios financeiros apresentado por um grupo de deputados do Partido Comunista Português e que caducou com a dissolução da Assembleia da República.

O referido projecto de lei assenta numa ampla justificação de motivos e visa no essencial criar mecanismos de controlo quer da concessão quer da utilização das subvenções e outros benefícios, procurando, por um lado, reduzir as hipóteses de actuação discricionária de membros do governo ou outras entidades responsáveis pela atribuição de benefícios financeiros ou fiscais e, por outro, garantir a publicidade dos actos e o controlo jurisdicional dos mesmos.

O projecto limita-se, por outro lado, a disciplinar os casos em que não há concessão automática de benefícios, ainda que a própria exposição de motivos

reconheça que alguns dos princípios nele preconizados poderiam também ser aplicados nos casos de concessão automática.

Reconhece também a exposição de motivos que um pleno funcionamento dos mecanismos de controlo do gasto público nessa matéria pressupõe a reforma do Tribunal de Contas e demais tribunais, bem como a revisão geral do direito e da prática orçamental com a completa integração dos fundos autónomos que são, em tantos casos, as entidades responsáveis pela concessão de subvenções.

O projecto de lei inclui, logo no artigo 2.º, uma definição do que se deve entender por concessão de benefício financeiro para efeitos de aplicação da lei nos seguintes termos:

«Constitui concessão de benefício financeiro, para os efeitos da presente lei, a celebração de qualquer contrato ou a prática de qualquer acto administrativo que, com carácter discricionário, atribua, a qualquer título, à custa de dinheiros públicos:

a) Prestação pecuniária não reembolsável, total ou parcialmente, ou reembolsável sem exigência de juro ou com juro reduzido, qualquer que seja a sua designação ou classificação orçamental;
b) Isenção, redução de taxa ou dedução de carácter fiscal ou parafiscal.»

Fora do âmbito da lei ficariam, como expressamente afirma a própria justificação de motivos, a concessão do aval do Estado, os casos de dispensa de obrigações legais e ainda apoios concedidos por entidades do sector empresarial do estado.

O projecto de lei define seguidamente uma regra de que o regime de concessão de benefícios financeiros, quando não conste de acto legislativo, deverá ser aprovado por decreto regulamentar que definirá as modalidades e formas de benefícios a conceder e os princípios e regras aplicáveis à concessão, incluindo condições de acesso, critérios de classificação, regras de processamento e obrigações dos beneficiários. Mais se define uma directiva para todos os diplomas que concedam benefícios no sentido de preverem as medidas necessárias ao controlo da sua aplicação.

Depois de definir o princípio de que a concessão do benefício é feita sobre requerimento do interessado, o projecto de lei define duas regras importantes: a da necessária fundamentação do acto de concessão e a da publicação, respectivamente nos artigos 5.º e 6.º que, de seguida, se transcrevem:

Artigo 5.º

(Fundamentação dos actos de concessão)

1. Os actos administrativos que concedam benefícios financeiros, qualquer que seja a respectiva modalidade, tipo ou forma, devem enunciar com precisão o seu objecto e fundamentos.

2. A fundamentação deve ser expressa através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão.

3. É equivalente à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que por obscuridade, contradição ou insuficiência não esclareçam concretamente a motivação do acto ou que se traduzam na mera concordância com anterior parecer, informação ou proposta.

Artigo 6.º

(Publicidade dos Actos)

1. Serão sempre publicados na III Série do Diário da República os actos de concessão dos benefícios a que se refere a presente lei, acompanhados da respectiva fundamentação sucinta.

2. A prestação efectiva de qualquer benefício financeiro depende de prévia publicação do respectivo acto de concessão, nos termos do número anterior.

No que diz respeito à fiscalização dos benefícios financeiros, o projecto de lei definia a regra da sua necessária sujeição a visto do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 7.º que igualmente se transcreve:

Artigo 7.º

(Fiscalização pelo Tribunal de Contas)

1. Os actos de concessão de benefícios financeiros estão sempre sujeitos a visto do Tribunal de Contas, o qual terá carácter urgente.

2. Findo o ano económico, o Tribunal de Contas fiscalizará ainda, por amostragem, a aplicação dos benefícios financeiros, apreciando a sua legalidade e eficácia.

3. Anualmente, até 31 de Dezembro, o Tribunal de Contas elaborará e remeterá à Assembleia da República e ao Governo um relatório sobre a estrutura, organização e funcionamento dos serviços públicos responsáveis pelo controlo administrativo de subsídios e outros benefícios financeiros, podendo formular recomendações com vista ao reforço e aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização em vigor.

Duas outras normas de relevo no projecto de lei era o artigo 8.º que expressamente previa a responsabilidade política, civil e criminal para os titulares de cargos políticos e civil, criminal e disciplinar para os funcionários públicos que violassem normas relativas a benefícios financeiros e a artigo 9.º que previa a acção popular, dando a todos os interessados legitimidade para interpor recurso contencioso com fundamento em ilegalidade contra actos de concessão de benefícios.

7. SÍNTESE

A análise de um significativo número de diplomas que concedem subvenções financeiras e incentivos de natureza fiscal permite confirmar que não existe um regime regra em relação a estas formas de ajuda do Estado.

Com efeito, na ausência de um diploma legal de carácter genérico sobre esta matéria, os vários diplomas que foram criando benefícios ou regulando a sua aplicação fizeram-no em termos bastante diversos de uns casos para outros.

A diversidade começa logo com o facto de por vezes a atribuição operar automaticamente, apenas comprovado determinado facto ou situação e noutros ser, pelo contrário, necessária a prática de um acto ou contrato para a sua atribuição.

Mas, mesmo nos casos em que os estímulos não são de acesso automático, encontramos diversas soluções que apenas têm em comum remeter para membros do governo e para organismos públicos amplos poderes de análise e decisão.

Tais poderes que, por via de regra, são já muito amplos, são ainda por vezes aumentados com referências legislativas que autorizam a concessão de regimes ainda mais favoráveis do que o regime regra ou permitem a acumulação de benefícios em casos de interesse para a economia portuguesa.

A ausência de centralização em muitos dos sistemas, com uma multiplicidade de entidades intervenientes, dificulta ou impossibilita qualquer cálculo orçamental dos gastos com as ajudas do Estado.

Outro aspecto particularmente de assinalar é a circunstância de existirem sistemas de incentivos que são criados por mero despacho ministerial, publicado na II Série do Diário da República.

É, no entanto, muito provavelmente no domínio da fiscalização e controlo da utilização das subvenções que vamos encontrar os aspectos mais preocupantes dos actuais sistemas de incentivos, já que genericamente se prevê uma possibilidade de fiscalização, mas que é apenas configurada em termos vagos e ficará a cargo das próprias entidades que apreciaram os pedidos e se decidiram pela concessão dos incentivos.

Também as obrigações impostas aos beneficiários nem sempre são suficientemente detalhadas e explicitadas e a consequência normal que se tira do incumprimento dessas obrigações — a caducidade dos benefícios — poderá num caso ou noutro não ser suficiente, devendo ir-se mais longe nessa matéria.

Por outro lado, e se atendermos à legislação mais recente, parece claro que se avança no sentido de o regime regra, pelo menos em matéria de subvenções financeiras, vir a ser o da sua concessão no quadro de contratos celebrados com os beneficiários. Tal prática, se tem a vantagem de definir determinados direitos e deveres recíprocos, tem o inconveniente de confirmar uma orientação excessivamente casuística. A não obrigatoriedade da publicação de tais contratos limita, por outro lado, a possibilidade do seu controlo e de acesso de outros interessados.

III

O CONTROLO DAS SUBVENÇÕES NO DIREITO COMPARADO

1. ASPECTOS GERAIS

A concessão de auxílio económico pelo Estado a empresas ou sectores de actividade é uma prática seguida na generalidade das economias de mercado e mesmo no quadro das que reivindicam orientações liberais ou daquelas que por se inserirem em espaços económicos comuns deveriam em princípio abdicar desse tipo de prática.

A evolução que se tem feito sentir neste domínio tem sido no sentido de flexibilizar os sistemas de ajuda e descentralizar a sua execução, multiplicando as entidades que gerem estes sistemas e vocacionando-os, sobretudo, para apoios sectoriais a determinadas áreas com relevo para a vida económica (1), ainda que, como assinala a Comissão das Comunidades Europeias (2), alguns Estados continuem a institucionalizar sistemas de apoio geral.

A crescente preocupação de transparência das contas públicas e de análise dos efeitos da despesa pública tem levado, por outro lado, a um maior cuidado com a utilização do instrumento fiscal, consubstanciado na prática da orçamentação da chamada despesa fiscal com vista a uma análise detalhada da sua importância e extensão.

A flexibilização dos esquemas de apoio à actividade económica e a sua diversificação tem, por outro lado, outra consequência importante que é a de se afirmar igualmente a necessidade do seu controlo.

2. O CONTROLO DAS SUBVENÇÕES

O controlo da utilização das subvenções é um tema que tem vindo a ganhar particular importância na generalidade dos países e tido também expressão nos

---

(1) Sobretudo no domínio da investigação científica relacionada com novas tecnologias ou energias alternativas.

(2) *Trente Ans de Droit Communautaire.*

trabalhos da INTOSAI, como sucedeu com a Declaração de Lima que expressamente apela a que «as instituições superiores de controlo das finanças públicas sejam habilitadas a controlar a utilização das subvenções provenientes de fundos públicos» (1).

Na revisão geral das funções dos Tribunais de Contas que se tem vindo a efectuar (2) e no debate que a rodeia duas questões particularmente importantes têm estado em apreciação: a do tipo de controlo a efectuar por estes órgãos e a do controlo das subvenções.Quanto ao primeiro aspecto, basta-nos agora assinalar que se assiste a um desenvolvimento das anteriores funções dos Tribunais de Contas, no sentido de abandonarem os meros controlos de legalidade e passarem a fazer também ou sobretudo uma análise de economicidade (3).

Quanto ao segundo aspecto há que notar, sobretudo, que se trata de uma atribuição nova de poderes aos tribunais para exercerem funções de fiscalização sobre entidades privadas, variando as soluções encontradas de caso para caso, como é compreensível, quer em face do diverso enquadramento constitucional quer da própria história de cada Tribunal.

Como aspecto comum pode, no entanto, citar-se a tendência para atribuição de poderes nessa área ainda que de uma forma relativamente tímida e que parece procurar a melhor maneira de se exercitar.

Convira, entretanto, distinguir dois tipos de sistemas: aqueles em que o órgão superior de fiscalização das finanças públicas é um Tribunal de Contas e aqueles em que tais funções são exercidas por entidades de outros tipos, seleccionando exemplos que pela sua especial pertinência ou proximidade do caso português se afigurem como especialmente interessantes.

3. O CONTROLO DAS SUBVENÇÕES PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Nestes sistemas existem Tribunais de Contas, normalmente consagrados constitucionalmente, e cujo estatuto, com variações significativas que têm a ver com as estruturas e história constitucionais de cada país, é de independência em relação aos respectivos governos e administrações públicas.

---

(1) Nesse sentido, embora cingindo-se à questão do controlo dos incentivos fiscais, ver também a recomendação aprovada no VII Congresso Latino-Americano de Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizado em Brasília.

(2) Não cabe naturalmente aqui a análise detalhada das funções e estrutura de cada Tribunal de Contas, em relação às quais o Gabinete de Estudos da Direcção-Geral do Tribunal de Contas procedeu, aliás, a um excelente levantamento que em muito auxiliou o presente estudo. Assim, limitaremos aos aspectos estritamente necessários as referências de ordem geral aos Tribunais de Contas.

(3) O que obviamente não é uma evolução isenta de problemas, quer no plano constitucional, quer mesmo no plano cultural; vd. Caianello, *La Corte dei conti tra due culture, in* Riv. Trim. Dir. Pubbl. H 1974.

3.1. O caso espanhol

O controlo das subvenções e outras formas de auxílio do Estado pelo Tribunal de Contas está assegurado pela Lei Orgânica do Respectivo Tribunal (Lei Orgânica, 2/1982 de 12 de Maio), na sequência do artigo 136.º da Constituição que consagrou o Tribunal de Contas como o «supremo órgão fiscalizador das contas e da gestão económica do Estado» (1).

A competência do Tribunal de Contas exerce-se sobre a totalidade do sector público, definido em termos amplos no artigo 4.º do Lei Orgânica que atribui ainda ao Tribunal competência para «a fiscalização das subvenções, créditos, avales e outras ajudas do sector público recebidas por pessoas físicas ou jurídicas».

Para levar a cabo tal fiscalização o Tribunal de Contas pode exigir a colaboração de todas as entidades que estão obrigadas a entregar-lhe todos os documentos e informações.

A função fiscalizadora, que é claramente distinta da função jurisdicional, traduz-se na elaboração de «informes», relatórios, moções e notas que são enviadas às Cortes Gerais (artigo 12.º).

A fiscalização levada a cabo pelo Tribunal de Contas é não só uma fiscalização de legalidade e constitucionalidade, mas também uma fiscalização da racionalidade da gestão, baseada em critérios de eficiência e de economia, nos termos do artigo 13.º da Lei Orgânica.

Note-se, ainda, que o artigo 14.º prevê que o Tribunal de Contas proporá as medidas a adoptar para a melhoria da gestão económico-financeira do sector público.

3.2. O caso francês

Também em França se tem verificado uma significativa evolução na competência do Tribunal de Contas, tanto no que diz respeito ao número de entidades abrangidas, como ao tipo de controlo efectuado (2).

E se é certo que a Constituição francesa continua a conceber o Tribunal de Contas em termos que são limitativos da sua independência (3), também é certo que o Decreto n.º 85-199, de 11 de Fevereiro de 1985, veio estabelecer um quadro

---

(1) A concepção constitucional do Tribunal de Contas abriu o caminho a um alargamento significativo das suas competências, operado pela Lei Orgânica, quer pelo facto de estender tal controlo a todo o sector público, quer, como assinala José Maria Fernandes Pirla, na *Funcion Economica del Tribunal de Contas*, Separata de la publication Homenaje al professor Manuel Berlanga Barba, Madrid, 1983, págs. 5-6, por passar a poder praticar um controlo de economicidade que esse mesmo autor aparenta ao levado a cabo pelo General Accounting Office dos Estados Unidos.

(2) Sobre a história e evolução do Tribunal de Contas francês, ver: André Chandernagor, *El Tribunal de Cuentas en Francia, in* La Funcion de los Tribunales de Cuentas en la Sociedad Democratica, Santander, 1984.

(3) Dispõe o artigo 47.º da Constituição francesa de 1948 que «o Tribunal de Contas assiste o Parlamento e o Governo no controlo da execução da lei de finanças».

legal de competências bastante mais vasto do que o anterior e melhores condições para o seu exercício.

No que diz respeito ao controlo das subvenções, ele é regulado pelo artigo 38.º do decreto n.º 85-199, prevendo-se que o controlo se possa exercer também sobre outras sociedades em que as instituições subvencionadas detenham participações de capital.

O citado diploma legal prevê a competência de fiscalização sobre todos os organismos cuja gestão não é feita em termos de contabilidade pública, mas que beneficiam de taxas para-fiscais, de quotizações obrigatórias por lei e de subvenções ou outros concursos financeiros por parte do Estado ou de outras pessoas de direito público submetidas a controlo do Tribunal.

O controlo do Tribunal de Contas em relação a estes casos é decidido, depois de parecer do Procurador-Geral, devendo a decisão fixar os exercícios que irão ser abrangidos e designar os relatores encarregados do inquérito. A decisão de levar a cabo um desses controlos deve ser comunicada aos Ministérios relacionados e à entidade que irá ser controlada.

O controlo em princípio deve exercer-se sobre o conjunto das contas e da gestão do organismo em causa. Todavia, admite-se, no caso em que os recursos de natureza pública não ultrapassem os cinquenta por cento das receitas totais do beneficiário e exista uma conta específica para a utilização do apoio, que a análise se possa limitar a essa conta.

Os resultados do controlo levado a cabo pelo Tribunal de Contas são comunicados no relatório anual do Tribunal e em relatórios especiais sobre casos concretos, através de mensagens dirigidas aos ministros ou ainda a outras autoridades competentes.

No caso do Tribunal descobrir durante um controlo factos susceptíveis de enquadrarem uma infracção penal, deve transmitir os mesmos ao Procurador-Geral.

3.3. O caso italiano

As possibilidades de intervenção do Tribunal de Contas Italiano em matéria de subvenções devem ser entendidas no quadro geral das competências do Tribunal que são unanimemente consideradas como insatisfatórias, quer pelo facto de muitas vezes se limitarem a uma mera sobreposição de controlos burocráticos, quer por assentarem praticamente apenas um controlo de legalidade.

De facto, o Tribunal de Contas não sofreu ainda este século qualquer alteração de fundo e a generalidade da legislação reguladora é muito antiga, como sucede, por exemplo, com o decreto régio n.º 134, de 12 de Julho de 1934. Aliás a própria Constituição de 1948, artigos 100.º e 103.º, não foi longe nessa matéria apontando para um controlo de legalidade a cargo do Tribunal de Contas (1).

(1) Vd. em particular Giampaolo Ladu, ob. cit., págs. 15-58, para uma demonstração incisiva dos inconvenientes do tipo de controlo levado a cabo pelo Tribunal de Contas. Ver também

A questão do controlo das contribuições do Estado a título de subvenção foi, entretanto, objecto de uma lei específica (lei n.º 259, de 21 de Março de 1958) que, no entanto, criou uma disciplina bastante tímida e fragmentária para este tipo de controlo (1).

A lei visava regular a intervenção do Tribunal de Contas em relação a entidades beneficiando de qualquer forma de subvenção criando, no entanto, um regime duplo: um primeiro para os casos de contribuições ordinárias do Estado e outro para aqueles em que o auxílio se traduz em contribuições para o património, sob a forma de capital ou de serviço ou bens, ou através da entrega de uma garantia financeira.

No que diz respeito ao controlo exercido no segundo caso, ele traduz-se numa presença de um magistrado nas sessões dos órgãos de administração ou de controlo desses organismos, o que justifica amplamente a crítica formulada por Ladu de que tal faculdade teria de ser homogeneamente conjugada com os poderes de fiscalização (2).

No que diz respeito aos organismos subsidiados correntemente, o Tribunal de Contas conserva competência de controlo, embora a lei esteja formulada em termos de prever múltiplas excepções. Para esse efeito, os organismos sujeitos a controlo deverão enviar as contas e balanços ao Tribunal de Contas para apreciação por uma Secção especialmente criada para o efeito.

A apreciação dessas contas não só constará do relatório a enviar anualmente ao Parlamento como terá ainda expressão em decisões do Tribunal que concluindo pela irregularidade a assinalem ao ministro competente.

Trata-se, em qualquer caso, de uma forma de controlo relativamente ténue, de contornos mal definidos, mas que tem como aspecto particularmente relevante o de abrir pela primeira vez caminho a uma apreciação que não é a da mera legalidade.

Não deixa, no entanto, de ser este um dos pontos em que mais se impõe a revisão da legislação relativa ao Tribunal de Contas por forma a poder estabelecer-se um verdadeiro poder de controlo, como vem sendo propugnado por tantos autores (3).

3.4. O caso da República Federal da Alemanha

Um último caso que importa reter, no que diz respeito à experiência de Tribunais de Contas, é o da Reopública Federal da Alemanha.

S. Cassese, *Finanza e amministrazione pubblica, in* Rivista Trimistralle di Diritto Pubblico, 1974, e *Controllo sulla Spesa Pubblica e direzione dell'administrazione, in* Politica del Diritto, 1975; G. Clemente, *La Cour des Comptes Italienne: Les competences actuelles et les perspectives futures, les rapports avec la cour de comptes européenne*, Encontro Internacional de Sevilha, 1986.

(1) Nesse sentido, ver as críticas dirigidas por Ladu, ob. cit., págs. 71-72.

(2) Ob. cit., pág. 77. Este foi, aliás, o sentido de uma proposta de lei, Proposta n.º 256, de 4 de Julho de 1976, referenciada pelo mesmo autor.

(3) Por exemplo, Ladu e Clemente, obras citadas.

A existência de uma estrutura federal do Estado levanta obviamente problemas especiais que não interessa aqui analisar no que diz respeito às competências dos Tribunais de Contas federados e do Tribunal de Contas federal.

Procurando apenas indagar da actividade deste último, importa, em primeiro lugar, assinalar que em relação aos sistemas em que existem tribunais de Contas, este é porventura um dos únicos casos em que a própria Constituição aponta para que o Tribunal de Contas faz um controlo de economicidade das despesas.

Com efeito, o artigo 114.2 da Constituição dispõe que «O Tribunal Federal de Contas, cujos membros possuem a independência judicial, verifica as contas, bem como a rentabilidade e regularidade da gestão orçamental e económica»:

Na sequência de tal disposição, a legislação aplicável ao funcionamento do Tribunal de Contas e em especial o Código do Orçamento Federal, de 19 de Agosto de 1969, com as alterações de 14 de Julho de 1980, aponta para um tipo de controlo essencialmente de natureza económica.

Assim, o artigo 90.º define que a fiscalização deverá apreciar se foram respeitados a lei do orçamento e os objectivos do orçamento, se as receitas e despesas estão justificadas, se os fundos foram administrados eficaz e economicamente e se as tarefas podem ser prosseguidas com menos pessoal ou material, isto é, mais eficientemente.

O artigo 91.º, por seu turno, define que o controlo é possível em relação a organismos que não se integrem na administração federal desde que recebam fundos públicos.

Em tais casos, o controlo visa determinar se os fundos foram administrados segundo critérios de economia e usados para os fins pretendidos.

4. O GENERAL ACCOUTING OFFICE DOS ESTADOS UNIDOS E INSTITUIÇÕES SIMILARES

Em matéria de controlo da despesa pública e de análise económica da mesma, assumem especial relevância e têm vindo a ser crescentemente copiados os modelos de alguns países que têm um órgão superior de controlo que não está organizado sob a forma de Tribunal e que orienta a sua análise sobretudo no sentido de recolher no seio das finanças públicas técnicas de controlo herdades da actividade financeira privada.

Dentro deste grupo importa referir dois casos principais, o norte-americano e o canadiano.

4.1. O General Accounting Office

O General Accouting Office constitui um bom exemplo desse tipo de organismo de controlo e tem levado a cabo através de sucessivos aperfeiçoamentos toda uma série de técnicas de análise que começam a influenciar a própria actividade dos Tribunais de Contas.

Um primeiro aspecto importante na actividade do GAO é o que se prende com as duplas funções que é chamado a exercer, ou seja, não apenas o controlo *a posteriori* da despesa pública («external audit»), mas também a de consultor do Congresso em matérias de legislação financeira através dos chamados «Reports on proposed legislation».

Tal conjugação de funções, assegura, desde logo, ao GAO possibilidades muito mais amplas de controlo, na medida em que, influenciando a legislação, pode criar condições melhores para esse controlo e faz com que também a instituição parlamentar esteja especialmente motivada para as questões do controlo, crescentemente ligadas, aliás, à possibilidade de criação de um «tecto» da despesa pública.

O tipo de controlo exercido pelo GAO é exclusivamente um controlo *a posteriori*, já que o *Budget and Accounting Act* de 1950 suprimiu a fiscalização prévia, o chamado «pre-audit», o que não implica a renúncia à apreciação da legalidade que pode ser controlada na auditoria posterior.

O GAO dispõe de um conjunto extensíssimo de técnicos nos mais variados domínios — jurídico, económico, matemático, estatístico, informático, sociológico e sobretudo de auditoria — que lhe permitem levar por diante uma análise integrando os diversos aspectos.

A análise do GAO é uma análise feita em termos de *auditoria*, isto é, com amplos recursos a técnicas normais na actividade financeira privada, podendo a auditoria ser considerada como uma valorização independente, objectiva e rigorosa duma certa posição financeira, com base em elementos válidos de juízo, com vista a estabelecer um relatório escrito que exprima uma opinião informada sobre os acontecimentos financeiros da entidade sujeita a controlo e sobre a correcção da sua demonstração, com referência a princípios contabilísticos codificados.

Essencial para a tarefa de auditoria do GAO, como, de resto, para a tarefa de qualquer outra entidade que faça auditoria é a existência de «standards» específicos totalmente claros e adoptados geralmente.

O paralelismo com a actividade privada não pode, no entanto, ser levado a um extremo total, já que em termos de auditoria pública, há necessidade de entrar em linha de consideração com objectivos que não são susceptíveis de serem medidos em termos puramente contabilísticos.

Nesse quadro, a tarefa de auditoria assenta essencialmente numa análise dos aspectos de eficiência e economia.

Visa, com efeito, a auditoria a cargo do GAO determinar se os resultados previstos foram obtidos (efficiency) em função dos meios financeiros empregados (economy), tendo em vista determinar os erros e abusos cometidos.

4.2. O Auditor-Geral do Canadá

Outro exemplo de análise deste tipo é a levada a cabo no Canadá pelo Auditor-Geral que procede àquilo que tem sido designado por «auditoria integrada», procurando fazer uma análise contínua de como os recursos financeiros

e humanos são geridos, visando analisar a eficácia e a economia e como tem sido assumida a responsabilidade dos cargos.

O Auditor-Geral tem de apresentar à Câmara dos Comuns um relatório anual determinando o artigo 7.º da Lei de 14 de Julho de 1947, sobre o Auditor-Geral do Canadá, uma obrigação de chamar a atenção da Câmara em especial quando:

a) As contas não foram mantidas de maneira regular;
b) Não foram feitos registos essenciais ou os processos utilizados não foram suficientemente para salvaguardar e controlar os bens públicos e o controlo eficaz da receita de despesa;
c) Somas de dinheiro foram usadas para fins diferentes daqueles que o parlamento destinara;
d) Somas de dinheiros foram gastas sem respeito pelos princípios da economia e da eficiência;
e) Não foram estabelecidos processos satisfatórios para medir e poder relatar a eficácia dos programas.

IV

O CONTROLO DAS SUBVENÇÕES

1. ASPECTOS GERAIS

A análise da lesgislação portuguesa sobre subvenções e subsídios de natureza fiscal que ficou já feita, permitiu-nos concluir pela inexistência de disposições genéricas a todos esses modelos de ajuda do Estado que dessem ao sistema uma coerência de conjunto.

Para além das variações na regulamentação dada aos processos de concessão de incentivos é, no entanto, possível detectar alguns pontos comuns entre vários diplomas e entre esses pontos comuns situam-se claramente as obrigações impostas aos beneficiários de sistemas de ajuda e os mecanismos de controlo existentes.

Mas se há algum traço efectivamente comum entre esses diplomas, ele parece ser o do pouco rigor colocado em relação a essa matéria de que é, porventura, expressão máxima o diploma relativo ao Sistema de Incentivos ao Turismo que se limita à afirmação de que a «secretaria de Estado do Turismo reserva-se o direito de acompanhar e fiscalizar a execução do projecto».

Mas mesmo quando a referência não é tão vaga, fica-se normalmente por uma mera indicação de que o projecto subsidiado poderá ser objecto de fiscalização e de uma referência a que os promotores estão obrigados à prestação de informações.

Alguma legislação mais recente permite até duvidar de que se esteja face a uma verdadeira fiscalização, como sucede, por exemplo, com o Decreto-Lei n.º 251-86 que se limita a prever que a entidade responsável pela implementação do programa de acção deverá apresentar semestralmente relatórios de execução ao Ministro da Indústria e Comércio.

Não se encontra, no entanto, e por via de regra claramente definido como será feita essa fiscalização e segundo que critérios. Não se sabendo sequer se se trata de uma mera fiscalização burocrática, de conferência de documentos comprovativos de despesas ou de uma fiscalização em termos de auditoria, destinada a apurar do grau de correspondência entre a execução dos projectos e os objectivos previamente definidos.

Ainda assim, a tendência geral que se parece tirar desses diplomas é no sentido que se tratará de um controlo do primeiro tipo, como parece resultar, por exemplo, do n.º 2 do artigo 14 da Portaria n.º 464/86, que refere que a fiscalização da realização do investimento será efectuada através de visitas aos locais em que o mesmo se efectuará e da apresentação dos documentos comprovativos das respectivas despesas.

Mas, se os termos em que a fiscalização deve ser feita são relativamente pouco categóricos, importa sobretudo determinar a quem é cometida tal tarefa de fiscalização pelos vários diplomas que concedem benefícios.

No que diz respeito aos diplomas que atribuem incentivos de natureza fiscal é possível dizer que a regra é que a fiscalização é cometida à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e/ou à Inspecção-Geral de Finanças.

Duas outras soluções merecem, no entanto, uma especial atenção: a primeira é a que consiste em cometer as funções de fiscalização às entidades financiadoras do projecto, a segunda é a que consiste em atribuir tais funções às próprias entidades que atribuem os subsídios.

Trata-se de soluções que nem num caso nem no outro parecem ser satisfatórias.

No que diz respeito à solução que impõe às instituições de crédito as funções de fiscalização, ela constitui desde logo um pesado ónus para essas instituições (1) e tem ainda como consequência que são entidades privadas ou, pelo menos, que actuam segundo as regras do direito privado que vão proceder a um controlo que, por definição, deve ser feito em nome do interesse público colectivo (2).

Também no que diz respeito à solução de serem as próprias entidades apreciadoras a fiscalizar (3), ela é, pelo menos se for entendida como exclusiva, totalmente insustentável, pois trata-se daquilo que se pode considerar como um «controlo interno» (4).

Ora, não parece razoável que, em matéria de gastos públicos, se possa ficar apenas por um controlo interno. Pelo contrário, tem que lhe ser sempre associado um controlo externo a cargo de uma entidade independente.

2. OS ÓRGÃOS GERAIS DE FISCALIZAÇÃO

Importa, em qualquer caso, ter presente que, na interpretação da legislação em vigor que parece mais razoável, a possibilidade de intervenção da Inspecção-Geral de Finanças e da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos resulta das

---

(1) De resto, entendido como tal pelas instituições de crédito, que repetidamente o fizeram sentir à tutela. É certo que se poderá argumentar com a existência de técnicos preparados para essa fiscalização no quadro das instituições, o que seria uma vantagem do sistema.

(2) Ver, por exemplo, o sistema de fiscalização previsto para o SIII.

(3) Solução para que se tem caminhado ultimamente muito particularmente no quadro dos sistemas de subvenção criados pelo Ministério da Indústria e Comércio.

(4) No sentido que lhe é dado pela Declaração de Lima do INTOSAI, secção 3, pontos 2 e 3.

próprias normas reguladoras da competência e actividade destas entidades, independentemente da legislação sobre benefícios fiscais ou financeiros a contemplar em especial.

Com efeito, dentro da competência da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, genericamente definida no decreto-lei n.º 363/78, de 28 de Novembro, como sendo a de executar a política fiscal do Estado, cabe um objectivo [artigo 2.º, alínea b)] de controlo e acompanhamento da aplicação das leis fiscais e de promover a reintegração ou defesa dos respectivos interesses violados.

Para execução desse objectivo, o artigo 4.º, n.º 3, determina, aliás, que compete à Direcção-Geral observar as realidades tributárias e verificar quanto a elas a correcta aplicação das leis fiscais; prevenir e evitar a inobservância das leis fiscais; combater as situações de evasão ou fraude fiscal; orientar e exclarecer os obrigados fiscais no âmbito da acção fiscalizadora.

Não é, assim, difícil sustentar que a actuação de fiscalização da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos se pode exercer em relação a todas as situações de incentivos fiscais, independentemente de em concreto lhe ser atribuída competência para tanto pelo diploma que criou tais incentivos ou regulou o seu processo de concessão.

Também a Inspecção-Geral de Finanças tem uma competência genérica de controlo das finanças públicas com vista a corrigir anomalias (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 513-Z/79, de 27 de Dezembro) que se concretiza designadamente em pelo menos três poderes relevantes nessa matéria e que são: o de intervir na fiscalização de empresas, o de efectuar a auditoria de empresas, e o de fiscalizar o acompanhamento económico, financeiro e fiscal de qualquer empresa.

3. OS PODERES DO TRIBUNAL DE CONTAS

3.1. **Considerações gerais**

Mas, se existem órgãos com competência genérica para controlarem as subvenções e incentivos de natureza fiscal, justificar-se-á questionar o actual regime regulador dessa matéria ou pretender estender tais poderes de controlo ao Tribunal de Contas?

A resposta às duas questões é necessariamente afirmativa.

À primeira, porque o fragmentário e por vezes contraditório regime das subvenções deve ser regulado de forma tanto quanto possível unitária e os poderes de controlo definidos em concreto e com indicação dos critérios a seguir.

À segunda, porque o Tribunal de Contas, tribunal superior como tal tratado pela Constituição Portuguesa, é o único órgão que pelo seu estatuto, garantido constitucionalmente, pode assegurar um controlo independente, que corresponda a uma valorização do interesse público geral e a uma perspectiva global da gestão dos dinheiros públicos.

3.2. Os poderes actuais

Impõe-se, no entanto, ver se no quadro actual da legislação reguladora do Tribunal de Contas é possível proceder ao controlo das subvenções e incentivos financeiros.

O primeiro aspecto a realçar é que a Constituição de 1976, ainda que sendo um pouco mais atenta à matéria de Tribunal de Contas do que era a Constituição de 1933, se limita a uma regulamentação muito genérica do Tribunal que continua, aliás, a reger-se por legislação arcaica, dispersa e que por vezes é difícil determinar se ainda em vigor (1).

A Constituição não atribui, por outro lado, ao Tribnal de Contas uma competência genérica em matéria de utilização dos dinheiros públicos, limitando logo essa competência a três grandes zonas: elaborar parecer sobre a conta geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe (2).

Em qualquer dessas grandes áreas de competência se poderiam, no entanto, encontrar teoricamente formas de intervenção do Tribunal de Contas sobre as subvenções e incentivos fiscais.

É, designadamente, este o caso do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, já que sendo esta um registo de execução do Orçamento do Estado que a Constituição concebe como um meio de política económica e social (3), deveria caber um papel importante nessa conta do Estado às subvenções e incentivos fiscais atribuídos.

Só que nada anda mais longe da realidade do que essa ideia, já que, por um lado, a Conta Geral do Estado só muito restritamente retrata a actividade financeira anual, em face das múltiplas situações de desorçamentação, a muitas das quais corresponde, aliás, uma ampla prática de concessão de subvenções e, por outro, está totalmente por fazer a orçamentação da Despesa Fiscal, o que amputa tal controlo de uma componente essencial.

Os próprios termos em que é ainda regulado o parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado são extremamente restritivos e burocratizantes, tornando, antes do mais, tal parecer num mero controlo de legalidade.

De facto, o artigo 11.º do Decreto n.º 222/57, de 25 de Fevereiro, aparentemente ainda em vigor, excepto no que contraria os prazos fixados constitucionalmente, é significativo do tipo de parecer que é pedido ao Tribunal de Contas, ao dispor que lhe cabe «formular no prazo máximo de dois anos depois de

---

(1) Isto apesar de se ter que reconhecer o notável trabalho de compilação levado a cabo por José Morais Cascalho, *Tribunal de Contas*, Rei dos Livros, Lisboa, 1986.

(2) Sobre o Tribunal de Contas, ver, além das obras citadas dos Professores Sousa Franco e Teixeira Ribeiro: Trindade Pereira, *O Tribunal de Contas*, 1962, Braz Teixeira, *Introdução ao Direito Financeiro*, e Pinheiro Farinha, *A Função do Tribunal de Contas na Sociedade Democrática*, *in* Boletim do Tribunal de Contas, n.º 19, pág. 9.

(3) Para já não falar no facto do atraso com que a Conta tem sido apreciada, que retira também grande parte do impacto que poderia ter.

findar cada gerência e publicar no Diário do Governo um parecer fundamentado sobre a execução da lei da receita e despesa e leis especiais promulgadas, declarando se foram integralmente cumpridas e quais as infracções e seus responsáveis».

Também no que diz respeito ao julgamento de contas é relativamente difícil sustentar que, em face da legislação em vigor, o Tribunal possa julgar as contas de entidades privadas que beneficiam de subvenções, já que o artigo 32.º parece restringir esse poder de julgamento a entidades públicas, ao referir «São sujeitas a julgamento, nos termos do presente decreto, as contas dos exactores da Fazenda Pública; as das juntas, conselhos, comissões administrativas, de carácter permanente, transitório ou eventual, ou de quaisquer outros administradores ou responsáveis colectivos ou individuais, civis ou militares, por dinheiros ou materiais do Estado ou de Estabelecimentos que ao Estado pertençam, embora se mantenham à custa de receitas próprias, qualquer que seja a sua origem; as dos cofres de emolumentos de todos os serviços públicos, seja qual for a origem e o destino das suas receitas; as dos estabelecimentos que desempenhem serviços de tesouraria; as dos corpos administrativos cujas receitas sejam iguais ou superiores a 500 000$00; as das corporações administrativas subvencionadas directa ou indirectamente pelo Estado, desde que o seu rendimento seja igual ou superior a 500 000$00... as dos serviços portugueses no estrangeiro, e bem assim as que deverem prestar-se ao Tribunal por virtude da legislação especial de qualquer instituição ou serviços».

Ora, só se poderia sustentar tal obrigatoriedade se se considerasse que as subvenções uma vez entradas em poder das entidades beneficiárias continuariam a ser dinheiros do Estado, o que parece dificilmente sustentável em face da ordem jurídica portuguesa.

Trata-se, com efeito, de dinheiros que foram atribuídos pelo Estado e que resultaram assim de actos de despesa pública, que geram contrapartidas para os beneficiários, mas que estão na sua titularidade.

Já no que diz respeito à fiscalização preventiva da concessão de subvenções e subsídios as possibilidades de intervenção parecem ser maiores.

De facto, como já vimos, a concessão de incentivos fiscais ou financeiros tanto pode ser automática, resultando da simples constatação de um facto ou situação jurídica, como envolver um acto concreto de atribuição. Se, em relação à atribuição automática parece ser impraticável a fiscalização preventiva, já o mesmo não sucede quanto à atribuição descricionária.

Ora, a fiscalização preventiva do Tribunal de Contas sobre a legalidade das despesas exerce-se através da actividade de concessão do visto.

Nos termos da legislação que regula a concessão do visto — Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio — estão sujeitos a visto, designadamente, todos os diplomas ou despachos que envolvam abonos de qualquer espécie e os contratos de qualquer natureza ou valor seja qual for a entidade que os haja celebrado.

Consubstanciando-se a atribuição descricionária de benefícios, por via de regra, através de despacho ou da celebração de contrato, parece que haveria lugar à concessão de visto em qualquer desses casos.

Só que a prática não tem sido esta (1) e também não é esta, porventura, a forma de controlo das subvenções públicas que mais importa assegurar.

3.3. O Anteprojecto de Lei Orgânica

Neste contexto, a revisão da legislação reguladora do Tribunal de Contas é um aspecto da maior importância, sendo claro que o anteprojecto de lei orgânica, alargando substancialmente as competências do Tribunal, criaria condições totalmente distintas das actuais.

De resto, se as disposições do referido ante-projecto relativas ao controlo das subvenções se afiguram como pertinentes, não pode deixar de se sublinhar que é a própria alteração da filosofia que preside à actuação do Tribunal de Contas que vai permitir um correcto enquadramento deste tipo de controlo.

Em primeiro lugar, a enumeração das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos do proposto artigo 29.º, implicará a possibilidade de análise da actividade de todos os organismos públicos que podem ter um papel na atribuição de subvenções.

Em segundo lugar, se o anteprojecto mantém prudentemente algumas das funções mais tradicionais do Tribunal de Contas, ligadas ao controlo prévio e à mera análise da legalidade, também é certo que aponta no sentido de aprofundar o controlo posterior, prevendo o artigo 11.º entre as competências do Tribunal de Contas a de «efectuar o controlo *a posteriori* da gestão e das contas responsáveis pelos organismos e entidades que a lei determinar».

É nessa fiscalização *a posteriori* que surgem inovações da maior importância, já que não se trata meramente de julgar contas como sucedia anteriormente, mas sim de uma análise que pode ser de dois tipos: ou o julgamento de contas, função jurisdicional típica do Tribunal de Contas, ainda assim entendida em termos relativamente diversos, uma vez que se aponta para um julgamento que analise também a «eficácia, eficiência e pertinência de gestão», ou a apreciação através de relatórios da «regularidade e boa gestão financeira das entidades sujeitas a fiscalização».

Ora, é nesse tipo de análise que se vai encontrar com mais facilidade a possibilidade de considerar um controlo efectivo das subvenções ou outras formas de apoio, já que no exercício de uma função jurisdicional, o Tribunal se veria muito provavelmente confrontado com a dificuldade de ter que proferir com frequência decisões de apreciação de oportunidade e não de aplicação do direito.

Por outro lado, a apreciação global da política de subvenções e subsídios fiscais tem ainda expressão através de parecer sobre a conta geral do Estado que deve analisar, nos termos do artigo 13.º, alínea l) e j), as subvenções, avales e a «despesa fiscal».

---

(1) Com excepção da actividade de controlo das saídas levado a cabo pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

Temos, assim, que o quadro genérico traçado pelo anteprojecto de lei orgânica em relação ao controlo das subvenções é o seguinte:

— Sujeição a fiscalização preventiva de todos os diplomas e despachos relativos a subsídios concedidos pelo Estado, ou a créditos, avales ou outras formas e apoio quando o respectivo montante ultrapasse os 30 000 000$00;
— Sujeição a controlo *a posteriori* dos subsídios, subvenções, créditos, avales e outras formas de apoio do Estado, directamente ou indirectamente com o objectivo de apreciar a sua legalidade e verificar se os mesmos foram aplicados, de acordo com os condicionalismos fixados aos fins a que se destinavam;
— Apreciação, em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado da «despesa fiscal» gerada pelo recurso aos incentivos fiscais e dos restantes apoios concedidos pelo Estado e sua utilização pelos respectivos beneficiários.

Parece claro da análise que ficou feita que o actual quadro legal é totalmente insatisfatório em matéria de controlo das subvenções e outras formas de apoio do Estado.

O anteprojecto de Lei Orgânica do Tribunal de Contas na medida em que venha a ser efectivamente aprovado abrirá caminho a um controlo muito mais efectivo, ainda que não resolva todos os problemas que se colocam nesta matéria e exigem diversos complementos e clarificações.

É certo que se poderá perguntar se, implicando a revisão do regime de subvenções medidas legislativas que vão muito para além daquelas que se referem à competência e funcionamento do Tribunal de Contas, competirá a este apresentar sugestões de alteração legal.

A resposta parece ser totalmente afirmativa. Ao Tribunal de Contas compete, como, de resto, prevê o referido anteprojecto de lei orgânica, propor à Assembleia da República e ao Governo as medidas que tiver por convenientes, competindo a esses órgãos decidirem da sua promulgação ou não.

O contrário significaria que o Tribunal de Contas não exerceria em pleno as suas funções de controlo dos dinheiros públicos.

V

SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO DO REGIME LEGAL DAS SUBVENÇÕES

1. ASPECTOS GERAIS

Uma vez que se concluiu pela inadaptação do actual sistema de controlo das subvenções em Portugal, importa avançar com sugestões de alteração do respectivo regime legal por forma a garantir uma efectiva possibilidade de controlo das subvenções financeiras e dos incentivos fiscais e da utilização que é feita dos mesmos por parte das entidades beneficiárias.

As propostas de alteração do regime de controlo têm de partir das possibilidades oferecidas pelo actual quadro legal mas resultar antes de mais da constatação das suas deficiências. Têm de levar em conta a tradição financeira portuguesa em matéria de controlo das despesas públicas, mas reflectir a transformação necessária desses instrumentos, quer em face das disposições constitucionais vigentes, quer em face da evolução nas concepções e nas técnicas de gestão dos dinheiros públicos. Têm finalmente que adequar-se às condições concretas da economia e das finanças portuguesas, mas não podem ignorar aquilo que, internacionalmente, se vai fazendo em matéria de controlo dessa forma de despesa pública.

Criar um sistema de controlo adequado das subvenções e incentivos financeiros pressupõe, por outro lado, que se revejam diversos aspectos prévios, como sejam os da criação dos sistemas de incentivos e os da atribuição em concreto de tais incentivos, assegurando em relação a esses dois aspectos uma completa transparência de métodos e uma abertura total à generalidade dos sujeitos económicos.

Criar um controlo das subvenções é também necessariamente começar pela própria análise dos sistemas existentes para a concessão destas formas de auxílio público por forma a testar a sua constitucionalidade e compatibilidade com o direito comunitário.

Criar um sistema de controlo das subvenções exige também que os regimes de concessão sejam totalmente claros quanto aos objectivos prosseguidos, definam metas e calendários em tudo o que são aspectos susceptíveis de qualifica-

ção e medida, por forma a que em cada momento se possa saber se foram conseguidos os resultados pretendidos e se o foram com os meios adequados por forma a permitir a revisão do processo e assegurar a sua plena eficiência e economicidade.

Criar um sistema de controlo exige também que se definam regras claras quanto às contrapartidas exigidas aos beneficiários do auxílio público por forma a poder determinar-se se elas são cumpridas.

Criar um sistema de controlo exige também que sejam conferidos à entidade que vai controlar os mais amplos poderes de investigação sobre o projecto controlado, sobre as entidades públicas bem como sobre as entidades privadas beneficiárias do apoio público.

Criar um sistema de controlo exige também a clara definição de regras que estabeleçam a responsabilidade das entidades públicas e privadas intervenientes na concessão dos incentivos ou na sua utilização.

Criar um sistema de controlo exige também que exista um total acesso a esse sistema de todas as entidades interessadas.

Criar um sistema de controlo exige, para além de todas as medidas legislativas que consubstanciem os meios de acção que ficam apontados, que se dote a entidade que vai exercer esse controlo com os necessários meios humanos e materiais para o efeito.

Criar um sistema de controlo exige que, no seio da instituição, se adoptem os procedimentos e métodos que se revelem mais adequados ao desempenho cabal da tarefa e permitam determinar a eficiência com que foi efectuado o controlo.

Tudo isto implica que, sem prejuízo da manutenção dos sistemas actualmente existentes, se tente, num único diploma, disciplinar regras gerais relativas às subvenções.

É em relação a esse diploma que se desenvolvem as reflexões seguintes, que justificam o projecto de articulado que se apresenta.

2. DA CRIAÇÃO DAS SUBVENÇÕES

A análise feita à legislação portuguesa permitiu concluir pela existência de um elevado número de formas de auxílio do Estado, tornando-se a generalização de tais auxílios preocupante por tender a ser uma regra base da actividade económica.

O auxílio do Estado é obviamente legítimo e possível em face do texto constitucional português, mas afigura-se que, na medida em que vai implicar em muitos casos a violação do princípio da igualdade, devem ser definidas claramente as razões que levam a tal violação e os interesses que se quiserem com ela tutelar.

Não parece, efectivamente, que possam existir sistemas de auxílio do Estado que não prossigam fins tutelados constitucionalmente ou que violem as regras da concorrência derivadas da Constituição ou do direito comunitário.

Para assegurar tal objectivo, parece que não só se deve estabelecer uma orientação para o legislador, como também proceder à análise dos sistemas já existentes.

Essencial parece ser, ainda, a consagração de uma regra quanto ao formalismo legal de que se deve revestir a criação de qualquer sistema de subvenção que só deverá ser criado por qualquer uma das categorias de actos normativos previstas no artigo 115.º da Constituição.

3. DA ATRIBUIÇÃO DAS SUBVENÇÕES

Também a concessão de subvenções, sempre que não resulte automaticamente da legislação aplicável, mas pressuponha qualquer actividade concreta do Governo ou da Administração deverá ficar sujeita a uma dupla exigência: fundamentação e publicação no Diário da República.

Das decisões que atribuam ou neguem a atribuição de subvenções deverá sempre existir possibilidade de recurso de todos os interessados.

4. DAS CONTRAPARTIDAS DOS BENEFICIÁRIOS

Outro aspecto que se afigura como essencial é o da clara definição das contrapartidas que são exigidas aos beneficiários.

O controlo a que esses irão ficar sujeitos é, de facto, um controlo que se prende, em larga medida, com o cumprimento dessas contrapartidas.

5. DOS PODERES DE CONTROLO SOBRE OS BENEFICIÁRIOS

O estabelecimento de um sistema eficaz de controlo da utilização das subvenções pressupõe que a competência do Tribunal de Contas se exerça não só em relação às entidades públicas, mas também em relação às entidades privadas que vão beneficiar do sistema e cuja gestão deve poder ser apreciada pelo Tribunal.

Tal como ficou visto, a atribuição de tais poderes é frequente em termos de direito privado e parece totalmente compreensível em face dos objectivos da concessão das subvenções.

De resto, a legislação que regula a concessão de subvenções prevê um dever de informação por parte dos beneficiários, do qual devem ser extraídas todas as consequências necessárias.

A ideia não é sequer uma ideia nova na lesgislação portuguesa, já que, embora não se referindo ao Tribunal de Contas, a Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, que aprova as bases da concessão do aval do Estado, determina, na sua Base X, que «a concessão do aval confere ao Governo o direito de fiscalizar a actividade da entidade beneficiária da garantia, tanto do ponto de vista técnico e económico como do ponto de vista administrativo e financeiro».

6. DO CONTROLO DAS SUBVENÇÕES

A necessidade de estabelecer um sistema de controlo das subvenções pressupõe, antes de mais, que se decida que tipo de controlo se entende privilegiar, isto é, se se pretende optar por um controlo da legalidade das subvenções ou por um controlo que acentue os aspectos relacionados com a eficiência e economicidade, se se quer fazer controlo preventivo, ou, pelo contrário, exercer apenas formas de controlo *a posteriori*.

6.1. O controlo preventivo

O controlo preventivo constitui a forma de fiscalização da despesa pública com mais tradição no direito financeiro português e aquela que se tem exercitado com maior regularidade nos últimos anos, em detrimento das formas de controlo *a posteriori*.

Encontramos em Portugal, aliás, uma situação em que existe um duplo controlo preventivo, já que esse controlo é exercitado tanto pela Administração Pública, através da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, como pelo Tribunal de Contas.

Sem embargo de se reconhecer a diferença das entidades que levam a cabo tal tipo de controlo, há que admitir que se trata de uma duplicação nem sempre compreensível em toda a sua extensão e que ainda o é menos se tivermos presente que esta fiscalização preventiva acaba por ocupar uma parcela significativa da actividade do Tribunal de Contas.

É a constatação dessa duplicação que leva a que vários países tenham caminhado no sentido da supressão da análise preventiva, ou a que se formulem, noutros, propostas nesse sentido.

De facto, a duplicação encontra poucas justificações no plano teórico e leva muitas vezes apenas a um aumento da burocracia e a uma consequente lentidão na tomada e execução da decisão financeira (1).

Não parece, em qualquer caso, sensato pensar que se deva abandonar totalmente o controlo preventivo da legalidade no que diz respeito à concessão de subvenções e incentivos financeiros.

Em tal sentido aponta desde logo a tradição jurídica portuguesa mas aponta também o anteprojecto de lei orgânica do Tribunal de Contas que, reformulando embora tal matéria de forma significativa, optou por manter esta forma de controlo em relação à generalidade da despesa pública, pelo que mal se compreenderia que, pretendendo submeter as subvenções ao regime de controlo da despesa pública, se excepcionasse esse regime neste ponto.

Acresce ainda o facto de, da análise da legislação relativa ao Tribunal de

---

(1) A doutrina financeira e administrativa italiana tem criticado asperamente uma situação paralela existente na Itália. M. S. Giannini, *L'Unità della scienzia dell'amministrazione*, Milão, 1957, por exemplo, considera ser tal duplicação o reflexo da tendência dos poderes públicos para se tornarem irracionais economicamente.

Contas, ter resultado que, em rigor, a concessão não automática de incentivos deveria ser já submetida a visto do Tribunal de Contas, o que não tem sucedido, pelo que a alteração dessa sujeição poderia ter um significado de legitimação de tais práticas.

Crê-se, assim, ser de manter e reforçar a necessidade de concessão de visto que obviamente só pode exercitar-se nos casos em que a concessão dos incentivos não é automática.

Tal análise prévia não deve, em qualquer caso, ser uma forma exclusiva de controlo, mas antes deve ser conjugada com o controlo *a posteriori* em termos que, de seguida, se apontarão.

6.2. O controlo *a posteriori*

É através de um controlo *a posteriori* adequadamente formulado que se poderá efectivamente alcançar o desejável objectivo de disciplinar a matéria das subvenções e incentivos fiscais. Impõe-se, no entanto, que se determinem as formas de que se reveste o controlo *a posteriori*, ou seja, que se opte entre a possibilidade de jurisdicionalizar tal controlo, sujeitando a julgamento as contas das entidades beneficiárias e a possibilidade de exercer uma fiscalização que se não traduza no exercício de poderes jurisdicionalizados (1).

Ficou já dito que o anteprojecto de lei orgânica do Tribunal de Contas não apontava para uma fiscalização jurisdicionalizada das subvenções e que, correctamente, não o fazia.

Contra a hipótese de julgamento de tais contas erguiam-se, de facto, não só a circunstância de as mesmas não estarem sujeitas às regras normais da contabilidade pública, como o tratar-se de uma matéria em que os aspectos jurídicos necessariamente não são os únicos nem porventura os essenciais.

Ambas as soluções são equacionáveis de um ponto de vista teórico e até constitucional, já que a Constituição, ao atribuir competência ao Tribunal para fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei lhe mandar submeter, permite optar por qualquer uma das soluções.

Torna-se, por outro lado, evidente que, na medida em que a apreciação das subvenções se fará tendencialmente no sentido de averiguar a racionalidade da sua gestão, poderão ocorrer situações em que se entre em jogo com a difícil questão dos limites de apreciação dos tribunais sobre os actos do legislador.

Ou seja, sendo muito provável que a análise de sistemas de subvenção leve a concluir pela sua ineficiência e pela necessidade de alteração, é preferível que o Tribunal esteja totalmente livre para analisar com toda a plenitude a política legislativa e transmitir as suas opiniões (2).

---

(1) A generalidade da doutrina distingue entre estes dois tipos de controlo. Ver, por todos, Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 2.ª edição, Coimbra, 1984, pág. 116.

(2) A questão dos limites da apreciação pelos Tribunais dos actos legislativos do Governo tem sido apreciada sobretudo a propósito dos julgamentos de constitucionalidade a emitir pelo Tribunal Constitucional, que se tem ocupado do assunto, confirmando a orientação anterior da

Mas, se a fiscalização *a posteriori* do Tribunal de Contas não deve, em nossa opinião, traduzir-se num julgamento das contas, por que meios se poderá, então, realizar?

Uma primeira via pela qual essa análise pode ser concretizada é a do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, onde devem estar reflectidas as formas de apoio concedidas pelo Estado, de harmonia, aliás, com o citado anteprojecto, e onde, consequentemente, é possível dar conta dos resultados de qualquer averiguação levada a cabo pelo Tribunal de Contas.

Não parece, no entanto, que a mera apreciação das subvenções no Parecer sobre a Conta Geral do Estado seja susceptível de consubstanciar um adequado controlo sobre as subvenções, pelo que se torna necessário pensar noutra forma de exercício e de divulgação de resultados do controlo levado a efeito.

A elaboração de relatórios de fiscalização que possam ser transmitidos às entidades pertinentes para a sua apreciação parece um primeiro aspecto da máxima importância que haverá que conjugar com a possibilidade de publicação desses mesmos relatórios no Diário da República.

6.2.1. **Tipo de controlo**

Outra questão essencial que terá de ser encarada é a do tipo de controlo que se pretende levar a cabo, ou seja, a de determinar se se pretende exercitar um mero controlo de legalidade ou se se quer, pelo contrário, avançar no sentido de apreciar a economicidade.

Tendo ficado já estabelecido que o controlo preventivo de legalidade não será suprimido, mais se reforça a convicção de que deverá existir um controlo virado sobretudo para aspectos de economicidade da despesa.

Tal orientação no sentido da apreciação dessa economicidade que resulta do anteprojecto do Tribunal de Contas é, aliás, aquela que se afigura mais ade-

---

Comissão Constitucional. A este propósito, ver o Acórdão n.º 25/84, de 19 de Março, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 1984, 2.º vol., pág. 24, onde se afirma:

«Por vezes, tem-se sentido que o Tribunal Constitucional é como que um areópago, «um conselho de sábios», que poderia corrigir os erros políticos ou de política legislativa cometidos, real ou supostamente, pelas entidades que, entre nós, detêm a competência legislativa (a Assembleia da República, o Governo, etc.).

Para tanto seria preciso que o Tribunal Constitucional possuísse não só uma competência técnica nos mais variados domínios do conhecimento, como se fosse, por exemplo, um miniparlamento, mas também competência funcional para emitir *valorações* (que não sejam as que a Constituição permite), para controlar os *objectivos políticos* do legislador quanto à sua *correcção* e *oportunidade*, bem como os *prognósticos* feitos pelo legislador quanto ao resultado futuro da sua obra: por exemplo, no caso, avaliar até que ponto a nova lei sobre o aborto, por si ou combinada com as leis de defesa da maternidade, planeamento familiar, etc., será capaz de realizar o objectivo de, pelo menos, diminuir as já referidas cifras negras relativas aos abortos clandestinos.

Isso não está, nem nunca esteve, no âmbito da missão dos tribunais constitucionais, até porque eles teriam então de interferir a todo o momento nos poderes legislativos da Assembleia e do Governo, o que seria contrário a um dos mais fundamentais princípios da organização política, ou seja, o chamado princípio da separação dos poderes, a que se refere o artigo 114.º da nossa Constituição, cuja génese remonta aos primórdios do constitucionalismo liberal.»

quada em geral ao controlo da despesa pública e aquela que é recomendada internacionalmente.

Na já citada declaração de Lima da INTOSAI, define-se logo no ponto 1 a finalidade do controlo nos seguintes termos:

> «A instituição do controlo é emanente à administração das finanças públicas. O controlo não representa uma finalidade em si mesma, mas uma parte imprescindível de um mecanismo regulador que deve assinalar oportunamente os desvios normativos e as infracções dos princípios da legalidade, rentabilidade, de utilidade e racionalidade das operações financeiras, de modo a que possam adoptar-se as medidas correctivas convenientes em cada caso, determinar-se a responsabilidade dos órgãos culpados, exigir-se a indemnização correspondente e adoptar-se as determinações que impeçam ou, pelo menos, dificultem a repetição de tais infracções no futuro.»

Mas se é certo que o controlo da economicidade das despesas públicas se parece impor, também é certo que tal preocupação apenas tem tido acolhimento parcelar entre nós e que a própria Constituição de 1976 ao atribuir ao Tribunal de Contas competência para fiscalizar a legalidade das despesas, veio permitir interpretações literais no sentido do considerar que a apreciação da economicidade estava excluída (1).

Ainda assim, a legislação portuguesa mais recente em matéria de fiscalização tem apontado no sentido de ela não se limitar à estrita apreciação da legalidade, como sucede, por exemplo, com o Decreto-Lei n.º 147/80, de 22 de Maio, que determina no artigo 1.º, n.º 2, que, em relação aos contratos celebrados pelo Estado, o Tribunal de Contas deve verificar se «as suas condições são as mais vantajosas para o Estado» (2).

Mais expressamente ainda o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 313/82, de 5 de Agosto, veio determinar que «a gestão económico-financeira e patrimonial das entidades legalmente obrigadas à prestação de contas ao Tribunal de Contas, poderá ser objecto de apreciação por parte daquele Tribunal».

É, no entanto, na Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro, que vamos encontrar uma disposição essencial nesta matéria, constante do artigo 2.º que, depois

---

(1) Como aquela que é feita pelo Professor Teixeira Ribeiro em Parecer de 1 de Abril de 1987, junto a processo de apreciação da constitucionalidade no Tribunal Constitucional. Note-se, no entanto, que anteriormente o Professor Teixeira Ribeiro, ob. cit., parecia admitir a constitucionalidade da fiscalização económica, ver pág. 111, nota 1. Mais explicitamente escrevia ainda: «O Tribunal de Contas verifica a legalidade de fundo e de forma desses documentos: se os contratos foram celebrados pelas entidades competentes e preenchem os requisitos exigidos por lei; se a pessoa nomeada em portaria ou despacho reúne as condições legais para o exercício do cargo, etc. Verifica também o cabimento orçamental das despesas que os documentos originam. E verifica ainda a utilidade dessas despesas e particularmente a economicidade dos contratos, isto é, se as condições deles são as mais vantajosas para o Estado.»

(2) Sobre esta disposição, cfr. Sousa Franco, *Finanças*, cit., pág. 413, distinguindo entre «visto de legalidade» e «visto de economicidade». Também, nesse sentido, Guilherme Oliveira Martins, *Constituição Financeira*, 2.º vol., Lisboa, 1987, págs. 352-353.

de determinar nos n.os 1 e 2 que a fiscalização da execução orçamental compete à administração pública e ao Tribunal de Contas, prevê, no n.º 3 que «a fiscalização a exercer pelas entidades referidas nos números anteriores deve atender ao princípio de que a execução orçamental deve obter a maior utilidade e rendimentos sociais com o mais baixo custo» (1).

Tal orientação da Lei n.º 40/83, que constitui uma directiva clara às entidades responsáveis pela fiscalização das despesas públicas no sentido de procederem àquilo que pode ser designado por uma apreciação de «mérito» (2) das despesas públicas, representa, em nosso entender, a evolução lógica do sistema de controlo das despesas públicas (3-4).

Convém ainda notar, em matéria de controlo de subvenções, que o projecto de Estatuto dos Benefícios Fiscais dos Professores Sousa Franco e Alberto Xavier apontava, no n.º 3 do artigo 12.º, para uma apreciação da «justiça e eficácia do benefício tributário».

Importará, em qualquer caso, determinar se é possível ao Tribunal de Contas proceder à análise económica das despesas públicas em face das dúvidas que entretanto se lavantaram e que tiveram expressão no citado Parecer do Professor Teixeira Ribeiro.

A questão apreciada pelo Professor Teixeira Ribeiro é a de uma disposição da lei orçamental — n.º 4 do artigo 18.º, que prevê que «O Tribunal de Contas apreciará a legalidade de todas as despesas autorizadas e pagas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, bem como a eficiência da respectiva gestão económica, financeira e patrimonial».

Em face de tal disposição e ainda que sem desenvolver muito o seu raciocínio, sustenta o Professor Teixeira Ribeiro a sua inconstitucionalidade, porque a competência do Tribunal de Contas está fixada constitucionalmente e limitada à apreciação da legalidade.

Ora, escreve o Professor Teixeira Ribeiro: «consequentemente a lei pode atribuir ao Tribunal de Contas a apreciação da legalidade das despesas de um Gabinete de Gestão Financeira, como o faz aquele n.º 4, mas o que não pode é atribuir-lhe a apreciação da eficácia da respectiva gestão como o n.º 4 também faz, já que isso seria conceder ao Tribunal uma competência que a Constituição lhe negou. Temos aqui, pois, uma norma inconstitucional.»

Estamos em crer, e salvo o devido e muito respeito, que o Professor Teixeira Ribeiro não tem razão, sendo a sua posição determinada por uma leitura exclusivamente literal da disposição em apreço.

---

(1) Disposição idêntica constava já da anterior lei de enquadramento do orçamento — Lei n.º 64/77, de 26 de Agosto.

(2) Luís Cabral Moncada, *Perspectivas do Novo Direito Orçamental Português*, Coimbra, 1984, pág. 53.

(3) Neste sentido, Cabral Moncada, ob. cit., págs. 54-55, ligando o sistema de controlo da economicidade ao plano económico.

(4) Note-se ainda que a ideia de controlo da economicidade está implícita no apoio que o Tribunal de Contas Português deve dar ao Tribunal de Contas Comunitário que faz este tipo de controlo.

Efectivamente, não cremos que seja possível considerar que a disposição do artigo 219.º da Constituição tenha o sentido que lhe pretende atribuir o Professor Teixeira Ribeiro (1).

A questão, com efeito, parece dever ser colocada nos termos para que apontam Gomes Canotilho e Vital Moreira, embora sem chegarem a uma conclusão, ou seja, saber se «o conceito de "legalidade" das despesas pode ser alargado de modo a abarcar a apreciação da justificação económica da despesa ("economicidade" nos termos da doutrina)» (2).

Ora, a determinação da extensão do conceito de legalidade está essencialmente dependente da análise da Constituição Financeira portuguesa e dos objectivos que são assinalados no texto constitucional à gestão dos dinheiros públicos.

É um dado por de mais assinalado (3) que a disciplina orçamental se afirma com o liberalismo político dentro de uma preocupação de defesa dos contribuintes e de garantia contra eventuais excessos dos executivos.

A despesa pública é, nesse quadro, uma despesa limitada e que, em conformidade com as concepções teóricas então dominantes, não exerce qualquer função de natureza social ou económica.

Não há, consequentemente, lugar a qualquer apreciação dos efeitos económicos da despesa, dentro daquilo que se considera, então, ser o controlo de legalidade, isto é, de conformidade com os diplomas legais que criam a despesa ou regulam a sua execução.

Os efeitos económicos pretendidos — limitação da despesa pública — estariam com efeito automaticamente alcançados.

Bem diverso é o caso da Constituição Portuguesa de 1976, que assinala aos instrumentos financeiros funções de outro tipo e que resultam, como nota o Professor Sousa Franco (4) numa subordinação da sua gestão aos objectivos de Portugal (artigo 2.º) às «tarefas fundamentais do Estado» (artigo 9.º) e aos objectivos normativos de política económica e financeira do Estado (artigo 81.º).

A concepção funcional das finanças públicas (5), fortemente adoptada pela Constituição Portuguesa, tem expressão quer nas disposições dos artigos 106.º

---

(1) Tem, no entanto, razão o Professor Teixeira Ribeiro, ao sustentar que a competência do tribunal está fixada constitucionalmente e que, por isso, seria inconstitucional qualquer alargamento dessa competência. Por isso, parece que a hábil interpretação ensaiada por Carlos Moreno, ob. cit., pág. 47, no sentido que «se são as leis em vigor post-constitucionais a determinar expressamente aos serviços e organismos que realizem as suas despesas tão-só após avaliarem e aquilatarem da sua economicidade, quando o Tribunal de Contas proceder ao controlo da legalidade das despesas públicas, não poderá também deixar de avaliar o aspecto da sua economicidade». O que se passaria, de facto, em tal caso, é que tais leis seriam inconstitucionais, não devendo o Tribunal aplicá-las.

(2) *Constituição Anotada*, cit., pág. 337.

(3) Por todos, Sousa Franco, *Finanças*, cit.

(4) *Sobre a Constituição Financeira de 1976-82, in* Estudos de Comemoração ao XX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais, Lisboa, 1983.

(5) Ver supra, capítulo I.

e 107.º da Constituição, quer na ligação estabelecida entre o Orçamento e o Plano (1).

De facto, a alínea c) do artigo 93.º da Constituição, ao estabelecer que o plano anual constitui a base fundamental da actividade do Governo e tem a sua expressão financeira no Orçamento do Estado, vem demonstrar claramente que a execução orçamental tem de fazer-se em respeito com esse plano e com os seus objectivos, definidos no artigo 91.º da Constituição (2).

É por isso que a apreciação da legalidade das despesas públicas não só permite conhecer da sua economicidade, mas antes exige essa apreciação, não sendo, de todo, aceitáveis as interpretações que tendem a ver contrariedade entre esses dois tipos de controlo.

A despesa pública é entendida, com efeito, numa perspectiva funcional e é a sua adequação à finalidade que lhe é assinalada que permite concluir pela sua legalidade.

Mas é esse controlo sobre a adequação à finalidade que constitui, em termos amplos, a apreciação da economicidade e da eficiência da despesa.

6.3. O controlo da economicidade

Vimos já que o controlo a exercer sobre a utilização das subvenções não deve limitar-se aos aspectos estritos da legalidade, mas antes orientar-se no sentido de uma apreciação da sua economicidade (3).

Em linhas gerais, procura-se fazer com este tipo de análise uma apreciação da «qualidade de gestão» (4), mas dentro dessa ideia genérica são múltiplos os aspectos que devem ser considerados e também as terminologias usadas.

Nos sistemas de controlo anglo-saxónico que, como ficou referido, funcionam como modelo inspirador das mais recentes revisões de funções de diversos Tribunais de Contas, procura-se, sobretudo, indagar da «efficiency», ou seja, da relação entre os resultados obtidos e os meios empregados e da «effectivness», ou seja, do grau de realização dos objectivos.

A adopção de técnicas sofisticadas de auditoria nesses sistemas permite uma grande verificação da eficiência da resposta dada pelo aparelho administrativo às necessidades da colectividade.

Trata-se, no entanto, de sistemas de controlo que se vão exercer sobre órgãos da administração com um grau de eficiência muito superior aos portugueses e habituados a uma gestão em termos distintos.

Acresce ainda que o controlo externo que é praticado nesses países assenta

---

(1) Para uma análise das alterações introduzidas pela revisão constitucional de 1982, ver Sousa Franco, *Constituição*, cit.

(2) Nesse sentido, Cabral Moncada, ob. cit., pág. 55.

(3) Entre os vários termos que poderiam ser usados para designar este tipo de controlo, optou-se pelo de «economicidade» por já ter alguma tradição entre nós. Ver Sousa Franco, *Finanças*, cit.; Carlos Moreno, *O Tribunal de Contas*, cit.

(4) Carlos Moreno, ob. cit., pág. 46.

numa articulação estreita com os próprios organismos de controlo interno dos serviços analisados que seria difícil de conseguir neste momentos em Portugal.

Crê-se, assim, que se deverá avançar muito cuidadosamente nesta matéria, por forma a que o sistema que se vai criar possa funcionar efectivamente.

A nível legislativo parece que apenas se deverá consagrar em termos genéricos que o tribunal deverá efectuar esse tipo de controlo que, depois, deverá ser desenvolvido internamente pelo tribunal em função dos meios disponíveis e dos objectivos definidos.

Importará, no entanto, que o tribunal defina critérios concretos de auditoria, em colaboração com todas as entidades envolvidas e que os torne públicos.

PROPOSTA DE DIPLOMA LEGAL

Artigo 1.º

(Finalidades da ajuda económica do Estado)

A concessão de auxílio económico por parte do Estado ou de outra pessoa colectiva de direito público a qualquer agente económico reveste-se de carácter excepcional, fundamenta-se em motivo de interesse público tutelado constitucionalmente e faz-se com respeito pelo princípio da igualdade de oportunidades e pelas regras da concorrência e em obediência ao disposto na presente lei.

Artigo 2.º

(Análise pelo Tribunal de Contas)

1. O Tribunal de Contas procederá à análise de todos os sistemas de incentivos financeiros e fiscais em vigor com vista a determinar a conformidade dos mesmos com os critérios definidos no artigo primeiro da presente lei.
2. Os resultados de tal análise bem como as propostas de reformulação, serão transmitidos ao Governo e à Assembleia da República.

Artigo 3.º

(Definições)

Para os efeitos da presente lei são consideradas formas de auxílio económico pelo Estado:

a) Os incentivos de natureza fiscal, quer consistam em isenções, reduções de taxa, reduções ou outras formas de tratamento que excluam os beneficiários do regime-regra da tributação;
b) As subvenções, consistentes em vantagens de carácter financeiro quer se revistam da forma de subsídio não reembolsável ou da concessão do crédito bonificado ou em outras condições especiais.

Artigo 4.º

(Criação de incentivos)

1. Os diplomas que criem incentivos de natureza fiscal ou financeira indicarão sempre de forma clara a razão de ser da sua criação e definirão os objectivos a conseguir por forma a poder determinar-se em qualquer momento se os mesmos estão a ser prosseguidos.

2. A criação de incentivos de natureza fiscal só pode ser feita com respeito pelo disposto na Constituição, podendo a respectiva lei prever que o Governo defina condições concretas de atribuição de incentivos através de decreto regulamentar.

3. A criação de subvenções financeiras apenas poderá ser feita por decreto-lei que poderá prever a sua regulamentação.

Artigo 5.º

(Obrigações dos beneficiários)

1. A concessão de qualquer forma de auxílio económico público cria para os beneficiários a obrigação de fornecerem todos os elementos de informação que lhes sejam solicitados e sujeita-os ao controlo da sua actividade, tanto do ponto de vista da legalidade como do ponto de vista técnico-económico.

2. Quando a concessão do auxílio tiver sido feita em termos da sua utilização pode ser controlada independentemente da restante actividade do sujeito beneficiário, o controlo apenas incidirá sobre os elementos relativos à utilização do auxílio.

Artigo 6.º

(Auxílios automáticos e não automáticos)

1. A concessão de auxílio económico público pode ser automática ou não automática.

2. Os auxílios automáticos resultam directamente da lei, enquanto os não automáticos pressupõem um ou mais actos posteriores de aplicação.

3. Nos casos em que a concessão não seja automática será sempre necessário o requerimento do interessado explicando detalhadamente as razões que o levam a considerar-se em condições de poder beneficiar do auxílio.

Artigo 7.º

(Publicação e fundamentação do despacho de concessão)

1. A concessão de qualquer auxílio económico público será sempre determinada por despacho publicado na II Série do Diário da República.

2. O despacho referido no número anterior será sempre acompanhado de uma fundamentação clara dos motivos de facto e de direito que determinaram a concessão.

3. Serão igualmente publicados na II Série do Diário da República os despachos devidamente fundamentados que neguem a concessão de auxílio económico público.

Artigo 8.º

(Recurso)

1. Das decisões que neguem a atribuição de auxílio económico é sempre possível recurso para os tribunais administrativos (ou para o Tribunal de Contas, de harmonia com processo a regulamentar no prazo de noventa dias), por parte do interessado.

2. Aos agentes económicos que considerem que a atribuição de auxílio económico a outros agentes violou as regras da concorrência, é reconhecido interesse directo e legítimo para recorrer da decisão de concessão.

Artigo 9.º

(Comunicação ao Tribunal de Contas)

Todos os organismos públicos são obrigados a comunicar ao Tribunal de Contas a lista de incentivos fiscais ou subvenções financeiras concedidas, bem como as condições da concessão e as contrapartidas dos beneficiários a fim de habilitar o Tribunal a proceder ao respectivo controlo.

Artigo 10.º

(Visto do Tribunal de Contas)

1. Estão sujeitos a visto do Tribunal de Contas todos os despachos relativos à concessão de auxílio económico pelo Estado ou qualquer outra pessoa colectiva de direito público quando o mesmo ultrapasse os 30 000 000$00.

2. O visto do Tribunal de Contas terá por finalidade verificar se a concessão do auxílio se fez em conformidade com as leis em vigor, se os encargos têm cobertura orçamental e se existe justificação económica para a sua concessão.

3. O visto do Tribunal de Contas terá sempre carácter urgente e apenas pode ser dispensado em caso de necessidade decorrente de calamidade pública.

Artigo 11.º

(Fiscalização dos auxílios)

1. O Tribunal de Contas procederá à fiscalização da utilização dos auxílios económicos do Estado por forma a verificar da sua legalidade e ainda se os

mesmos foram aplicados, de acordo com os condicionalismos fixados, aos fins a que se destinavam.

2. A fiscalização pelo Tribunal de Contas pode ter lugar por decisão do respectivo Presidente, a pedido da Assembleia da República ou de qualquer membro do Governo ou responsável pela direcção de um organismo que tenha atribuído auxílio económico, do Procurador-Geral da República, da Alta Autoridade Contra a Corrupção ou a requerimento dos próprios beneficiários.

Artigos 12.º

(Dever de colaboração com o Tribunal de Contas)

1. O Tribunal de Contas, ao proceder à fiscalização referida no número anterior poderá solicitar às entidades beneficiárias e às entidades que atribuíram o auxílio, todas as informações que considere necessárias.

2. O Tribunal poderá ainda solicitar o apoio técnico de qualquer organismo do sector público administrativo.

Artigo 13.º

(Resultados da fiscalização)

1. Os resultados da fiscalização levada a cabo pelo Tribunal de Contas serão comunicados aos fiscalizados por forma a poderem ser pelos mesmos comentados, após o que serão transmitidos às entidades que a tinham solicitado.

2. O Presidente do Tribunal de Contas poderá determinar o seu envio a outras entidades, designadamente à Assembleia da República, e a publicação na II Série do Diário da República.

3. Sempre que os resultados da fiscalização concluam pela existência de indícios de utilização fraudulenta de dinheiro público, o Presidente do Tribunal comunicará os mesmos ao Procurador-Geral da República com vista à instauração de procedimento crime.

4. Serão também incluídos no Relatório Anual do Tribunal de Contas os elementos respeitantes às fiscalizações levadas a cabo.

Artigo 14.º

(Responsabilidade pela concessão do auxílio)

1. Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente nos termos da legislação em vigor pelos seus actos ou omissões que constituam violação da disciplina reguladora da concessão de auxílio económico público.

2. Os funcionários e agentes do Estado responderão civil, criminal e disciplinarmente nos casos previstos no número anterior.

Artigo 15.º

(Incumprimento dos beneficiários)

1. No caso de utilização irregular de auxílio económico público ou de não cumprimento das contrapartidas fixadas, haverá lugar, no caso das subvenções financeiras, à imediata reposição da quantia recebida e ao pagamento de juros de mora à taxa legal máxima permitida por todo o prazo da utilização e, no caso dos incentivos fiscais, ao pagamento do imposto que seria devido se não tivesse sido concedido o incentivo e bem assim aos respectivos juros de mora.

2. Os beneficiários incorrem ainda numa coima correspondente ao dobro do montante do auxílio recebido.

Artigo 16.º

(Parecer sobre a Conta Geral do Estado)

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado analisará em especial a política de concessão de auxílio económico público e respectivos resultados.

JURISPRUDÊNCIA

AGENTES — CARREIRAS — CONCURSOS

ASSENTO N.º 1/88 (1)

Conselheiro Relator:
Dr. Alfredo José de Sousa

Recurso Extraordinário n.º 1/88
Sessão de: 1988.Maio.31

TRIBUNAL DE CONTAS

Por ter sido publicado com inexactidão no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 165, de 19 de Julho de 1988, novamente se publica o seguinte:

Recurso extraordinário n.º 1/88 — Assento n.º 1/88

I — O Sr. Ministro do Emprego e da Segurança Social vem requerer a emissão de um assento para fixação de jurisprudência nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 8/82, relativamente à decisão de recusa de visto no processo n.º 18 799/87 e à decisão de concessão de visto no processo n.º 18 796/87, respeitantes aos provimentos como técnicos superiores de 1.ª classe da Direcção-Geral de Higiene e Segurança do Trabalho, respectivamente da engenheira Clarisse Gonçalves Guerreiro e da engenheira Maria Irene Carvalho do Nascimento Silva.

Para tanto, e em síntese, alega:

a) Ambos os provimentos decorreram do mesmo concurso;
b) Ambas as concorrentes eram contratadas além do quadro, equiparadas a técnicas superiores de 2.º e 1.ª classes, respectivamente;
c) Ambas as concorrentes desempenhavam funções como agentes noutro serviço que não aquele para cujos lugares foi aberto concurso;
d) Foi recusado o visto à nomeação da engenheira Clarisse porque, não sendo funcionária, não devia ter sido admitida ao concurso (face ao artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro), tendo idêntica nomeação da engenheira Maria Irene merecido o visto.

II — Admitido liminarmente o recurso, o Ex.mo Procurador-Geral da República-Adjunto teve vista e emitiu parecer no sentido de ser formulado o seguinte assento:

---

(1) Publicado no Diário da República, I.ª Série, de 19 de Julho de 1988. Nova publicação no Diário da República, I.ª Série, de 6 de Agosto de 1988, por ter saído com inexactidões.

Os princípios relativos à intercomunicabilidade, horizontal e vertical, dos funcionários, contidos nos artigos 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, e 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, são igualmente aplicáveis aos agentes que reúnam os demais requisitos exigidos por lei para poderem se opositores aos concursos neles previstos.

Das tão extensas quão doutas alegações que permitiram àquele ilustre magistrado sustentar esta conclusão alinham-se, em síntese, as que se nos afiguram mais significativas:

a) Apesar de o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79 contemplar a intercomunicabilidade de carreiras apenas para os funcionários, na medida em que ela se traduz em «valorização das categorias», aplica-se aos agentes por força do artigo 1.º, n.º 2;
b) Os artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 165/82, de 10 de Fevereiro, que pela primeira vez estabeleceram um regime completo de mobilidade interministerial e interprofissional, eram explícitos em contemplar funcionários e agentes, do mesmo modo com o que sucedia no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 35/80, de 14 de Março, e depois no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 140/81, de 30 de Maio;
c) O Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, que revogou o Decreto-Lei n.º 165/82, explicita no seu artigo 19.º que a mobilidade profissional e territorial, em cujos instrumentos se inclui o concurso, é extensiva aos agentes;
d) O facto de o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, diploma que regulamenta apenas um dos instrumentos de mobilidade — o concurso —, se referir aos funcionários não exclui da intercomunicabilidade os agentes, pois que para estes ele resulta, como regra, do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e especialmente do artigo 7.º, n.º 2, do próprio Decreto-Lei n.º 44/84.

III — Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Antes de tudo, importa aferir se as duas decisões são opostas «relativamente à mesma questão de direito» e foram proferidos «no domínio da mesma legislação», como exige o artigo 6.º da Lei n.º 8/82 para viabilizar a fixação de jurisprudência.

Como resulta do exame dos respectivos diplomas de provimento, ambas as nomeações foram enquadradas, além de outros, no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, norma que baseou a deliberação da recusa de visto no processo n.º 18 799/87 e da concessão de visto no processo n.º 18 796/87.

A situação de facto que suportou as nomeações sujeitas a visto é a seguinte:

a) Engenheira Maria Irene (processo visado):
É licenciada em Engenharia Civil;
É técnica superior de 1.ª classe contratada além do quadro no Gabinete para a Pesquisa e Exploração do Petróleo/MIE desde 4 de Outubro de 1980;

Naquele organismo desempenhava tarefas na área dos sistemas de informação e no apoio à concepção de aplicações com sistemas de grande porte como o *Univac-100/80*, prestando apoio e colaboração no Departamento de Tratamento Automático de Informação e Optimização;

Foi destacada para o LNETI desde 7 de Fevereiro de 1980;

b) Engenheira Clarisse (recusa de visto):

É licenciada em Engenharia Civil;

É engenheira civil de 2.ª classe contratada além do quadro desde 14 de Fevereiro de 1980 na ex-Direcção-Geral do Equipamento Regional e Urbano/ex-Ministério da Habitação e Obras Públicas, depois de ter sido técnica de 2.ª classe contratada além do quadro da ex-Direcção-Geral de Projectistas e Consultores desde 15 de Fevereiro de 1978;

Naquele organismo apreciava projectos de obras a comparticipar nos vários programas de equipamento, tendo em vista não só a boa execução técnica dos trabalhos, prorrogações de prazos, trabalhos a mais e a menos e revisão de preços como as condições de segurança de pessoal de acordo com a legislação aplicável e cadernos de encargos;

c) Ambas foram opositoras ao concurso de acesso para lugares de técnico superior de 1.ª classe do quadro da Direcção-Geral de Higiene e Segurança do Trabalho/MTSS, aberto pelo aviso publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 13 de Fevereiro de 1985, a p. 1446, no qual se indica que àqueles compete «conceber, adoptar e ou apurar métodos e processos técnico-científicos, elaborando estudos, concebendo e desenvolvendo projectos e emitindo pareceres tendo em vista propor a tomada de decisões superior sobre medidas de política e gestão», actividades a exercer «no campo da segurança, saúde dos trabalhadores e ambiente de trabalho [...]»;

d) No mesmo aviso indicam-se como candidatos, além dos técnicos superiores de 2.ª classe do quadro da respectiva Direcção-Geral, os «*titulares de categoria de outra carreira* de idêntico nível que reúnam os requisitos fixados [...] no *artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro*, habilitados com licenciatura em Engenharia e Medicina»;

e) Ambos os despachos de nomeação foram proferidos na mesma data e pela mesma entidade.

Há assim oposição de julgados entre a *decisão da recusa de visto* com fundamento em que a engenheira Clarisse, enquanto *agente* com categoria equivalente à de engenharia civil de 2.ª classe da Direcção-Geral do Equipamento Regional e Urbano, não podia nem devia ter sido admitida ao concurso nem nomeada técnica superior de 1.ª classe do quadro da Direcção-Geral de Higiene e Segurança do Trabalho, face ao artigo 26.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 44/84, que admite a intercomunicabilidade horizontal apenas aos *funcionários*, e a *decisão que concedeu o visto* à nomeação da engenheira Maria Irene para igual lugar, apesar de ser também *agente* da ex-Direcção-Geral do Equipamento Regional e Urbano.

Que havia *mudança de carreira*, e não simples acesso ou promoção na mesma carreira quanto à engenheira Clarisse, resulta claro não só pela designação da categoria a que enquanto agente estava equiparada como pelo respectivo conteúdo funcional, como até pelas atribuições do organismo onde prestava serviço (artigos 2.º e 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 156/77, de 15 de Abril).

O mesmo sucedia relativamente à engenheira Maria Irene, apesar de equiparada a técnica superior de 1.ª classe.

É que, *não obstante a designação das categorias ser igual* — técnicos superiores —, as carreiras de origem e de destino são diferentes, face ao respectivo conteúdo funcional.

A carreira de técnica superior é uma *carreira tipo*, com «categorias abstractas, simples modelos das diversas carreiras que nela se integram», devendo incluir-se em cada uma destas carreiras em concreto licenciados com formação académica própria, adequada às respectivas funções (cf. João Alfaia, *Conceitos Fundamentais*, vol. I, p. 64).

Apesar da designação comum às várias carreiras integradas na carreira abstracta de técnico superior, apenas se considera comum a carreira das «áreas de organização e gestão de pessoal» (cf. o n.º 4 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 44/84).

De tal modo que só nessas áreas é possível a constituição centralizada de reservas de recrutamento de técnicos superiores para posterior afectação ao quadro de qualquer dos serviços da Administração (cf. os artigos 43.º e 48.º do Decreto-Lei n.º 44/84).

É que, em princípio, são carreiras comuns aquelas que têm a mesma designação e conteúdo funcional, qualquer que seja o quadro ou organismo em que se inserirem, pelo que a mudança de quadro ou organismo pela via do concurso para lugares de acesso não implica mudança de carreira.

O mesmo não sucede com as carreiras que, *apesar de designação abstracta comum*, têm diferente conteúdo funcional, pelo que a mudança entre elas para lugares de acesso só é possível, além do mais, se existir «identidade ou afinidade funcional entre as tarefas e responsabilidades inerentes a uma e outra carreira» [cf. as alíneas c) do n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84 e c) do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 248/85].

Impõe-se assim concluir que ambas as candidatas, porque não estavam integradas na carreira técnica superior da Direcção-Geral de Higiene e Segurança do Trabalho e porque essa carreira não é *a mesma* daquela a que correspondiam as respectivas categorias, concorreram ao abrigo da intercomunicabilidade horizontal do artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84 (n.º 4.2 do aviso de abertura do concurso).

Tendo transitado a deliberação anterior que concedeu o visto e que se opõe à da recusa, respeitando ambas as decisões à mesma questão fundamental de direito em que assentaram, não obstante ser idêntica a respectiva situação de facto (cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 6 de Maio de 1982, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 317, p. 186) e não tendo havido entre elas qualquer modificação legislativa, prefiguram-se ficam os requisitos do artigo 763.º do Código de Processso Civil, que viabilizam a fixação de jurisprudência.

IV — Posto isto, impõe-se abordar o mérito da questão, que basicamente se pode equacionar do seguinte modo: face ao artigo 26.º, n.º 1, confrontado com o artigo 7.º, n.º 2, ambos do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, podem os *agentes* ser opositores a concursos para *lugares de acesso de carreiras diversas mas de nível idêntico* e de *quadro diverso* dos organismos onde prestam serviço?

O desempenho de funções públicas que corrrespondam a necessidades permanentes e próprias dos serviços deve ser assegurado por pessoal permanente, em *regime de carreira*, previsto nos quadros (cf. os artigos 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 410, de 24 de Novembro, e 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho).

As necessidades transitórias dos serviços que não possam ser desempenhadas pelo pessoal dos respectivos quadros serão desempenhadas por funcionários ou agentes (cf. os artigos 24.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro) ou pessoal admitido por contrato de provimento ou de prestação de serviços (cf. os artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 49 397, de 24 de Novembro de 1969, e 14.º, 15.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84) ou contratos de trabalho a prazo certo (Decreto-Lei n.º 280/85, de 22 de Julho).

Funcionários são, pois, aqueles que desempenham funções públicas que correspondem a necessidades permanentes dos serviços ou organismos da Administração, ocupando, em regra, um lugar do respectivo quadro.

Por exclusão de partes, *agentes* são aqueles que, não sendo funcionários, desempenham funções públicas além dos quadros e foram admitidos por título que não exclua legalmente tal qualidade (cf. os n.os 6 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 280/85).

A regra da equiparação entre funcionários e agentes de categorias correspondentes quanto ao estatuto remuneratório (cf. os artigos 3.º do Decreto-Lei n.º 34 945, de 27 de Setembro de 1945, 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 910 e 3.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 248/85) foi estendida pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 656/74, de 23 de Novembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 24/75, de 23 de Janeiro, a todos os direitos, deveres e regalias, «com excepção dos que resultarem da *nomeação vitalícia* [dos funcionários] ou dos que, pela natureza, não lhes forem aplicáveis».

V — A filosofia deste diploma veio enformar todo o regime jurídico da função pública, culminando com o Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, que estabeleceu o paralelismo entre pessoal do quadro e além quadro em termos de carreira.

Assim, não só se permitiu aos agentes a *valorização das categorias* correspondentes às do pessoal do quadro que foram valorizadas, como se lhes facultou o *acesso* a categorias superiores da mesma carreira [artigos 1.º, n.º 2, e 2.º, n.os 1, alínea b), 3 e 4; cf. o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 377/79, de 13 de Setembro].

Todavia, o acesso à categoria superior facultado aos agentes «não poderá originar tratamento mais favorável do que o resultante da normal progressão na carreira», isto é, exige-se-lhes que tenham tempo de serviço equivalente à

«permanência pelo período de tempo legalmente exigido nas diversas categorias ou classes da mesma carreira» (n.os 3 e 4 do artigo 2.º).

De outro modo, como se assinala no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 191-C/79, o pessoal além do quadro teria, relativamente aos funcionários do quadro, «um maior benefício resultante do ingresso em lugares de acesso».

Em sede de intercomunicabilidade de carreiras, porém, o artigo 6.º daquele diploma apenas permitiu «o ingresso na *carreira superior na mesma área funcional*» aos *funcionários* que tivessem adquirido as «habilitações legais».

Não se pode dizer que esta faculdade se traduza na *valorização de qualquer categoria* (a uniformização de carreiras e respectivas categorias, a melhoria das correspondentes letras de vencimento — Decreto-Lei n.º 377/79 — é que traduz essa valorização), pelo que se nos afigura, ao contrário do que pretende o representante do Ministério Público, que aquela intercomunicabilidade não era aplicável aos agentes.

VI — Cumpre desde já afirmar que a intercomunicabilidade de carreiras não pode confundir-se com a mobilidade interdepartamental ou entre quadros.

Pode haver *mudança de carreira* no mesmo quadro (ou entre quadros diversos) e pode haver *mobilidade interdepartamental* ou mudança de quadros ou serviços sem mudança de carreira (ou com mudança de carreira).

O Decreto-Lei n.º 35/80, de 14 de Março, ao mesmo tempo que veio estabelecer mecanismos de controlo de admissões (incluindo de agentes, na medida em que suspendeu os contratos além dos quadros), criou incentivos à «mobilidade horizontal e vertical» de funcionários de quadro para quadro, *mas dentro da mesma carreira*, para categoria igual ou superior à que detêm [artigo 7.º, n.os 1, alínea a), e 2].

Tal regime abrange também os *agentes*, mas apenas que «exerçam funções correspondentes às do lugar a prover», logo na mesma carreira, dentro do mesmo serviço ou para serviços diversos [artigo 7.º, n.os 1, alínea b), e 3].

O Decreto-Lei n.º 140/81, de 20 de Maio [artigo 15.º, n.º 1, alínea c)], não alterou este regime quanto aos agentes, apenas confirmando que ele visava a «intercomunicabilidade de quadros» (cf. o preâmbulo).

VII — É com o *Decreto-Lei n.º 165/82, de 10 de Maio*, que pela primeira vez se contempla, além da mobilidade interdepartamental, a mobilidade interprofissional, ou seja, a *intercomunicabilidade de carreira em geral*, visando a «adaptação entre o conteúdo funcional dos postos de trabalho e as capacidades e apetências dos seus titulares».

Nele se prevê expressamente que os *agentes* podem ser opositores a concursos de acesso «para lugares de *outra carreira* de idêntico nível de exigências habilitacionais ou profissionais» ou a concursos para «ingresso em *carreira superior da mesma área funcional*» daquela donde provêm (artigos 16.º, n.º 1, e 17.º, n.º 1).

Os agentes opositores a concursos de acesso, quer de outra carreira de idêntico nível, quer de carreira superior da mesma área funcional, devem possuir o

período mínimo de serviço legalmente exigível para a *normal progressão na carreira* onde estão ou a que se candidataram nas diversas categorias ou classes.

VIII — Entretanto, o Decreto-Lei n.º 165/82 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, mas o *Decreto-Lei n.º 44/84*, da mesma data, continuou a prever no seu artigo 26.º a intercomunicabilidade de carreiras, com ou sem mudança de quadros, em concursos para lugares de *acesso*.

Todavia, aquele normativo, ao contrário do que sucedia com o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 165/82, apenas contempla de modo expresso os *funcionários*, não mencionando os agentes.

Por seu turno, os artigos 24.º e 25.º do mesmo diploma, ao disporem sobre os requisitos de admissão aos concursos em geral, e *de acesso* em especial, não fazem menção a funcionários e agentes, mas apenas a candidatos (excepto o n.º 4 do artigo 25.º, que limita *a funcionários* certos concursos de acesso).

Não obstante, o artigo 7.º, depois de afirmar que «o concurso pode ser interno ou externo e visar o preenchimento de lugares de ingresso ou *de acesso*» (n.º 1), dispõe no seu n.º 2 que «o concurso é interno quando circunscrito a funcionários e *agentes*, independentemente do serviço ou organismo a que pertençam, exigindo-se a estes últimos» (agentes) que, além doutras condições, «contem mais de três anos de serviço ininterrupto».

Face a estes normativos parece, pois, possível que os *agentes* possam ser opositores a *concursos de acesso* desde que possuam os requisitos do n.º 2 do artigo 7.º.

Poderá perguntar-se: bastarão apenas aos agentes três anos de serviço para serem opositores a concursos de acesso para qualquer categoria?

Na realidade do Decreto-Lei n.º 44/84 não consta expressamente qualquer exigência idêntica à do n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 165/82, isto é, o período mínimo de serviço legalmente exigível para a normal progressão na carreira nas diversas categorias ou classes.

Assim sendo, um agente com apenas três anos e um dia de serviço poderia ser provido num lugar de por exemplo técnico superior principal, quando funcionários inseridos na carreira só atingiriam essa categoria após seis anos de serviço [artigo 18.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho].

Deve, porém, notar-se que aquando da publicação do Decreto-Lei n.º 44/84 o Decreto-Lei n.º 191-C/79 ainda estava em vigor, como diploma base da estrutura das carreiras da função pública, pois só foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

Deste modo, os n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º daquele diploma continuavam a exigir aos agentes opositores a concurso de acesso o período legal mínimo para a normal progressão na respectiva carreira.

IX — Cumpre agora, pois, dilucidar a questão proposta: sendo juridicamente admissível que os agentes pudessem ser opositores a concursos de acesso *na mesma carreira* em que se encontram, preenchidos os requisitos dos artigos 2.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 191-C/79 e 7.º, n.º 2, e 25.º do Decreto-Lei n.º 44/84, poderiam eles ser opositores a concursos para lugares de acesso de *carreira*

diversa, mas de idêntico nível habilitacional, de *quadro diverso* do da sua origem, nos termos do artigo 26.º, n.º 1, deste último diploma?

Afigura-se-nos que não.

a) Em primeiro lugar, porque, se fosse essa a intenção do legislador, tê-la-ia expresso claramente, como o fez nos artigos 7.º do Decreto-Lei n.º 35/80, de 14 de Março, 15.º do Decreto-Lei n.º 140/81, de 20 de Maio, e 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 165/82.

E não se diga, como pretende o representante do Ministério Público, que o artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, enuncia um princípio geral da «mobilidade profissional e territorial» que abrange expressamente os agentes, pelo que a intercomunicabilidade de carreiras lhes é aplicável.

É que, realmente, na sequência desse normativo, há instrumentos de mobilidade apenas interdepartamental que são aplicáveis também aos agentes, como o destacamento e a requisição (artigos 24.º e 25.º), e outros somente utilizados para funcionários, como a permuta e a transferência (artigos 22.º e 23.º).

O concurso é um instrumento de mobilidade interdepartamental e (ou) interprofissional, aplicável sempre a funcionários, mas a agentes apenas em certas circunstâncias.

O concurso só é claramente instrumento de mobilidade interdepartamental e (ou) interprofissional para os *agentes* no caso de concurso interno para lugares de ingresso.

O princípio geral contido no citado artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 41/84 levado às últimas consequências, pelo princípio de equiparação de funcionários e agentes, implicava que a estes também fosse aplicável o regime da permuta e transferência, o que se não aceita.

b) Em segundo lugar, porque a exclusão dos agentes do regime da mobilidade interprofissional para lugares de acesso resulta confirmada pelo Decreto-Lei n.º 248/85, já que os seus artigos 16.º e 17.º continuam a mencionar somente os funcionários.

O que se compreende.

É que este diploma inflectiu «o carácter essencialmente uniformizador das medidas tomadas em 1979 através do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho», reforçando a *carreira* como estrutura motivadora da função pública num quadro de selectividade e contrariando a «tendência para a massificação que resultava da legislação aprovada em 1979» (cf. o preâmbulo).

Daí que no seu artigo 4.º forneça um conceito de *carreira e categoria*, como estruturas privativas dos *funcionários*.

Assim sendo, a mudança de carreira prevista nos artigos 16.º e 17.º quanto ao preenchimento de *lugares de acesso* fica reservada aos *funcionários*, porque só eles estão integrados em quadros e carreiras.

c) Finalmente, sendo a mudança de carreira em lugares de acesso privativo dos funcionários, não pode tal direito ser extensivo aos *agentes*, nos

termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 656/74, por se incluir precisamente na excepção nele contemplada.

X — De tudo o que expendido fica resulta que os artigos 7.º, n.º 2, e 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84 têm áreas de previsão e objectivos diversos.

O primeiro visa somente a definição de *agente vinculado* para efeitos de admissão a concurso interno para lugares de quadro, isto é, sem necessidade de descongelamento da vaga que vai ocupar (cf. o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 41/84).

O segundo respeita apenas às condições de admissão a concurso para lugares de *Acesso* de carreiras de idêntico nível habilitacional, restringindo-se coerentemente a sua aplicação a *funcionários*, ainda que de carreira diversa, sejam ou não do quadro a que pertence o lugar a preencher.

É que foi propósito do legislador — artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, reiterado pelos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85 — excluir os agentes da mudança de carreira em lugares de acesso, pois esta só faz sentido para funcionários, uma vez que só eles estão inseridos em carreiras e ocupam lugares de quadro.

E porque o pedido de fixação de jurisprudência se restringiu às questões de direito suscitadas pelo artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, face ao artigo 7.º, n.º 2, deste diploma, não há, como pretende o digno representante do Ministério Público, que estender a decisão aos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85, até porque ainda não estava em vigor à data do concurso, de que os provimentos em causa foram sequência.

XI — Pelos fundamentos expostos, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em:

a) Manter a recusa do visto do provimento da engenheira Clarisse Gonçalves Guerreiro como técnico superior de 1.ª classe da Direcção-Geral de Higiene e Segurança do Trabalho (processo n.º 18 799/87), confirmando o acórdão proferido no auto de reclamação n.º 44/87;
b) Formular o seguinte assento:

   Os agentes, ainda que desempenhem funções em regime de tempo completo, estejam sujeitos à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço e contem mais de três anos de serviço ininterrupto, não podem ser opositores a concursos para lugares de acesso de carreiras diferentes, embora de idêntico nível, nos termos do artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Lisboa, 31 de Maio de 1988. — *António Luciano Pacheco de Sousa Franco — Alfredo José de Sousa — Fernando José de Carvalho Sousa — José Alfredo Mexia Simões Manaia — Pedro Tavares do Amaral — João Pinto Ribeiro — João Manuel Fernandes Neto — Orlando Soares Gomes da Costa — Francisco Pereira Neto de Carvalho.* — Fui presente, *José Alves Cardoso.*

PARECER SOBRE O RECURSO EXTRAORDINÁRIO

N.º 1/88

Sua Excelência o Ministro do Emprego e Segurança Social veio, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, interpor recurso extraordinário para a fixação de jurisprudência, através de assento, por oposição de julgados nos processos à margem referenciados.

Invoca, fundamentalmente, que na tramitação das nomeações decorrentes do mesmo concurso, à Engenheira Clarisse Gonçalves Guerreiro, foi recusado o «visto» deste Tribunal, em sessão de 17 de Novembro (Reclamação n.º 44/87 — Processo n.º 18 799), enquanto, em sessão normal de «visto» e em situação idêntica, foi concedido o «visto» à Engenheira Maria Irene Carvalho do Nascimento Silva (Processo n.º 18 796). Esta última, à data da abertura do respectivo concurso, era, tal como a primeira, contratada além do quadro em serviço diferente daquele em que o concurso foi aberto, residindo a diferença apenas no facto de a Engenheira Maria Irene ser equiparada a técnica superior de 1.ª classe, enquanto a Engenheira Clarisse era equiparada a técnica superior de 2.ª classe.

Assim, requer a emissão de assento com o objectivo de fixação de jurisprudência quanto à interpretação dos artigos 7.º e 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

O recurso foi admitido liminarmente.

Nos termos do artigo 9.º da referida Lei n.º 8/82, cumpre-nos emitir parecer.

Importará, antes de mais, fixar qual a legislação que deve ser tomada em conta para a formulação do assento.

Na petição de recurso, invocam-se apenas os artigos 7.º e 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

E pensamos que só eles deveriam estar em causa, relativamente à matéria referida na petição inicial do presente recurso, uma vez que o prazo de admissão das candidaturas ao concurso terminou antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, pois que foi aberto por Aviso publicado no Diário da República, II Série, de 13 de Fevereiro de 1985.

Acresce que, no que toca à intercomunicabilidade, em nenhum dos diplomas de provimento foram invocadas disposições do Decreto-Lei n.º 248/85, mas apenas o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84 — e, de resto, por iniciativa do Tribunal que o sugeriu no ofício n.º 3 109, de 9 de Março de 1987.

Acontece, porém, que, tanto na Resolução, de 7 de Julho de 1987, que recusou o «visto» ao diploma de provimento da Engenheira Clarisse, como no Acórdão,

de 17 de Novembro de 1987, que a manteve, se consideraram aplicáveis igualmente os correspondentes artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85.

Por isso, incluiremos na nossa análise igualmente estas últimas disposições.

As situações em confronto são as seguintes:

Ambas as candidatas eram agentes, além quadro, à data do encerramento do prazo de apresentação das candidaturas ao concurso, exercendo funções equivalentes às de Engenheira Civil de 2.ª classe, a Engenheira Clarisse, e de técnico superior de 1.ª classe, a Engenheira Maria Irene, em Serviços e Ministérios diferentes daquele onde pretendiam ingressar, Direcção-Geral de Higiene e Segurança do Trabalho, sendo a segunda no Gabinete de Pesquisa e Exploração de Petróleo do Ministério da Indústria e Energia e a primeira na Direcção-Geral de Equipamento Regional e Urbano do Ministério da Habitação e Obras Públicas. A Engenheira Maria Irene viria a ser destacada para a Direcção-Geral de Higiene e Segurança do Trabalho, onde veio a ingressar, em 15.5.1986, mas, por conseguinte, em data posterior ao encerramento do concurso.

As disposições permissivas das suas nomeações provisórias foram, tanto no caso da Engenheira Clarisse, como no caso da Engenheira Maria Irene, o artigo 93.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 47/78, de 21/3, a alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15/7, o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22/5, e os artigos 25.º e 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

A primeira questão a resolver é a de saber se houve oposição entre as decisões do Tribunal de Contas, relativamente à mesma questão fundamental de direito.

Ambas as interessadas eram, como vimos, agentes, além quadro, em Serviços e Ministérios diferentes daquele onde pretendiam ingressar, foram opositoras ao mesmo concurso e as disposições legais permissivas das respectivas nomeações são as mesmas.

E, contudo, ao diploma de provimento da Engenheira Maria Irene foi concedido o «visto», em 13 de Abril de 1987, enquanto ao da Engenheira Clarisse foi recusado, através da Resolução de 7 de Julho de 1987, confirmada, após reclamação, por acórdão de 17 de Novembro de 1987.

Todavia, verifica-se uma diferença relativamente à situação em que ambas se apresentaram a concurso: a Engenheira Clarisse exercia funções equivalentes a engenheira de 2.ª classe e a Engenheira Maria Irene exercia já as equivalentes a técnico superior de 1.ª classe.

Vejamos, pois, se tal diferença é relevante para efeitos da referida oposição.

A recusa do «visto», constante da Resolução de 7 de Julho de 1987, tal como foi mantida no acórdão de 17 de Novembro de 1987, fundamentou-se no entidimento de que a intercomunicabilidade, horizontal ou vertical, é possível apenas para funcionários.

Um outro fundamento da Resolução — a diferença de 2 letras dos vencimentos — não foi mantido no Acórdão.

As categorias de engenheiro e de técnico superior correspondem a carreiras que, embora com designações diferentes, são de idêntico nível e se integram no mesmo grupo de pessoal — o pessoal técnico superior.

Assim, a intercomunicabilidade, quer da carreira de Engenheiro Civil da Direcção-Geral do Equipamento Regional e Urbano do Ministério da Habitação e Obras Públicas, quer da carreira técnica superior do Gabinete de Pesquisa e Exploração do Petróleo do Ministério da Indústria e Energia, relativamente à carreira técnica superior da Direcção-Geral de Higiene e Segurança no Trabalho do Ministério do Trabalho e Segurança Social, é horizontal e deve obedecer aos mesmo requisitos.

A diferença apontada não era, pois, susceptível de alterar a solução, segundo os termos em que se fundamentou a recusa do «visto».

Há, assim, a nosso ver, oposição entre as decisões, pelo que importa passar à matéria de fundo.

É inquestionável que o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, assim como os artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85, só se referem expressamente a «funcionários».

Importa, porém, averiguar se, por força de outras disposições legais, o regime neles previsto se aplica aos agentes.

E, mesmo que se conclua que o regime definido nos referidos preceitos legais se não aplica aos agentes, importará ainda averiguar se tal aplicação é necessária e indispensável para que os agentes possam ser admitidos a concorrer para lugares de carreiras diferentes daquela a que correspondem as funções que exercem.

João Alfaia, no seu livro *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, a págs. 225 e segs., aborda a questão da comunicabilidade interdepartamental, distinguindo, mais adiante, a comunicabilidade através de preenchimento de lugares, da comunicabilidade sem preenchimento de lugares.

E a propósito da primeira escreve, a fls. 228:

«Verifica-se tal comunicabilidade quando o funcionário ou o *agente* vai ocupar lugar em outro departamento, podendo ficar ou não vinculado ao departamento de origem» (sublinhado nosso).

Mais adiante, sob o título «Preenchimento de Lugares», o mesmo autor trata da mudança de carreira.

Aí define o Dr. Alfaia a mudança de carreira como sendo o «preenchimento de lugar de uma carreira filiada directamente na ocupação de lugar de outra carreira, traduzindo, pois, mudança de profissão».

E, a propósito da mudança de carreira voluntária (que define como sendo a da «iniciativa do funcionário ou agente»), escreve que tal figura, se não está em erro, surgiu pela primeira vez nos artigos 27.º e 30.º do Regulamento Geral do Pessoal dos C.T.T., anexo à Portaria n.º 706/71, de 18 de Dezembro, e viria a ser posteriormente consagrada, em âmbito geral, nos artigos 6.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, e 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3/2, segundo os quais «os funcionários ou agentes que ocupem lugar numa carreira poderão ir preencher lugar de outra carreira...» (pág. 315).

Observa-se, assim, que este autor considera a intercomunicabilidade aplicável aos agentes os quais, ao seu abrigo, poderão transitar de um departamento no qual estavam além quadro para outro departamento onde vão preencher lugar.

A verdade, porém, é que este autor escreve antes da publicação do Decreto-Lei n.º 248/85.

Importará, por isso, que perpassemos pela evolução legislativa acerca da referida figura, para que possamos concluir também se o seu âmbito sofreu ou não alteração com a entrada em vigor daquele primeiro diploma.

O Decreto-Lei n.º 191-C/79 que, como se sabe e resultava do seu preâmbulo, era um diploma genérico sobre a estruturação de carreiras, dedicou à intercomunicabilidade apenas o artigo 6.º.

Segundo a redacção de tal preceito, a intercomunicabilidade de carreiras era somente aplicável aos funcionários.

Todavia, o n.º 2 do artigo 1.º do mesmo diploma tornava aplicáveis aos agentes as disposições do diploma que se traduzissem «em valorizações da categoria correspondente do pessoal do quadro».

Ora, não restam dúvidas de que a intercomunicabilidade de carreiras se tinha de considerar como «valorização» das categorias, pois que, como resultava do seu preâmbulo houve o intuito de criar atractivos e incentivos «sobretudo para as categorias até hoje caracterizadas por uma estagnação sem expectativas ou por um horizonte excessivamente limitado, ambos desestimulantes».

De qualquer modo, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, definia a intercomunicabilidade em termos muito vagos, como aliás era próprio de um diploma com a natureza genérica que lhe apontámos atrás, e tendo em vista apenas a valorização da carreira.

O regime específico e pormenorizado da intercomunicabilidade de carreiras viria a ser objecto dos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 165/82, de 10/5, que, pela primeira vez, instituiu um sistema completo de regras integradoras da mobilidade interministerial e interprofissional, em que já não está em causa apenas a valorização das carreiras, mas também a racionalidades do aproveitamento dos recursos humanos por parte da Administração.

Ora, os referidos artigos 16.º e 17.º deste diploma eram explícitos no sentido de que a intercomunicabilidade de carreiras era extensível, indistintamente, a funcionários e agentes, e definiram-na como sendo a possibilidade de uns e outros serem opositores a concursos para lugares de outra carreira do mesmo nível ou de carreira superior da mesma área funcional.

Já anteriormente, os artigos 7.º, n.º 1-b) do Decreto-Lei n.º 35/80, de 14/3, e 15.º, n.º 1-c) do Decreto-Lei n.º 140/81, de 30 de Maio, estabeleciam a intercomunicabilidade, embora em termos pontuais, considerando-a aplicável a funcionários e agentes.

Os princípios sobre mobilidade de pessoal passaram para o Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, ainda em vigor, que revogou o Decreto-Lei n.º 165/82. E o artigo 19.º deste Decreto-Lei n.º 41/84, é explícito no sentido de que a mobilidade profissional e territorial é extensiva em geral aos agentes.

O Decreto-Lei n.º 41/84, em termos que o Dr. Alfaia critica com alguma dureza (o.c. pág. 227), menciona entre os instrumentos de mobilidade o concurso (artigo 19.º, a) e 20.º), remetendo o seu regime para diploma próprio (artigo 21.º, n.º 4).

Embora pensemos que o Dr. Alfaia tem alguma razão na sua crítica, é nossa convicção que o legislador apenas pode ser acusado de imprecisão terminológica. Na verdade, o que o legislador pretendeu foi considerar entre os instrumentos de mobilidade a intercomunicabilidade processada via concurso.

O «diploma próprio» que, na mesma data, estabeleceu o regime do concurso foi o Decreto-Lei n.º 44/84, também ainda em vigor. Este diploma constitui, assim, em termos de mobilidade, um prolongamento do regime desta, como deriva do referido artigo 21.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 41/84.

Assim, o regime de intercomunicabilidade de carreiras previsto nos artigos 16.º e 17.º do revogado Decreto-Lei n.º 165/82 passou, em termos genéricos e sob a designação de concurso, para o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e, em termos específicos, para o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84.

Este último preceito passou a referir-se, na sua redacção, unicamente aos funcionários.

Todavia, ao definir o âmbito do concurso interno, no seu artigo 7.º, n.º 2, estende-o a «funcionários e agentes, independentemente do serviço ou organismo de origem».

Coloca-se, pois, a questão de saber se, após a revogação do Decreto-Lei n.º 165/82, a intercomunicabilidade deixou de ser aplicável aos agentes.

Já vimos que João Alfaia, escrevendo depois da publicação do Decreto-Lei n.º 44/84, entende que a intercomunicabilidade continua a aplicar-se a funcionários e agentes.

E parece-nos manisfesto que este é o entendimento correcto.

Em primeiro lugar, o regime geral da mobilidade não está contido no Decreto-Lei n.º 44/84, mas sim nos artigos 19.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 41/84.

O Decreto-Lei n.º 44/84, regulamenta apenas um dos diversos instrumentos de mobilidade — o concurso.

E, de resto, ao definir quem pode ser admitido ao concurso interno, é bem explícito no sentido de que ele é «circunscrito a funcionários e agentes, independentemente do serviço ou organismo a que pertençam».

Assim, o facto de o artigo 26.º deste diploma referir apenas os funcionários, não exclui da intercomunicabilidade os agentes, pois que tal continua a resultar, como regra, dos artigos 19.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e, especificamente, do artigo 7.º, n.º 2, do próprio Decreto-Lei n.º 44/84.

De resto, mesmo que assim não sucedesse, sempre se teria de atender ao disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, nessa altura em vigor, que mandava aplicar aos agentes as disposições desse diploma que se traduzissem em valorizações da categoria correspondente do pessoal do quadro, entre os quais se contava o artigo 7.º que permitia a intercomunicabilidade.

Mas, recorrer ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, para além de desnecessário, parece-nos quase um absurdo. É que se nos afigura muito pouco provável que o legislador tenha pretendido negar aos agentes a intercomunicabilidade, em sede de mobilidade — e, por conseguinte, visando interesses predominantemente de ordem pública — quando lha concede em sede de valorização da

categoria — e, por conseguinte, visando predominantemente interesses de ordem profissional do agente.

Assente, portanto, que antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, a intercomunicabilidade era aplicável aos agentes — tanto em sede de valorização da carreira, como em sede de estrita mobilidade — vejamos se este diploma veio alterar a solução dos problemas.

O Decreto-Lei n.º 248/85 veio reformular o regime geral da estruturação das carreiras da função pública, que até aí constava do Decreto-Lei n.º 191-C/79 (o qual revoga expressamente no seu artigo 44.º).

Não trata, por conseguinte, de todos os aspectos do regime do funcionalismo público, nem visou introduzir regulamentação nova noutros domínios específicos desse regime, como, por exemplo, a mobilidade.

Em matéria de intercomunicabilidade, o diploma, não deve, por isso, ser encarado como visando predominantemente interesses de racionalidade no aproveitamento dos recursos humanos, embora naturalmente tal lhe não seja alheio, mas apenas como visando fundamentalmente a valorização e posicionamento das carreiras.

Mesmo assim, o objecto do diploma foi, nesta matéria, segundo o seu próprio preâmbulo, «o reforço dos mecanismos de intercomunicabilidade entre carreiras mediante a supressão de obstáculos apenas baseados no factor formação académica, até hoje intransponíveis, passando a valorizar-se, com o devido equilíbrio, a qualificação profissional».

Os artigos 16.º e 17.º relativos à intercomunicabilidade, referem-se apenas aos funcionários, como o fazia o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, que veio substituir.

Porém, no Decreto-Lei n.º 248/85 não se contempla qualquer princípio geral de equiparação dos agentes aos funcionários em matéria de valorização das categorias, como o fazia o artigo 1.º, n.º 2, daquele diploma.

Quererá isto significar que o legislador pretendeu retirar aos agentes a faculdade de intercomunicação?

Diremos, antes de mais, que, se fosse essa a intenção, o menos que se devia exigir de um legislador que se presume saber exprimir o seu pensamento em termos adequados (artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil), era o que fizesse com clareza mediana.

Acontece que a redacção dos artigos 16.º e 17.º do diploma não revela, só por si, uma intenção inequívoca de inovar quanto ao seu âmbito subjectivo.

Estes artigos substituem, como se disse, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79 que já só se referia a funcionários. Daí que se possa entender que o legislador se referiu, de novo, apenas aos funcionários, por considerar que continuava a ser desnecessário falar também em agentes. E se, em 1979, o motivo era a existência da regra do n.º 2 do artigo 1.º do mesmo diploma, agora motivo pode ter sido a existência dos artigos 19.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e do artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 44/84.

Mas há uma outra explicação plausível.

Diz-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 248/85:

«Inflectindo o carácter essencialmente uniformizador das medidas tomadas em 1979 através do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, o qual consolidou a carreira como suporte de estabilidade e motivação do pessoal, visa-se agora, mantendo a estabilidade, reforçar a motivação abrindo efectivas perspectivas de carreira num quadro, porém, de selectividade, contrariando neste aspecto também uma certa tendência para a massificação que resultava da legislação aprovada em 1979.»

Neste sentido, é verosímil que o legislador, ao acabar com a equiparação automática dos agentes aos funcionários em matéria de valorização das categorias, tenha partido da ideia de que o legislador de 1979 foi demasiado longe em matéria de perspectivas dos agentes. Mas não é verosímil que tenha pensado do mesmo modo em matéria de racionalidade na utilização dos efectivos humanos disponíveis. Daí que tenha revogado o artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191-C/79, mas não o tenha feito em relação, por exemplo, ao artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 44/84. De resto, nem a mobilidade estava em causa.

Na perspectiva do legislador, a intercomunicabilidade dos agentes deixaria, assim, de se justificar na dupla vertente do direito à valorização das categorias correspondentes do pessoal do quadro e do interesse da Administração na deslocação do pessoal excedentário para quadros carenciados, para se continuar a justificar apenas por este último interesse.

Seja como for, o que nos parece é que não houve intenção do legislador em terminar com a possibilidade de os agentes poderem ser opositores a concursos para outras carreiras que não aquela em relação à qual exercem as funções correspondentes.

E não seria coerente nem razoável que o fizesse.

Na verdade, o legislador tem revelado, cada vez com maior insistência, a intenção de acabar com o pessoal sem vínculo, facilitando a sua integração, embora selectiva, nos quadros. Seria incongruente que agora e, para mais, de modo equívoco, viesse adoptar medidas fortemente limitativas desse «desideratum».

Por outro lado, com maior razão, teria acabado, relativamente aos agentes, com outras formas de mobilidade, como o destacamento, a requisição e a deslocação (artigos 24.º a 27.º do Decreto-Lei n.º 41/84). O que não fez.

Finalmente, se tivesse sido essa a intenção do legislador, não seria lógico que o legislador continuasse a promover amplamente a mobilidade do pessoal, através de medidas como a da compensação, com o aumento de dotações para outros fins, dos Serviços que libertem funcionários e *agentes* para outros Serviços, o recurso a concursos internos de ingresso para regularização da situação do pessoal designado por tarefeiro, mesmo sem a qualidade de agente, e a abertura de concursos *de acesso* abertos a *agentes* (artigo 10.º, n.ºs 2, 6 e 7 do artigo 10.º da Lei n.º 49/86, e 31/12, 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5/3, e 15.º, n.ºs 2 e 7, da Lei n.º 2/88, de 26/1).

Concluímos, assim, que os princípios relativos à intercomunicabilidade horizontal ou vertical são aplicáveis aos agentes.

Antes de terminar, importa ainda, em obediência ao esquema de análise

apontado de início, averiguar se, mesmo que o regime constante das disposições dos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85 se não aplicassem aos agentes, estes poderiam ser opositores a concursos para carreiras diferentes daquela a que correspondem as suas funções.

É que, não estando os agentes, rigorosamente, integrados numa carreira, parece que deveriam ser afastados do âmbito da intercomunicabilidade, que parece pressupor a passagem de uma carreira para outra. Assim, em relação a eles, colocar-se-ia apenas a questão de saber se podiam ou não ser admitidos em geral aos concursos internos. E, repondo-se afirmativamente a esta questão, seriam admitidos sempre que preenchessem os requisitos habilitacionais e de tempo exigidos na lei.

A verdade, porém, é que, desde o Decreto-Lei n.º 656/74, de 23 de Novembro, o legislador tem vindo a atribuir aos agentes que preencham determinados requisitos, os direitos equivalentes ao pessoal dos quadros, com excepção dos inerentes à natureza do vínculo, com relação à categoria correspondente às funções que exercem.

Assim, embora sem o vínculo que caracteriza o funcionário, o agente «ocupa», na terminologia de José Alfaia, uma determinada categoria.

Por outro lado, a definição legal de intercomunicabilidade é suficientemente ampla para permitir abarcar pessoal anteriormente não integrado em qualquer quadro, mas que «ocupe», no referido sentido, uma determinada categoria.

Finalmente, não seria legítimo permitir a admissão de agentes a concursos internos em condições mais favoráveis do que as dos já funcionários.

Por isso, entendemos que as regras relativas a intercomunicabilidade previstas nos artigos 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84 e 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85, ao menos por maioria de razão, sempre seriam de aplicar aos agentes.

Termos em que, em nosso parecer, o Tribunal de Contas deverá resolver o conflito de jurisprudência relativo à matéria em causa, formulando o seguinte assento:

Os princípios relativos à intercomunicabilidade, horizontal ou vertical, dos funcionários, contidos nos artigos 26.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, e 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15/7, são igualmente aplicáveis aos agentes que reúnam os demais requisitos exigidos por lei para poderem ser opositores aos concursos neles previstos.

Lisboa, 7 de Março de 1988

O PROCURADOR-GERAL-ADJUNTO,

José Alves Cardoso

ACÓRDÃOS DE CONTAS

ACÇÃO SOCIAL ESCOLAR

SUMÁRIO:

As verbas de Acção Social Escolar e Seguro Social devem ser escrituradas na própria conta de gerência da Escola.

Conselheiro Relator:
Dr. Orlando Soares Gomes da Costa

Processo n.º 1 116/83
Sessão de: 1988.Maio.24

Durante o exame e liquidação da presente conta, verifica-se não terem sido escrituradas no mapa respectivo, nem a débito nem a crédito, as importâncias de 34 387$50, 34 387$50 e 68 775$00, transferidas em 23 e 24 de Janeiro de 1984 da conta de depósito n.º 60 368-132, em nome da Escola Secundária de Carlos Amarante, para crédito das contas à ordem n.os 7 652/532, 59 651/0 e 59 103/932, respectivamente. Pelo ofício de fls. 70, o Presidente do Conselho Directivo informa que «as importâncias relativas a Acção Social Escolar e Seguro Social não foram movimentadas, visto estas terem sido incluídas na Conta de Gerência do SASE».

Mais se verificou no referido exame que o saldo da conta à ordem n.º 59 888-232, em nome do Conselho Administrativo da Escola Secundária de Carlos Amarante de Braga, reportado a 31 de Dezembro de 1983, era nulo, dado que «o saldo de encerramento da conta de 133 158$50 se encontrar depositado na conta 60-368.132 — Escola Secundária de Carlos Amarante — RECEITAS CONSIGNADAS». Tudo isto é dito pelos serviços. No entanto, em 28 de Agosto de 1986, a conta depósito, já referida, n.º 60-368.132 apresentava-se ainda com um saldo de 21 068$90, valor global de cheques emitidos e ainda não levantados à data do ofício n.º 892/86 (fls. 72). Impõe-se regularizar esta situação, entregando a importância dos cheques não levantados nos Cofres do Estado.

Quanto à primeira irregularidade apontada, deverá a mesma ser eliminada em futura gerência, tanto mais que o Tribunal tem entendido uniformemente que as verbas da Acção Social Escolar e Seguro Social devem ser escrituradas na própria conta de gerência da Escola, embora sem prejuízo do destino a que estão afectas.

De qualquer forma e porque tal deficiência não é susceptível de impedir ou embaraçar a conferência e a liquidação da conta, não importa, consequentemente, responsabilidade financeira.

Posto o que, com a concordância do Digno Magistrado do Ministério Público, julgam o Conselho Administrativo da Escola Secundária de Carlos Amarante de Braga, pela sua gerência no período decorrido de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1983, quite pela indicada responsabilidade, devendo o saldo, que lhe é abonado, figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Não são devidos emolumentos.

(aa) *Orlando Soares Gomes da Costa*
Alfredo José de Sousa
Fernando José Carvalho de Sousa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

CONTAS PARTIDAS

SUMÁRIO:

Havendo durante o mesmo ano económico três responsáveis únicos em períodos diferentes, deverá o organismo elaborar três contas de gerência.

Conselheiro Relator:
Orlando Soares Gomes da Costa

Processo n.º 693
Sessão de 1988.Maio.31

Uma única anomalia se aponta no relatório inicial: a elaboração de uma conta abrangendo todo o ano económico quando os autos revelam ter havido três responsáveis únicos relativamente ao mesmo período, o que deveria conduzir o organismo à elaboração de três contas de gerência. Esse procedimento constitui uma violação ao disposto no artigo 14.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, na medida em que apresentaram uma só conta. Não havendo, porém, indícios de fraude ou de qualquer irregularidade financeira, aceita-se o procedimento seguido, aliás baseando-nos na presunção prevista no n.º 12 do artigo 13.º do Regimento do Tribunal de Contas, abrangendo-se num único processo as três responsabilidades em conjunto, evitando-se, assim, o protelamento da sua apreciação.

Posto o que julgam MANUEL JÚLIO AREIAS ALVES TAVEIRA, AMÉRICO ANDRADE MOTA CAVALHEIRO e JORGE LOPES CARDOSO DE ANDRADE como secretários-gerais do Conselho Permanente de Concertação Social, no período decorrido de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1986, quite pela indicada responsabilidade, devendo o saldo, que lhe é abonado, figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Sem emolumentos.

(aa) *Orlando Soares Gomes da Costa*
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

ACÓRDÃOS DE CONTAS

(ANULAÇÃO)

INUTILIDADE — SUPERVENIENTE DA LIDE

SUMÁRIO:

A extinção da instância final, pelo facto da reposição de abonos imediatamente recebidos pelo funcionário, constitui causa de extinção dos autos de anulação do acórdão de quitação da conta de gerência, nos termos do artigo 287, alínea e) do Código do Processo Civil.

Conselheiro Relator:
Dr. João Pinto Ribeiro

Autos de Anulação n.º 437/A
Sessão de: 1988.Julho.12

O Digno Procurador-Geral-Adjunto, com fundamento no disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24 de Novembro de 1938, veio requerer a anulação do acórdão de quitação proferido em 17 de Novembro de 1981, na conta de gerência de 1980, no processo n.º 183, já transitado em julgado, da Câmara Municipal de Oleiros, baseando-se no facto, apurado através do relatório da Inspecção-Geral de Finanças ao mesmo Município, de ter sido indevidamente pago ao Presidente da Câmara, a título de subsídio de refeição, a quantia de 11 250$00.

O Tribunal, por seu acórdão de 17 de Novembro de 1987 (fls. 35), admitiu aquele pedido de anulação e mandou dar cumprimento ao disposto no § 3.º do artigo 6.º do citado Decreto-Lei n.º 29 174.

O Presidente da Câmara apresentou as alegações juntas a fls. 53 — que se dão por inteiramente reproduzidas para todos os efeitos legais — e juntou fotocópia da guia de receita n.º 1 065, de 6 de Junho de 1986, comprovativa de que a importância de 11 250$00 já deu entrada nos cofres do Município.

Dada vista do processo ao Digno Magistrado Requerente, promoveu a fls. 58 que se julga extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, uma vez que a importância indevidamente recebida já foi reposta.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Como se comprova pela fotocópia da guia de receita junta a fls. 56, o abono indevido do montante de 11 250$00, a título de subsídio de refeição ao Presidente da Câmara, já foi reposto, pelo que se verifica a inutilidade superveniente da lide, causa da extinção da instância nos termos do disposto no artigo 287 e sua alínea e) do Código do Processo Civil subsidiariamente aplicável.

Pelos fundamentos expostos, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em julgar extinta a instância por inutilidade superveniente da lide.

Sem emolumentos.

(aa) *João Pinto Ribeiro*
Manuel António Maduro
João Manuel Fernandes Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

ACÓRDÃOS DE VISTO

(AUTOS DE RECLAMAÇÃO)

TRANSIÇÃO — ARTIGO 20.º DO DECRETO REGULAMENTAR N.º 54/86, DE 8 DE OUTUBRO LETRA IMEDIATAMENTE SUPERIOR

SUMÁRIO:

Tanto o artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro, como o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho — ao definirem as normas de transição do pessoal para os quadros remetem para o Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio.

A expressão **«letra imediatamente superior»** contida no artigo 37.º deste Decreto Regulamentar, deve ser entendida como a letra seguinte na ordem albafética, pois quando é outra a intenção do legislador, este refere-se a **letra de vencimento imediatamente superior na estrutura da carreira.**

Conselheiro Relator:
Dr. João Manuel Fernandes Neto

Autos de Reclamação n.º 12/88
Sessão de: 1988.Maio.03

I — Em sessão de 19 de Janeiro de 1988, o Tribunal de Contas recusou o «visto» ao diploma de provimento de Aníbal Rodrigues Caetano como Técnico-Auxiliar de Pecuária de 2.ª classe da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Fundamentou-se tal decisão nos seguintes considerandos:

a) O despacho autorizador é de 17 de Fevereiro de 1987;
b) O interessado era escriturário-dactilógrafo de 1.ª classe com a remuneração da letra Q e exerce as funções para que transita desde 6 de Abril de 1979;
c) Conforme o artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, aplicável por força do artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro, vigente à data do despacho autorizador, a transição nele prevista faz-se com observância do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e para categoria «remunerada pela mesma letra de vencimento ou imediatamente superior»;
d) Por seu turno, o artigo 30.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 41/84, para o qual remete o artigo 6.º do mesmo diploma, uma vez que se está perante uma reclassificação «ope lege», impõe a mesma exigência de limite remuneratório;

c) Ora a letra de vencimento correspondente ao lugar para que o interessado transita — letra M — não é a mesma nem a imediatamente superior no âmbito do escalonamento das letras de vencimento da função pública, pelo que o provimento em apreço viola aqueles normativos.

II — Não se conformando com esta decisão, o Senhor Secretário de Estado da Agricultura veio reclamar da mesma nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, alegando, em síntese, os seguintes fundamentos:

a) Digressão histórica e actual sobre regras de transição e de mudança de carreira, com vista a demonstrar que tem de ser feita uma interpretação extensiva do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84 quando se refere a «letra imediatamente superior»;
b) Impossibilidade legal do Decreto Regulamentar n.º 41/84 poder criar restrições às regras básicas consagradas no Decreto-Lei n.º 41/84, designadamente no que toca à amplitude prevista no seu artigo 30.º, n.º 2, ou sobrepor-se ao Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho, lei quadro das Direcções Regionais, em especial ao seu artigo 30.º, que remete, em primeira linha, para o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e, de forma indirecta, para o artigo 30.º do mesmo diploma.

III — Por ter sido interposta em tempo e por quem, para o efeito, detém legitimidade, foi recebida a reclamação e cumprido o disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 8/82.

IV — No seu douto parecer, o Digno Representante do Ministério Público pronuncia-se no sentido de ser desatendido o pedido de reapreciação, confirmando-se a resolução reclamada.

V — Tudo visto, cumpre decidir:

Os argumentos ora invocados pelo reclamante são precisamente os mesmos que fundamentam as reclamações n.ºs 14/88 e 16/88, que foram julgadas improcedentes pelo acórdão deste Tribunal de 19 de Abril de 1988.

Tal facto dispensa-nos de tecer considerações mais desenvolvidas.

Sempre se dirá no entanto que, tanto o artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro — que aprova a Lei Orgânica da Direcção Regional de Agricultura do Algarve — como o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho — que aprova a Lei Orgânica das Direcções Regionais de Agricultura — ao definirem as normas de transição do pessoal para os quadros, remetem para o Decreto Regulamentar n.º 41/84.

Este, no seu artigo 37.º, dispõe que o pessoal dos serviços e organismos que integram o MAFA transita para o quadro único, com observância do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e de acordo com as seguintes regras:

a) Para categoria de igual designação e letra de vencimento à que o funcionário ou agente já possuía;

b) Sem prejuízo das habilitações legais, para categoria que integre as funções efectivamente desempenhadas pelo funcionário ou agente, remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior, quando se não verifique coincidência de remuneração.

Acresce o n.º 2 que, de acordo com o disposto no número anterior, a transição de pessoal detentor das carreiras mencionadas na coluna 1 do mapa III far-se-á para as categorias correspondentes da coluna 3, sem prejuízo da sua aplicação a outras situações não expressamente mencionadas no referido mapa.

Contrariamente ao alegado pelo reclamante, não existem fundamentos para uma interpretação extensiva de tal preceito legal.

Esta existe sempre que o intérprete, ao reconstituir a parte do texto da lei segundo os critérios estabelecidos no artigo 9.º do Código Civil, conclua que o pensamento legislativo coincide com um dos sentidos contidos na lei, mas o legislador, ao formular a norma, disse menos do que queria, sendo por isso necessário alargar o texto legal: cfr. Abílio Neto e Herlander Martins *in Código Civil Anotado*, 2.ª edição, pág. 34.

A interpretação extensiva só é possível quando o intérprete conclua pela certeza de que o legislador se exprimiu restritivamente, dizendo menos do que pretendia («Minus dixit voluit»): cfr. Parecer n.º 71/76 da Procuradoria-Geral da República, de 8 de Julho de 1976, publicado no Boletim do Ministério da Justiça n.º 263, pág. 103.

Ora no caso concreto do confronto da citada disposição legal com o aludido mapa III, verifica-se que o legislador só consentiu a transição para a mesma letra de vencimento ou imediatamente superior, em consonância, aliás, com o disposto no n.º 5 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84.

Por outro lado, por letra imediatamente superior deve entender-se a seguinte na ordem alfabética, pois, quando é outra a intenção do legislador, este refere-se a letra de vencimento imediatamente superior na estrutura da carreira, como acontece no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e nos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

E não se pode dizer — como vem alegado — que a interpretação literal destes preceitos esvaziaria, na prática, o conteúdo do dispositivo que prevê aquela forma de mobilidade. O que limita é o âmbito da sua aplicação e impede reclassificações como aquela que pretende efectuar no caso presente: neste sentido o aludido acórdão deste Tribunal.

Além disso, a interpretação feita na resolução reclamada ao artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84 não colide com o disposto no artigo 30.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 41/84 — pois está conforme com o n.º 5 do mesmo preceito legal — nem viola o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86 ou o artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/84 — porquanto estes mesmos preceitos remetem para os princípios consignados no Decreto Regulamentar n.º 41/84.

Assim, a resolução em reapreciação fez uma correcta interpretação e aplicação da lei.

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em julgar improcedente a reclamação formulada, confirmando

assim a resolução tomada em sessão de 19 de Janeiro de 1988, no processo n.º 43 340/87, que recusou o visto ao provimento do interessado ANÍBAL RODRIGUES CAETANO como Técnico-Auxiliar de Pecuária de 2.ª classe da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 1988.Maio.03

(aa) *João Fernandes Neto*
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa (vencido, conforme declaração de voto junta)
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Após mais aprofundada reflexão sobre o regime jurídico da reclassificação, isolada ou concomitantemente utilizada com a transição ou integração, julgaria procedente a reclamação e concederia o «visto» pelas seguintes razões:

a) A *mudança de carreira* pode fazer-se «por iniciativa da Administração», através da reclassificação ou reconversão (artigo 30.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3/2), ou por iniciativa do funcionário pela via do concurso (artigo 26.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3/2, e artigo 16.º, n.º 1 e 17.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15/7);
b) Na reclassificação, o concurso é substituído por um critério de conteúdo geral e abstracto (n.º 4 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84);
c) Em ambos os casos de mudança de carreira há uma limitação quanto à categoria a atribuir na nova carreira: «categoria remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior quando não se verifique coincidência de remuneração»;
d) No regime do Decreto-Lei n.º 165/82, de 10/5, que introduziu «novas concepções de mobilidade interdepartamental e interprofissional» com vista a «racionalização dos efectivos da função pública», a reclassificação não podia em caso algum traduzir-se «na *atribuição de categoria* com vencimento inferior à *(categoria)* de que o funcionário ou agente é titular

(n.º 7 do artigo 18.º), o que significava que podia atribuir-se categoria igual ou superior, sem limite;

e) Face a este normativo, a alteração introduzida visou limitar, por cima, *a categoria* da nova carreira a atribuir ao funcionário (ou agente) reclassificado: igual ou imediatamente superior àquela de que era titular;

f) O que o legislador entendeu foi que o funcionário reclassificado não subisse mais do que uma categoria na mudança de carreira (se era titular de uma categoria de 3.ª classe não podia na nova carreira passar à 1.ª classe ou a principal);

g) É que a *categoria* estabelece... «um certo vencimento fixo a que corresponde uma letra na escala de vencimentos» (Alfaia, *Conceitos*, vol. I, pág. 55), razão porque o legislador se reportou à remuneração por letra de vencimentos;

h) Categoria igual ou imediatamente superior, aferida pela respectiva letra de vencimento, independentemente de corresponder à *letra imediata* no abecedário da escala de vencimentos, na estrutura da nova carreira;

i) Se esta limitação tem este sentido na mudança da carreira através de *concurso* (artigo 16.º, n.º 1 a) e artigo 17.º, n.º 1 a) do Decreto-Lei n.º 248/85), não há razão (a meramente literal é insuficiente) para o não ter quando a mudança de carreira se opera através da *reclassificação;*

j) No caso vertente, estamos perante uma *reclassificação simultânea com a transição,* enquadrada nos artigos 6.º a) e 30.º, n.ºs 1 e 5 do Decreto-Lei n.º 41/84, para o qual o artigo 37.º b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28/5, remete expressamente;

l) Daí que deva ser a categoria e classe da nova carreira para onde transitaram, reclassificados, os funcionários igual ou imediatamente superior à detida na carreira de origem.

Alfredo José de Sousa

ARTIGO 14.º DA LEI N.º 8/82, DE 26 DE MAIO

SUMÁRIO:

O disposto neste preceito não é aplicável aos provimentos precedidos de concurso.

Conselheiro Relator:
Dr. Francisco Neto de Carvalho

Autos de Reclamação n.º 23/88
Sessão de: 1988.Maio.10

1. O Senhor Secretário de Estado da Alimentação, por ofício de 4 de Abril de 1988, vem solicitar, ao abrigo do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação da Resolução deste Tribunal tomada em sessão de 18 de Fevereiro de 1988, pela qual foi recusado o «visto» ao diploma de provimento de João de Sousa Almeida para o lugar de primeiro-oficial do quadro da ex-Junta Nacional dos Produtos Pecuários.

A reclamação foi admitida por ter sido interposta em tempo e com legitimidade.

2. A recusa do «visto» baseou-se nos seguintes considerandos:
   a) O interessado foi provido como segundo-oficial, em 20 de Dezembro de 1983;
   b) O concurso foi aberto por aviso publicado no Diário da República, II Série, n.º 59, de 22 de Março de 1986;
   c) À data do encerramento do concurso o interessado não possuía três anos de serviço efectivo na categoria imediatamente inferior e, portanto, não tinha o mínimo de tempo legalmente exigido;
   d) Tão-pouco possuía dois anos consecutivos de classificação de Muito Bom atribuídas em datas anteriores à da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, sendo deste modo inviável a invocação de benefício da redução de um ano, nos termos do artigo 15.º e n.º 2 do artigo 42.º daquele diploma;
   e) Não tinha, assim, o módulo temporal, que é um dos requisitos do pretendido provimento.
3. A reclamação, por seu turno, apoia-se nas seguintes razões:
   a) O interessado não tinha três anos de serviço como segundo-oficial à data da abertura do concurso, mas tinha mais de dois anos naquela categoria e com as classificações de serviço reportadas aos anos de 1984 e 1985, graduadas de Muito Bom, o que reduz de um ano o

tempo para efeitos de concurso, situação completada na alínea b) do n.º 4 do respectivo aviso de abertura;

b) Acontece que, à data da resolução de recusa do «visto», o interessado já tinha mais de três anos na categoria de segundo-oficial, havendo que ter em conta o disposto no artigo 14.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio;

c) Possuindo, em 30 de Abril de 1986 (deve ler-se 19 de Dezembro de 1986), três anos de serviço efectivo classificado de Bom e de Muito Bom, a situação em apreço é perfeitamente enquadrável na referida disposição legal.

4. O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto, no seu parecer de fls. 12, pronuncia-se no sentido de que a reclamação deve ser julgada improcedente.

Colhidos os demais vistos legais, cumpre decidir.

4.1. A análise do processo mostra que, tal como se refere na resolução reclamada, o interessado foi promovido à categoria de segundo-oficial a partir de 20 de Dezembro de 1983, e que o concurso foi aberto por aviso publicado em 22 de Março de 1986, não tendo decorrido, até ao seu encerramento, o período de três anos a contar da data da promoção, como é exigível quer pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho (artigo 2.º, n.º 1, alínea b)), quer pelo Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho (artigo 22.º, n.º 1, alínea a)).

É certo que o artigo 14.º da Lei n.º 8/82 determina que «não obsta ao visto do Tribunal de Contas a falta, à data do despacho da nomeação, de requisitos pessoais, tais como habilitações literárias e tempo de serviço prestado, se o interessado já os satisfizer quando o processo é submetido ao visto dos juízes de turno».

Esta disposição, no entanto, tem sido sempre interpretada por este Tribunal como não sendo aplicável aos provimentos precedidos de concurso, porquanto:

a) Nunca foi essa a orientação da legislação portuguesa, facto confirmado pelo artigo 24.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, onde expressamente se determina que os candidatos deverão reunir os requisitos de admissão até ao termo do prazo fixado no aviso de abertura de concurso, para apresentação das candidaturas;

b) Solução diferente prestava-se a grande incerteza, uma vez que é altamente variável a data em que os processos serão submetidos a «visto» e, com frequência, nem todos os processos referentes ao mesmo concurso são apresentados ao mesmo tempo, passando a ser impossível saber atempadamente quem poderia apresentar-se a concurso;

c) Tal situação levaria a graves injustiças relativas, como é óbvio;

d) O referido artigo 14.º não tem manifestamente em vista alterar as condições de apresentação a concurso, referindo-se apenas à «data do despacho de nomeação», o que deixa plena liberdade ao intérprete para excluir da sua aplicação as exigências feitas para a data da abertura do concurso, que não foi expressamente considerada;

e) Nenhum dos inconvenientes referidos se verifica na aplicação deste artigo 14.º nos demais casos em que não haja concurso, pelo que aquele

preceito se justifica quando aplicável a essas situações (cfr., a este respeito, a Resolução de 25.1.85, processo 94 196/84).

Nestas condições, não podem ter acolhimento as razões aduzidas, neste campo, nas alegações.

4.2. Mas pretende-se, ainda, que o interessado possuía mais de dois anos à data da abertura do concurso, com classificações de serviço de Muito Bom, o que permitiria reduzir o tempo de serviço para efeitos de admissão ao mesmo concurso.

Ora, se é certo que o n.º 6 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 248/85 dispõe que «a atribuição de uma classificação de serviço graduada em *Muito Bom* ou equivalente durante dois anos consecutivos reduz de um ano os períodos legalmente exigidos para promoção», certo é também que o n.º 3 do artigo 42.º veio estabelecer que, «sem prejuízo dos direitos já adquiridos, a aplicação do disposto no n.º 6 do artigo 15.º fica dependente da revisão do actual sistema de classificação de serviço, o qual deverá fazer a fixação de quotas para a menção ou nota máximas a atribuir».

A este respeito, tem sido jurisprudência uniforme deste Tribunal que só se podem considerar como «direitos adquiridos» aqueles que se encontravam consolidados à data da entrada em vigor do mesmo Decreto-Lei n.º 248/85, ou seja, em 14 de Agosto de 1985.

Tendo o interessado sido promovido a segundo-oficial em 20 de Dezembro de 1983, é manifesto que ainda não possuía dois anos de serviço naquela data.

Paralelamente, em 14 de Agosto de 1985, também só tinha uma classificação de serviço de Muito Bom, uma vez que a classificação de serviço de 1985 só foi feita em 9 de Janeiro de 1986.

5. Sem necessidade de mais considerações, acordam os juízes do Tribunal de Contas em julgar improcedente a reclamação apresentada, confirmando a recusa de «visto» ao processo inicialmente indicado.

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 10 de Maio de 1988

(aa) *Francisco Pereira Neto de Carvalho*
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
João Fernandes Neto
Orlando Soares Gomes da Costa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

LETRA IMEDIATAMENTE SUPERIOR — RECLASSIFICAÇÃO TRANSIÇÃO

SUMÁRIO:

1. O regime da transição do pessoal dos serviços e organismos do M.A.F.A. para o quadro único referenciado no Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, feita nos termos do seu artigo 37.º, n.º 2, não se confunde com o regime de reclassificação disciplinado pelo artigo 30.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro.
2. A expressão «letra... imediatamente superior» deste último dispositivo legal, deve entender-se com o sentido de **letra imediatamente superior na escala do alfabeto.**

Conselheiro Relator:
Dr. Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 11/88
Sessão de: 1988.05.10

O Senhor Secretário de Estado da Agricultura vem requerer perante este Tribunal e nos termos do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação da recusa do visto proferida em sessão de 19 de Janeiro findo e relativa ao diploma de provimento de Raul Pereira de Oliveira como fiel de armazém — fiel de armazém principal, na Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Fundamentou-se a recusa na disciplina preceituada pelo artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, aplicável por força do artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Agosto, mercê do qual a transição que aí se prevê obedece ao preceituado no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, que impõe que a transição se opere para categoria remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior.

No caso vertente, a transição operar-se-ia de lugar remunerado pela letra N para a letra L.

O fundamento legal da recusa foi ainda confirmado com o preceituado no artigo 30.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 41/84, por remissão do seu artigo 6.º, uma vez que o movimento em apreço traduziria uma reclassificação «ope lege».

Sustenta o douto reclamante que por motivação, já de ordem sistemática, já teleológica, da figura da reclassificação, seremos encaminhados para uma

interpretação não literal, mas extensiva, do artigo 30.º, n.º 5 do citado Decreto-Lei n.º 41/84.

Isto de forma a que se entenda que a expressão daquele preceito «letra de vencimento imediatamente superior» terá de significar não a letra seguinte no alfabeto remuneratório, mas sim a letra seguinte imediatamente possível na carreira para a qual se transita e que, no mínimo, haverá de coincidir com a categoria de ingresso na referida carreira.

Feita vista ao Digno Procurador-Geral-Adjunto, é este Douto Magistrado de parecer que no caso em apreço os diplomas em causa visaram a transição (e integração) e não a reconversão profissional.

O preceito que no Decreto-Lei n.º 41/84 regula esta figura nem sequer foi invocado no diploma de provimento.

Mas mesmo encarando o problema pelo ângulo da reclassificação, ainda então seria decisiva a letra do seu n.º 5.

Por tudo isso conclui pela improcedência da reclamação.

Também se nos afigura não haver qualquer possibilidade de aceitação dos fundamentos da, aliás, douta reclamação apresentada.

Da evolução legislativa invocada não pode, de forma alguma, retirar-se a conclusão pretendida.

Com efeito, o diploma legal que antes do Decreto-Lei n.º 41/84 contemplava a figura da reclassificação era o Decreto-Lei n.º 165/82, de 10 de Maio, que no seu artigo 19.º, alínea a) e no que ao nosso problema concerne, preceituava que na criação ou regulamentação de quadros de pessoal era vedada a inclusão de disposições transitórias que possibilitassem reclassificações de pessoal que não resultassem da extinção de quadros, aliás, de anteriores carreiras ou de alteração da natureza das funções exercidas.

Logo, aplicando a interpretação a contrário propugnada pelo reclamante, a única conclusão a retirar é a de que a extinção de anteriores carreiras ou a alteração da natureza das funções exercidas, permite a reclassificação profissional quando haja alteração de quadros.

Mas essa é, precisamente, também, a previsão do artigo 30.º do actual Decreto-Lei n.º 41/84, que sucedeu àquele preceito e nos termos do qual a reorganização ou reestruturação dos serviços possibilita a reclassificação profissional.

Há, porém, diversas inovações, neste preceito, relativamente ao anterior, traduzindo um tratamento mais cuidado, pormenorizado e restritivo do instituto.

Entre elas avulta, no que ao nosso problema respeita, a do n.º 5 desse preceito, nos termos do qual a reclassificação será feita para categoria remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior, quando não haja coincidência de remuneração.

O que significa que o legislador previu a hipótese de na carreira para onde passa o funcionário reclassificado não haver uma categoria remunerada com a mesma letra; e então dá mais um passo, autorizando ainda a reclassificação se houver uma categoria remunerada com a letra imediatamente superior.

Mas não vai mais além.

Trata-se, pois, de uma regulamentação restritiva em relação ao anterior tratamento do instituto.

Há mais, ainda, porém.

A reclassificação permitida e regulamentada pelo citado artigo 30.º, configura uma situação excepcional, relativamente à proibição genérica do artigo 6.º do mesmo diploma:

«Em caso de criação ou alteração de quadros de pessoal, é vedado prever... reclassificação de pessoal»; e ressalva apenas a seguir, como derrogação deste princípio, o disposto no artigo 30.º.

Tudo aponta, pois, para uma regulamentação restritiva, que exclui a pretendida interpretação extensiva, em ordem a dar ao citado preceito — artigo 30.º, n.º 5 — uma amplitude que o legislador declaradamente vetou.

Pondere-se também que o legislador ressalvou, na última parte do preceito em análise, os casos em que haja lugar a reconversão — e não a reclassificação — na mesma carreira, pois então a transição processar-se-á sempre para a categoria imediata.

Quer isto dizer que o legislador previu, como caso especial, a hipótese de a subida na mesma carreira, do reconvertido, para a categoria imediata, implicar a subida de mais de uma letra, por não haver categoria, nessa carreira, com a mesma letra de remuneração ou a imediatamente superior.

Ora se a previsão desta situação estava, pois, bem presente na mente do legislador e por isso a consagrou nessa última parte do referido n.º 5, como excepção à disciplina da primeira parte, não parece lícito duvidar-se do significado da expressão «letra imediatamente superior» quando a utilizou na primeira parte do mesmo número.

De resto, o mesmo espírito disciplinador que presidiu à regulamentação desta figura, ressalta no tratamento de outras em que há também preocupações, quanto à afinidade nos conteúdos funcionais, em passagens de quadro para quadro ou de serviço para serviço — vejam-se os artigos 23.º, n.º 2 e 27.º, n.º 2, alínea f) do mesmo diploma, para os casos de transferência e de deslocação.

Está, pois, também afastada a via da interpretação sistemática, pretendida pelo reclamante.

E quanto à teleológica, limitar-nos-emos a acentuar que, para além das justas finalidades apontadas pelo reclamante, quanto à racionalização dos serviços e aos princípios gestionários que devem presidir ao regime da função pública, não menos é de considerar a preocupação da disciplina dos custos respectivos.

É assim que todos os aspectos restritos acabados de considerar, se nos afiguram como concretização de tal preocupação, bem expressa no artigo 2.º, n.º 4 do mesmo diploma, quando preceitua que a criação ou reorganização de serviços, em regra, não deve determinar o acréscimo de encargos do respectivo Ministério.

A forma mais desenvolvida que demos ao problema da reclassificação derivou de sobre tal figura ter assentado a argumentação do douto reclamante.

Mas não podemos olvidar, como aliás bem acentuou o Digno Magistrado do Ministério Público, que o fundamento legal para o provimento pretendido, assentava no disposto no artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84.

E o regime desse preceito, em que se baseou a recusa do visto, não o põe a reclamação em causa.

Nem se vê como poderia fazê-lo, já que, para além de tudo o que ficou considerado, o n.º 2 do mesmo artigo 37.º é expresso em remeter para o mapa III (anexo ao diploma) a tabela em que se estabelecem as correspondências a observar nestas transições.

E por elas se vê que à categoria de auxiliar técnico principal, com a letra N, a que o candidato ao provimento pertencia, corresponde a nova categoria de auxiliar técnico de Biblioteca, Arquivo e Documentação, com a mesma letra remuneratória.

Por todo o exposto, acordam os juízes deste Tribunal, em sessão plenária, em julgar improcedente a reclamação apresentada, confirmando a RECUSA DE VISTO proferida no processo n.º 43 351/87.

Sem emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 1988.Maio.10

(aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*
António Maduro
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
João Fernandes Neto
Francisco Neto de Carvalho
Orlando Soares Gomes da Costa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

PEDIDO DE REAPRECIAÇÃO — REGULARIZAÇÃO DA PETIÇÃO

(RECURSO DO INDEFERIMENTO LIMINAR DO PEDIDO DE REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO N.º 27 869/87)

SUMÁRIO:

1. Só o membro do Governo, sem possibilidade de mediação, pode subscrever o ofício do pedido de reapreciação, nos termos do artigo 1.º, n.º 1 e artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, porque, em última análise, é ele o autor imediato ou mediato do acto a que foi recusado o visto.
2. Tendo o pedido de reapreciação, expresso por despacho do membro do Governo competente exarado em informação interna com os respectivos fundamentos, sido formulado em ofício dirigido ao Presidente do Tribunal de Contas mas assinado pelo Chefe de Gabinete, deve o reclamante ser convidado a regularizar tal petição em conformidade com o exposto em 1.

Conselheiro Relator:
Dr. Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.º 5/88
Sessão de: 1988.Maio.17

I — O Senhor Secretário de Estado da Alimentação vem interpor recurso do despacho que indeferiu liminarmente a presente reclamação, alegando, em síntese, os seguintes fundamentos:

a) A informação interna dos serviços onde se propõe a feitura de um ofício com o texto nela constante e se faz expressa referência aos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 8/82, mereceu o seguinte despacho do recorrente: «Concordo. Remeta-se ao Tribunal de Contas o pedido de reapreciação do processo»;
b) Existe pois o «corpus» da reclamação e a vontade de reclamar, objectiva e subjectiva, por parte da entidade com legitimidade para tal, o Secretário de Estado da Alimentação;
c) O ofício do Gabinete satisfaz o requisito de forma de ofício do artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 8/82, intervindo o Chefe de Gabinete em representação do membro do Governo nos termos do artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 267/77, de 2/7;

d) «Assim, o *ofício-reclamação* foi feito pelo membro do Governo competente, embora assinado pelo seu representante legal (representação «ope legis»).

Conclui pedindo:

1.º — A revogação do despacho de indeferimento liminar, por falta de fundamentos de facto e por aplicação indevida do artigo 4.º, n.º 1 da Lei n.º 8/82, ordenando-se a admissão e seguimento da reclamação;

2.º — Caso assim não se entenda, seja ordenado despacho de aperfeiçoamento ou regularização da reclamação, por aplicação analógica do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16/7, e supletivamente do artigo 474.º do Código de Processo Civil.

II — O Digno Representante do Ministério Público teve vista e emitiu parecer no sentido da procedência de recurso, substituindo-se o despacho de indeferimento liminar «por outro que convide o Secretário de Estado da Alimentação a regularizar o pedido de reclamação».

Aquele Ilustre Magistrado começa por afirmar que, nos termos do artigo 687.º, n.º 3 do Código de Processo Civil, o recurso será indeferido quando «o requerente não tem as condições necessárias para recorrer», o que sucedeu no caso em apreço: o ofício exigido por lei para introduzir a reclamação está assinado pelo Chefe de Gabinete, não sendo possível a representação legal do respectivo membro do Governo, uma vez que o acto de reclamar é estritamente pessoal.

Todavia, porque o Secretário de Estado da Alimentação manifestou inequivocamente vontade de reclamar, embora esta tenha sido formulada «através de uma petição que não obedecia aos requisitos legais», entende estarem preenchidas as condições do artigo 477.º do Código de Processo Civil «para que o seu autor pudesse ser convidado a completá-la ou corrigi-la», o que teria suporte legal, também, no artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16/7, aplicável por analogia.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Preceitua o artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 8/82 que, «no caso de recusa de visto, pode a Administração, *pelo membro do Governo competente*, solicitar a reapreciação do acto pelo Tribunal de Contas».

Independentemente da sua natureza (recurso contencioso ou gracioso), o meio processual previsto neste normativo traduz-se num *pedido*, numa *declaração de vontade* (cfr. A. Reis, *Código de Processo Civil, Anotado*, vol. II, pág. 339, vol. V, pág. 326), no sentido de o Tribunal a quem é dirigida apreciar o seu conteúdo.

Quem pode pedir? Como se pede?

Aquele normativo dá clara resposta à primeira questão: o membro do Governo competente.

Ele próprio ou com possibilidade de *mediação?*

Afigura-se-nos que só o membro do Governo, sem possibilidade de mediação, voluntária ou legal, pode subscrever o pedido, ou seja, o documento onde o pedido é *formulado* e dirigido ao Tribunal.

Antes da Lei n.º 8/82, face ao disposto no artigo 19.º § 2.º do Decreto n.º 18 962, de 25/10/1930, *cabia ao Ministro* que não se conformasse com a recusa do visto *apresentar o caso* ao Conselho de Ministros, «que poderá manter o acto ou decisão a que foi negado o visto», em decreto devidamente fundamentado e referendado por todos os Ministros e «publicado conjuntamente com a decisão do Tribunal» (cfr. artigo 26.º do Decreto n.º 22 257, de 25/2/1933).

Competia, pois, ao Conselho de Ministros, sem possibilidade de delegação no 1.º Ministro (artigo 1.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 736/76, de 16/10), a reapreciação da recusa do visto, sob o impulso do próprio Ministro a quem tal decisão afectava.

A Lei n.º 8/82 mais não fez do que transferir essa competência do Conselho de Ministros para o próprio Tribunal de Contas, por força da sua constitucionalização como poder judicial independente do Executivo (artigo 208.º e 219.º da Constituição da República).

A razão que levou o legislador a cometer *ao próprio ministro* que discordava da recusa de visto o poder de submeter ao Conselho de Ministros a reapreciação de tal decisão mantém-se inalterada: deve ser o membro do Governo (Ministro ou Secretário de Estado), sem qualquer mediação, a introduzir o pedido perante o Tribunal, nos mesmos termos em que o Ministro o fazia perante o Conselho de Ministros.

Isto porque é ele, em última análise, o autor imediato ou mediato de acto a que foi recusado o visto (cfr. artigo 202.º, e) da Constituição da República).

Foi razão idêntica que levou o legislador a dispor que, nos recursos contenciosos dos actos administrativos, «a resposta ao recurso *só* pode ser *assinada* pelo próprio autor do acto recorrido» (artigo 26.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 267/85).

Se o autor de acto recorrido foi um membro do Governo, deverá ser ele a assinar a resposta ao respectivo recurso contencioso, sob pena de, não o fazendo, equivaler à *falta de resposta* (cfr. *Contencioso Administrativo*, Artur Maurício, Dimas Lacerda e Simões Redinha, pág. 121).

Sendo pois um acto pessoal, como é, improcede o argumento de que o ofício onde se formula o pedido de reapreciação pode ser assinado pelo chefe de gabinete respectivo, nos termos do artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 267/77.

Cabe agora abordar a segunda questão: *como* se pede a reapreciação da recusa de visto?

Responde o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 8/82: «a reclamação é feita *por ofício* donde constem as razões de facto ou de direito em que a mesma se fundamenta».

É óbvio, por tudo quanto se expôs, que o ofício deve ser assinado pelo membro do Governo competente.

Ora, no caso vertente, temos:

a) Um ofício dirigido ao Presidente deste Tribunal e assinado pelo chefe de gabinete nos seguintes termos: «junto se *envia* a V. Ex.ª o processo... bem como a informação n.º 113/SEA 1/87, elaborada neste Gabinete sobre a qual Sua Excelência o Secretário de Estado da Alimentação exarou o

seguinte despacho: Concordo. *Remeta-se* ao Tribunal de Contas o pedido de reapreciação do processo»;

b) Na informação enviada, emitia-se o *parecer* de que se devia pedir a reapreciação da recusa de visto, para o que se *sugeria* o texto da respectiva reclamação;

c) Tal informação veio na sequência de um ofício dirigido ao Secretário de Estado da Alimentação pelo Presidente do I.R.O.M.A. a remeter um requerimento em que o funcionário interessado lhe solicitava que deduzisse reclamação contra a recusa de visto.

Qual o sentido e alcance do referido despacho ministerial, neste contexto factual?

Que manifestou *a vontade de* que a recusa do visto fosse reapreciada pelo Tribunal, é líquido.

Todavia, ele não traduz a *formulação*, directa ou indirecta, dessa vontade perante o Tribunal, antes consubstancia uma *ordem interna*, para que os serviços lhe remetessem o pedido de reapreciação do processo.

Impunha-se, pois, que os serviços elaborassem um ofício dirigido ao Tribunal, e assinado por aquele membro do Governo, contendo o texto da petição sugerido na informação, o qual mereceu o seu acordo no âmbito do respectivo processo administrativo interno.

Não tendo sido este o procedimento adoptado, poderá a simples remessa do referido *processo* interno, onde foi exarado o despacho, constituir formulação do pedido de reapreciação?

O despacho liminar ora recorrido entendeu *inexistir* qualquer pedido susceptível de servir de base ao processo de reclamação.

A forma legalmente exigida para tal pedido — ofício assinado pelo membro do Governo e só por ele —, tem subjacente dois valores: autenticidade de pedido e de quem o formula, e dignidade institucional, decorrente da necessidade de uma relação directa e imediata entre o membro do Governo e o Tribunal (cfr. artigo 19.º, n.º 1, a) do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27/4; artigo 26.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 267/85; artigo 11.º, n.º 7 da L.O.S.T.A.; artigo 45.º § único do Regulamento do S.T.A., no contencioso administrativo).

A forma utilizada revela, embora de modo indirecto, aquele primeiro valor: declaração de vontade do próprio membro do Governo em pedir, ele mesmo, a reapreciação da recusa de visto.

Quanto ao segundo interesse protegido, é evidente que não foi garantido.

Todavia, estamos perante apenas uma deficiente ou irregular *formulação dum pedido dirigido ao Presidente deste Tribunal*, sem conduzir necessariamente à *falta de pedido*.

Na verdade, a petição em sentido material existiu, embora tivesse sido veiculada por forma e meio impróprio.

Assim sendo, impõe-se apenas apurar se é jurídico-processualmente possível um convite à sua regularização.

À míngua de normativo próprio de contencioso deste Tribunal, o artigo 40.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16/7 (lei do processo nos tribunais adminis-

trativos), parece admitir «casos de regularização de petição de recurso» a convite do Tribunal (cfr. § 5 do artigo 57.º do Regulamento do S.T.A.).

Deste modo, estaria encontrada uma terceira via para a aparente dicotomia — recebimento ou rejeição do recurso — que decorre quer do artigo 687.º, n.º 3 do Código de Processo Civil, quer do artigo 9.º, n.º 1, j) da lei do processo nos tribunais administrativos.

Termos em que acordam os juízes do Tribunal de Contas, em plenário, na revogação do despacho de indeferimento liminar, substituindo-o por outro em que se convida o recorrente a, no prazo de 10 dias, regularizar a petição de reclamação em conformidade com o que exposto fica.

17/5/88

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Fernandes Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho (vencido)

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

ARTIGO 14.º DA LEI N.º 8/82, DE 26 DE MAIO — CONCURSOS

SUMÁRIO:

1. Nos casos de nomeação resultantes de concurso, o artigo 14.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, foi derrogado pelo artigo 24.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

2. De qualquer modo, a admissão ao concurso de candidato que, até ao termo do prazo fixado no Livro de Abertura, não preenchia o requisito temporal legalmente exigido, fere esse acto de nulidade, nos termos decorrentes do disposto para a Administração Local, no artigo 88.º, n.º 1, alínea f) do Decreto-Lei n.º 100-A/84, de 29 de Março.

Conselheiro Relator:
Dr. Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 17/88
Sessão: 1988.05.24

O Secretário de Estado da Alimentação vem reclamar, nos termos dos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, da Resolução deste Tribunal, tomada em sessão de 2 de Fevereiro findo, pelo qual foi recusado visar o diploma de provimento do Dr. Joaquim Martinho Marques no cargo de médico veterinário de 2.ª classe da ex-Junta Nacional dos Produtos Pecuários.

Forma de provimento, a nomeação provisória.

Diplomas legais permissivos do acto, os Decretos-Leis n.º 26 757, de 8 de Julho de 1936, n.º 29 749, de 13 de Julho de 1939, o Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, e os Decretos-Leis n.º 146-C/80, de 22 de Maio, e n.º 248/85, de 15 de Julho, este último pelos artigos 15.º, n.º 1 e 18.º, n.º 1, alínea a).

A resolução ora reclamada baseou-se na seguinte fundamentação.

O provimento em causa foi precedido de concurso aberto por aviso publicado no Diário da República de 15 de Setembro de 1986, pelo prazo de 15 dias, circunscrevendo-o a quem fosse funcionário ou agente de qualquer serviço ou organismo da função pública.

O concorrente supra identificado, à data em que terminou o concurso — 30 de Setembro de 1986 — porque só ingressou na função pública, como médico veterinário de 2.ª classe, além do quadro, em 16 de Novembro de 1983, ainda não contava três anos de serviço ininterrupto como agente.

Ora os concursos internos, nos termos do artigo 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro — e a hipótese é de concurso interno, nos termos acima referenciados —, exigem que os agentes opositores desempenhem funções há mais de três anos, em serviço ininterrupto.

Daí a razão da recusa deste Tribunal em visar o diploma de provimento em causa.

A aliás douta reclamação agora em apreço não põe em causa a justeza dos fundamentos invocados.

Começa apenas por justificar — embora não descortinemos para isso qualquer efeito útil — a admissão do concorrente ao concurso pelo possível equívoco de se ter contado o tempo de serviço por ele prestado desde o despacho que autorizou a sua contratação, exarado em 4 de Outubro de 1983, pelo que faltariam, na realidade, muito poucos dias para se atingirem os três anos de serviço à data do encerramento do concurso.

Reconhece-se, no entanto, que só em 16 de Novembro subsequente foi celebrado o contrato e só a partir dessa data começou a produzir efeitos, pelo que assim, efectivamente, não deveria ter sido admitido ao concurso.

Fundamento para a presente reclamação, situa-o, apenas, o reclamante na circunstância de o visto ter sido recusado em 2 de Fevereiro do ano corrente e o opositor ao concurso já ter, nessa ocasião, mais de quatro anos e dois meses de serviço.

E o mesmo circunstancialismo temporal se verificou, também, à data do despacho de nomeação.

Acontece que o artigo 14.º da Lei n.º 8/82 terá vindo consagrar, no entendimento do reclamante, a possibilidade de resolver favoravelmente a situação.

É assim, por apelo a esse dispositivo legal, que o reclamante requer a reapreciação do acto de recusa do visto.

Ouvido, o Digno Magistrado do Ministério Público emite douto parecer no sentido da confirmação da resolução reclamada, já que, além do mais, o preceito invocado pelo reclamante se encontra derrogado pelo artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 44/84.

Também se nos afigura evidente o lapso em que se baseia a reclamação apresentada.

O artigo 14.º da Lei n.º 8/82 preceitua, no que ao nosso problema diz respeito, que não obsta ao visto do Tribunal de Contas a falta, à data do despacho de nomeação, do requisito do tempo de serviço prestado, se o interessado já o satisfizer quando o processo for submetido ao visto dos juízes de turno.

Ora tal preceito é inaplicável à hipótese vertente pela decisiva razão de que o que esteve em causa e foi objecto de apreciação na resolução reclamada, foi a circunstância de o opositor ao concurso ter sido indevidamente a ele admitido.

Foi aí que se situou o vício que inquinou o processo e não a circunstância de o opositor não ter o necessário tempo de serviço à data do despacho da nomeação.

Como refere o artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 44/84, o concurso é o processo de recrutamento normal e obrigatório para o pessoal abrangido pelo mesmo diploma.

A circunstância de o n.º 2 do mesmo preceito admitir, adicionalmente, a utilização dos instrumentos de mobilização profissional e territorial previstos na lei, é irrelevante no caso sub-índice, pois foi àquele processo normal e obrigatório de recrutamento e selecção que se recorreu, como tinha efectivamente de recorrer-se.

E porque se tratava de concurso interno, havia que respeitar-se o princípio do artigo 7.º, n.º 2 do mesmo diploma, relativamente ao tempo de serviço mínimo necessário para que o opositor pudesse ser admitido.

Dispõe o artigo 24.º do Decreto-Lei em questão que só podem ser admitidos a concurso candidatos que satisfaçam os requisitos gerais para o provimento em funções públicas e os requisitos especiais legalmente definidos para provimento nos lugares que se pretendem preencher.

E o n.º 2 desse preceito explicita, decisivamente para o nosso problema, que os candidatos deverão reunir tais requisitos, até ao termo do prazo fixado no aviso de abertura do concurso, para a apresentação das candidaturas.

Daqui resulta que, por um lado e como bem salienta o Douto Magistrado do Ministério Público, em caso de nomeação resultante de concurso, sempre o preceito invocado pelos Serviços — o artigo 14.º da Lei n.º 8/82 — se encontra revogado pelo artigo 24.º, n.º 2 do posterior Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Mas também ao mesmo resultado se chegará, considerando que o acto de admissão a concurso, nos termos atrás analisados, está ferido de nulidade, por violação dos dispositivos legais considerados.

Como, em emanação de tal princípio, dispõe o artigo 88.º, n.º 1, alínea f) do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que disciplina as atribuições das autarquias locais e a competência dos respectivos órgãos, são nulas, independentemente de declaração dos Tribunais, as deliberações dos órgãos autárquicos que, designadamente, nomearem funcionários sem concurso, ou a quem faltem requisitos exigidos por lei, ou com preterição de formalidades essenciais.

É bem elucidativo este alargamento do conceito de nulidade, quando confrontado com o antecedente artigo 363.º, n.º 6 do Código Administrativo, nos termos do qual só a falta de concurso ou dos requisitos de nacionalidade ou idade determinavam a anulação do acto.

Aliás, é jurisprudência constante e uniforme deste Tribunal, ser da sua competência apreciar e decidir sobre a legalidade dos concursos — veja-se, por todas, a resolução de 16 de Junho findo, no processo n.º 113 637/86 e outras aí citadas.

Pelo exposto, acordam os juízes deste Tribunal em julgar improcedente a reclamação apresentada, confirmando a recusa de visto no processo n.º 41 976/87, sobre que recaiu a mesma reclamação.

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 1988.Maio.24

(aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*
António Maduro
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
João Manuel Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

DEVOLUÇÃO POR EXTEMPORANEIDADE — CONTRATOS PRODUÇÃO DE EFEITOS

SUMÁRIO:

O despacho de devolução dos processos por extemporaneidade é enquadrado no pedido de reapreciação a que alude o artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio.

Embora quase todos os efeitos de um contrato já se tenham produzido, o «visto» poderá ainda cobrir alguns que não se esgotaram, como sejam os relativos à caução e aos pagamentos a título de revisão de preços.

Conselheiro Relator:
Dr. Orlando Soares Gomes da Costa

Autos de Reclamação n.º 26/88
Sessão de: 1988.Maio.24

1. Por ofício n.º 1 067, de 7 de Abril do corrente ano, o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Verde veio reclamar, ao abrigo dos n.os 1 e 2 do artigo 2.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, do despacho que recaiu nos processos registados sob os n.os 123 410, 123 412, 123 414 e 123 418/87.

2. Admitido o pedido por estar em tempo e por quem tinha legitimidade, foi ordenado o cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da já citada Lei n.º 8/82.

3. Em seu douto parecer, o Digno Magistrado do Ministério Público faz a abordagem de duas questões, uma questão prévia e outra sobre a análise dos problemas de fundo que os casos envolvem. Ambas com sentido de oportunidade:

a) O despacho de devolução dos processos por extemporaneidade do «visto» é enquadrável no pedido de reapreciação a que alude o artigo 1.º da Lei n.º 8/82?
b) O alcance da expressão «os contratos produziram já todos os seus efeitos, inclusive financeiros».

Pelos argumentos que desenvolve conclui que, sob pena de denegação de justiça, se deve considerar legitimado o pedido de reapreciação mesmo no simples caso de uma devolução por extemporaneidade do «visto» pela produção de todos os efeitos resultantes da execução de contratos.

Entrando depois na análise de fundo dos contratos constantes dos processos em referência, conclui que é de manter o despacho quanto aos processos n.os 123 410, 123 412 e 123 414 e de o revogar quanto ao processo n.º 123 418 por não se terem esgotado todos os efeitos em relação ao correspondente contrato.

4. O despacho em apreciação é do seguinte teor:

«Processos 123 410, 123 412, 123 414 e 123 418. Devolva por extemporaneidade, uma vez que os contratos produziram já todos os seus efeitos, inclusive financeiro, tornando inútil o visto.

A legalidade das despesas será apreciada em sede de julgamento de conta.»

5. Por seu lado, o pedido assenta, quanto aos três primeiros processos, em «lamentável atraso na remessa dos processos em causa, a que o signatário foi completamente alheio», e quanto ao último por nem todos os efeitos financeiros se haverem já produzido, especialmente no que concerne à retenção de 5 % para reforço da caução prestada, a que alude o n.º 1 do artigo 188.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, e na empreitada ainda não ter sido feito qualquer pagamento a título de revisão de preços a que o destinatário terá direito.

6. Colhidos os vistos legais, cumpre decidir:

Com a aplicação do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, a declaração de urgente conveniência de serviços ganhou contornos que até então a legislação anterior não continha.

Antes daquele diploma, já era permitida como excepção a urgente conveniência em relação a certos actos administrativos, designadamente a nomeação de professores de vários graus, governadores civis e tesoureiros da Fazenda Pública, mas sem se prever a fixação de qualquer prazo de remessa dos respectivos processos ao Tribunal de Contas.

Com o Decreto-Lei n.º 146-C/80, nos artigos 3.º, n.º 2, 15.º e 16.º, foi permitida a declaração de urgente conveniência de serviço, mas condicionada a prazos de remessa do processo a Tribunal: 30 dias, em regra.

A violação desse prazo produz efeitos diversos, consoante se trate do prazo inicial ou do prazo de devoluções sucessivas.

No primeiro caso, dá-se uma simples suspensão de abonos a partir do dia imediato ao do termo daquele prazo, se entretanto a remessa não foi efectuada, sem falar já numa eventual prorrogação desse prazo, que agora não importa considerar.

Nas devoluções sucessivas, se o processo não for reenviado ao Tribunal dentro de 30 dias, improrrogáveis, produz-se uma cessação de abonos.

Este mecanismo previsto no artigo 15.º criou ao Tribunal uma certa perplexidade quanto ao tratamento processual a dispensar-lhe, procurando o Tribunal criar a fórmula tramitual mais correcta e adequada.

Não tem sido fácil até hoje encontrar um comportamento processual isento de reparo.

A jurisprudência tem-se mostrado insegura, ora recusando situações de violação desses prazos, ora criando a figura da «devolução por extemporaneidade do visto».

Tem sido esta a última jurisprudência dominante.

Simplesmente, o que se pressentia a todo o momento, verificou-se agora.

Como o Decreto-Lei n.º 146-C/80 só previa, em relação aos processos que são enviados ao Tribunal, dois comportamentos, ou conceder o «visto» ou recusá-lo, a Lei n.º 8/82 só estabeleceu a tramitação correspondente à reclamação das *recusas* de visto. Não preveniu a hipótese da reclamação quando o processo fosse devolvido por extemporaneidade do «visto».

Quid juris?

Rejeitar ou não admitir liminarmente o pedido de reapreciação seria a solução mais consentânea com a letra do texto da citada Lei n.º 8/82.

Não o fizemos intencionalmente e isto porque entendemos, com o Ministério Público, que seria denegar a justiça. A todo o direito corresponde uma acção — cfr. artigo 2.º do Código de Processo Civil — e nas decisões que proferir, o julgador terá em consideração todos os casos que mereçam tratamento análogo, a fim de obter uma interpretação e aplicação uniformes do direito — cfr. n.º 3 do artigo 8.º do Código Civil.

Com a criação daquela ficção jurídica de natureza híbrida e atípica, fechar-se-ia, em entendimento que não é o nosso, o caminho ao exercício de um direito que a lei consagrou, o de facultar a reapreciação de um acto a que o Tribunal não concedeu o «visto», embora o tenha feito só através da única figura processualmente criada e que era, portanto, a única com virtualidade legal: a recusa.

É incontestável que a não concessão do «visto» pela via da declaração de extemporaneidade, tem para o «prejudicado» o mesmo alcance e efeito que o da recusa do «visto», com o inconveniente grave e altamente lesivo de lhe coarctar o direito de discutir, em reapreciação do acto jurisdicional que lhe foi desfavorável, a bondade e a validade dos seus fundamentos, e isto se se entendesse que teria de ser essa a solução, só porque a lei apenas contempla o caso expresso de «recusa».

Suponhamos que o juiz, ao proceder à contagem do prazo inicial, que julgou excedido, não o fez de forma correcta. Então o serviço reclamado fica impedido de solicitar a revisão desse acto?

Recusamo-nos a aceitar tal solução.

Por via de interpretação extensiva ou analógica, que a lei não proíbe, ou mesmo pela via de integração das lacunas da lei, cfr. artigos 9.º e 10.º do Código Civil, somos levados a reconhecer esse direito nos casos de declaração de extemporaneidade do «visto» em qualquer das suas vertentes: ou por excesso de prazos ou por produção de todos os efeitos úteis do acto sujeito a «visto».

Acresce que, em rigor, a lei não prevê, como já salientámos, a criação desta figura híbrida da «devolução por extemporaneidade», mas se por via jurisprudencial foi criada esta construção, tem o intérprete de saber tirar dela todas as consequências.

Se o legislador a tivesse previsto, estenderia por certo, dentro do espírito do sistema, a mesma regra que estabeleceu para o caso das «recusas» de visto, reconhecendo o direito de reapreciação do acto a ele sujeito.

Em bom rigor técnico-jurídico, a devolução dos processos só se dá para obtenção de informações complementares ou envio de documentos, para além, é evidente, da devolução por não sujeição a «visto» ou anotação.

Ainda, porém, que se aceite a falada «devolução», ela só pode ser entendida em relação aos contratos que já produziram todos os efeitos, em consonância com a posição do Ministério Público, «como declaração de extinção da instância por inutilidade superveniente, por aplicação analógica do Código de Processo Civil — artigo 287.º, c)».

Neste caso, como no da devolução do processo por excesso de prazos, não se pode negar o direito de pedir a reapreciação dos fundamentos da devolução.

7. Decidida a questão prévia, entremos na análise dos problemas que o pedido de reapreciação comporta.

Quanto aos processos n.ºs 123 410, 123 412 e 123 414, o reclamante não apresenta quaisquer factos que conduzam à alteração da decisão tomada pelo juiz relator em sessão corrente de visto.

Tendo-se produzido todos os efeitos úteis, incluindo os financeiros, dos contratos, é inútil a intervenção do Tribunal pela sua ineficácia. O lapso dos serviços não é fundamento que leve a alterá-la, confirmando-se, assim, a devolução, à qual se atribui o sentido de recusa liminar por inutilidade superveniente do «visto».

Relativamente ao processo n.º 123 418, a situação não é a mesma.

Embora quase todos os efeitos já se tenham produzido e quanto a eles já seja ineficaz a concessão do «visto», este ainda poderá cobrir alguns que ainda não se esgotaram, os relativos à caução e aos pagamentos a título de revisão de preços a que o adjudicatário terá direito.

Tanto basta para que seja de visar o contrato em referência.

Pelos fundamentos expostos, os juízes deste Tribunal de Contas, em plenário, acordam em julgar improcedente o pedido relativamente aos processos n.ºs 123 410, 123 412 e 123 414, confirmando a devolução nos termos em que foi feita e em julgar procedente o pedido respeitante ao processo n.º 123 418/87, cujo contrato é de visar, revogando, assim, o despacho reclamado nessa parte.

Não são devidos emolumentos pela reclamação, mas são devidos pelo «visto» a conceder no processo n.º 123 418/87.

Lisboa, 1988.Maio.24

(aa) *Orlando Soares Gomes da Costa*
Alfredo José de Sousa
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
João Fernandes Neto

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

LETRA IMEDIATAMENTE SUPERIOR — INTERINIDADE

SUMÁRIO:

A expressão «LETRA IMEDIATAMENTE SUPERIOR» tem merecido sempre o entendimento de que se reporta à seguinte na ordem alfabética e essa tem sido a jurisprudência constante do Tribunal de Contas.

O regime de interinidade é de natureza precária e transitória e só tem os efeitos fixados na lei.

Conselheiro Relator:
Dr. Orlando Soares Gomes da Costa

Autos de Reclamação n.º 15/88
Sessão de: 1988.Maio.24

1. O Senhor Secretário de Estado da Agricultura, pelo ofício n.º 893, de 29 de Fevereiro do corrente ano, vem solicitar, ao abrigo do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação da resolução deste Tribunal, tomada em 19 de Janeiro anterior que, dentre outros, recusou o «visto» ao diploma de provimento de Maria Ercília Hilário Rodrigues, no processo registado sob o n.º 54 375/87, para o cargo de técnico superior de 2.º classe.

O pedido foi admitido por ter sido interposto em tempo e por quem tinha legitimidade para o fazer.

2. A resolução de recusa baseou-se nos seguintes fundamentos:

a) A interessada é titular do cargo de técnica de serviço social de 2.ª classe a que corresponde a letra J da tabela de vencimentos da função pública;

b) A transição pretendida não se processa para categoria remunerada pela letra imediatamente superior à qual já possui, violando-se, assim, o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio.

3. O pedido de reapreciação fundamenta-se, por seu turno, nas seguintes razões:

a) A investidura em categoria correspondente às funções efectivamente desempenhadas filia-se no louvável princípio de gestão de pessoal que consiste em adequar a categoria formal ao espectro funcional dos funcionários e agentes, citando, para tanto, toda uma legislação que, não estando já em vigor, permite servir de apoio ao princípio afirmado;

b) A questão vem hoje contemplada nos artigos 6.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro;

c) A alínea a) do primeiro daqueles preceitos autoriza a reclassificação de pessoal em casos de criação ou alteração de quadros e desde que sejam respeitadas as regras constantes do artigo 30.º do mesmo diploma;

d) O n.º 5 do último preceito estipula que a reclassificação profissional far-se-á para a «categoria remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior quando não se verifique coincidência de remuneração»;

e) Os antecedentes históricos desta figura permitem uma interpretação extensiva no que respeita à classificação em categoria a que corresponda remuneração superior;

f) «Imediatamente superior» não pode significar a letra seguinte no alfabeto remuneratório mas sim a letra imediatamente possível na carreira para a qual se transita e que, no mínimo, terá de coincidir com a categoria de ingresso da referida carreira.

4. O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto pronuncia-se, pelas razões que constam do seu parecer de fls. 18, verso, pela improcedência do pedido.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A interessada detém a categoria de técnico de serviço social de 2.ª classe do quadro do ex-MAP, a que corresponde a letra J de vencimento da tabela da função pública e pretende transitar para a categoria de técnico superior de 2.ª classe remunerada pela letra G do quadro de pessoal da Direcção Regional de Agricultura do Algarve, por alicação da regra da alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, já citado, ou seja, a transição processa-se para a categoria remunerada por letra que não a imediatamente superior à que já possui.

Fundamentou-se a recusa do visto nos termos rigorosos da disciplina definida no preceito já acima citado: alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, aplicável por força do artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Agosto, mercê do qual, como já se alude no acórdão dos autos de reclamação n.º 11/88, «a transição que aí se prevê obedeceu ao preceituado no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, que impõe que a transição se opere para categoria remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior».

No caso em apreço assim não se verificaria, pois a transição operar-se-ia de lugar remunerado pela letra J para a letra G, violando-se, desse modo, a regra já acima aludida.

Certamente, para além da argumentação já sumariada, o reclamante tinha no seu pensamento, como elemento preponderante, embora não expressamente salientado, o facto de a interessada já vir a exercer o cargo de técnico superior de 2.ª classe *em regime de interinidade*. Este regime é, porém, de natureza precária e transitória, cessando logo que se altere a matéria factual sobre que assentou. Não deve, portanto, influenciar o exegeta na interpretação dos textos que dominam a matéria.

O problema não é novo e já foi ex-abundanti tratado e desenvolvido nos acórdãos que decidiram os autos de reclamação n.os 11/88, 12/88, 14/88 e 16/88, todos proferidos na pendência dos presente autos e julgando sempre improcedentes os pedidos.

Tal facto, como já se salientou nos autos de reclamação n.º 12/88, dispensa-nos de tecer considerações mais alargadas.

Sempre destacaremos duas das que mais nos impressionam.

Para nós, a expressão «letra imediatamente superior» tem merecido sempre o entendimento de que se reporta à seguinte na ordem alfabética e essa tem sido a jurisprudência constante deste Tribunal, apesar de no acórdão proferido nos autos de reclamação n.º 12/88 haver um voto de vencido dando-lhe outro alcance.

Na verdade, quando o legislador pretende atribuir sentido diferente, di-lo também por forma diversa, aludindo a letra de vencimento imediatamente superior na *estrutura da carreira*, como resulta dos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

Finalmente diremos que dos antecedentes históricos mencionados e descritos no pedido poder-se-á tirar conclusão diversa da nele formulada, quanto à intenção do legislador. Poderá dizer-se que, conhecendo-os, o legislador, no âmbito do Ministério da Agricultura, quis expressamente afastar-se da orientação até então seguida.

Como salienta o Digno Magistrado do Ministério Público, o legislador repetiu exactamente os mesmos termos do n.º 5 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84 no artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, sem qualquer acrescento que revele a intenção de ir mais além do que o primeiro estabelecia.

Termos em que, sem necessidade de mais considerações, se conclui que a resolução em apreço fez uma correcta interpretação e aplicação da lei.

Por tais fundamentos, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em julgar improcedente o pedido de reclamação, confirmando assim a resolução reclamada que, no processo n.º 54 375/87, recusou o «visto» ao provimento da interessada MARIA ERCÍLIA HILÁRIO RODRIGUES.

Não são devidos emolumentos.

Lisboa, 1988.Maio.24

(aa) *Orlando Soares Gomes da Costa*
Alfredo José de Sousa (vencido, pelas razões da declaração de voto junta)
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
João Fernandes Neto

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Após mais aprofundada reflexão sobre o regime jurídico da reclassificação, isolada ou concomitantemente utilizada com a transição ou integração, julgaria procedente a reclamação e concederia o «visto» pelas seguintes razões:

a) A *mudança de carreira* pode fazer-se «por iniciativa da Administração» através da reclassificação ou reconversão (artigo 30.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3/2) ou por iniciativa do funcionário, pela via de concurso (artigo 26.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3/2, e artigos 16.º, n.º 1 e 17.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15/7);

b) Na reclassificação, o concurso é substituído por um critério de conteúdo geral e abstracto (n.º 4, do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84);

c) Em ambos os casos de mudança de carreira há uma limitação quanto à categoria a atribuir na nova carreira: «categoria remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior quando não se verifique coincidência de remuneração»;

d) No regime do Decreto-Lei n.º 165/82, de 10/5, que introduziu «novas concepções de mobilidade interdepartamental e interprofissional» com vista a «racionalização dos efectivos da função pública», a reclassificação não podia em caso algum traduzir-se «na *atribuição de categoria* com vencimento inferior à *(categoria)* de que o funcionário ou agente é titular (n.º 7 do artigo 18.º), o que significava que podia atribuir-se categoria igual ou superior, sem limite;

e) Face a este normativo, a alteração introduzida visou limitar, por cima, *a categoria* da nova carreira a atribuir ao funcionário (ou agente) reclassificado: igual ou imediatamente superior àquela de que entitular;

f) O que o legislador entendeu foi que o funcionário reclassificado não subisse mais de que uma categoria na mudança de carreira (se era titular de uma categoria de 3.ª classe não podia na nova carreira passar à 1.ª classe ou a principal);

g) É que a *categoria* estabelece... «um certo vencimento fixo a que corresponde uma letra na escala de vencimentos» (Alfaia, Conceitos, vol. I, pág. 55), razão porque o legislador se reportou à remuneração por letra de vencimentos;

h) Categoria igual ou imediatamente superior, aferida pela respectiva letra de vencimento, independentemente de corresponder à *letra imediata* no abecedário da escala de vencimentos, na estrutura da nova carreira;

i) Se esta limitação tem este sentido na mudança da carreira através de *concurso* (artigo 16.º, n.º 1, a) e artigo 17.º, n.º 1, a) do Decreto-Lei n.º 248/85), não há razão (a meramente literal, é insuficiente) para o não ter quando a mudança de carreira se opera através da *reclassificação;*

j) No caso vertente, estamos perante uma *reclassificação simultânea com a transição* enquadrada nos artigos 6.º, a) e artigo 30.º, n.º 1 e 5 do

Decreto-Lei n.º 41/84 para o qual o artigo 37.º, b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28/5, remete expressamente;

l) Daí que deva ser a categoria e classe da nova carreira para onde transitaram, reclassificados, os funcionários igual ou imediatamente superior à detida na carreira de origem.

Alfredo José de Sousa

CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO

SUMÁRIO:

I. A classificação de serviço somente pode ser suprida por adequada ponderação do currículo profissional do funcionário ou agentes nos casos *taxativamente* indicados no artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho — disposição legal de carácter nitidamente excepcional;

II. Carece de qualquer valor para os efeitos do artigo 4.º do Decreto Regulamentar citado em «I» uma classificação extraordinária feita já depois de terminado o prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Conselheiro Relator:
Dr. Pedro Tavares do Amaral

Autos de Reclamação n.º 21/88
Sessão de: 1988.Maio.31

I — Em sessão de 18 de Fevereiro de 1988, foi recusado o «visto» ao diploma de provimento de João Nogueira Cau da Costa e Albuquerque, no cargo de oficial administrativo principal da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças.

Fundamentou-se esta decisão nas razões seguintes:

a) O interessado não mostrou possuir qualquer classificação de serviço, hoje obrigatória nos casos de promoção, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, designadamente uma classificação extraordinária;
b) Nada impedia, antes impunha, que lhe tivessem sido atribuídas classificações de serviço dado que não se mostra estar incluído em qualquer das alíneas do artigo 20.º do citado Decreto Regulamentar;
c) Não tem, assim, relevância jurídica o suprimento dessa falta de classificação, por adequada ponderação do currículo profissional do interessado;

II — Não se conformando com esta decisão, o Senho Secretário de Estado do Orçamento, com base num requerimento que lhe foi dirigido pelo interessado, veio reclamar da mesma nos termos do n.º 1 do artigo 1.º, da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, alegando o seguinte:

a) Como o candidato afirma, no seu requerimento, não lhe é imputável a falta de classificação de serviço já que na Secretaria-Geral (onde desde 1982 presta serviço), só em 1988 foi implementado o sistema de classificação referido no Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, por falta de estruturas e de meios humanos para o efeito;
b) O funcionário não utilizou o recurso à classificação extraordinária de serviço tendo o júri do concurso suprido a mesma por adequada ponderação curricular, procedimento que, aliás, tem sido adoptado no âmbito daquela Secretaria-Geral.

No requerimento em que se baseou a reclamação, o interessado, além de várias considerações acerca da sua carreira profissional e sem interesse para a decisão do caso em apreço, considera que a falta de classificação de serviço constitui uma deficiência de ordem novamente processual nada obstando que aquela seja agora suprimida mediante o pedido de reapreciação do visto acompanhado da classificação extraordinária reportada aos anos de 1984, 1985 e 1986.

III — Porque foi interposta em tempo e com legitimidade foi recebida a presente reclamação e ordenado o cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da citada Lei n.º 8/82.

IV — No seu douto parecer junto ao processo o Digno Representante do Ministério Público entende que a reclamação deve ser julgada procedente interpretando-se extensivamente o artigo 20.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, no sentido de que o suprimento da falta da classificação pode ser suprido por adequada ponderação do currículo profissional do interessado sempre que tal falta de classificação se tenha ficado a dever à não implementação do sistema de classificação referido naquele diploma por falta de estruturas e de meios humanos para o efeito.

V — Corridos os vistos, cumpre decidir.

1. Como se refere na resolução reclamada, a classificação de serviço é obrigatoriamente considerada nos casos de promoção e progressão nas carreiras.

E essa classificação de serviço, a partir de 1983, terá de obedecer ao regime fixado no Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 que, nos seus artigos 10.º a 12.º, estabelece rigorosamente a competência para avaliar, notar e homologar nos casos normais e em casos especiais.

A classificação de serviço feita nestes termos somente poderá ser suprida por adequada ponderação do currículo profissional do funcionário ou agente nos casos *taxativamente* indicados no seu artigo 20.º.

Ora um desses casos — e é o único que agora nos interessa analisar — é o de que o interessado permaneça em situação que *inviabilize* a atribuição de classificação de serviço reportada *ao seu lugar de origem.*

E o interessado, desde 1982 a 1987, primeiro como técnico auxiliar de 1.ª classe, depois como técnico auxiliar principal e finalmente, como primeiro-

-oficial — *sempre na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças* — nunca se encontrou na situação definida naquela alínea a) do artigo 20.º, de modo a impedir que lhe fosse atribuída classificação de serviço.

E, durante aquele período, a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças dispôs sempre de notadores — superiores hierárquicos imediatos ou de segundo nível do interessado — nem sequer tendo sido invocado pelo mesmo interessado, no requerimento a que acima fizemos referência, a não implementação, naquela Secretaria-Geral, do sistema de classificação de serviço referido no Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.

E convém esclarecer que o método de avaliação curricular é de facto, o que tem sido adoptado no âmbito da Secretaria-Geral, mas só nos casos de classificação nos concursos e não de classificação de serviço para efeito de admissão aos concursos (cfr. artigo 44.º do Regulamento dos Concursos publicados no Diário da Rebública, II Série, n.º 260, de 11 de Novembro de 1983).

De resto, na «declaração» junta ao processo para efeitos do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, não se diz a razão porque se procedeu à apreciação do currículo do interessado nem se indicam os parâmetros a que a mesma obedece não obstante tal disposição legal — dada a sua natureza excepcional — determinar que aquela circunstância deverá ser *expressamente enunciada e fundamentada* no processo a remeter ao Tribunal de Contas.

E no ofício de remessa apenas se refere que «...atendendo a que ao funcionário em análise não havia sido atribuída classificação de serviço, o júri, ao ponderar o seu "curriculum" profissional e tendo em conta também os anos de serviço das funções como administrador de posto, determinou atribuir-lhe a classificação de "Muito Bom"...».

2. Entretanto o interessado requereu e obteve uma classificação extraordinária reportada aos anos de 1983, 1984 e 1985.

Simplesmente esta classificação foi feita já depois de recusado o visto ao seu diploma de provimento e, naturalmente, depois de terminado o prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro que estabelece que «os candidatos deverão reunir os requisitos a que se refere o artigo anterior (requisitos gerais e especiais para o provimento em funções públicas e nos lugares que se pretendem preencher) até ao termo do prazo fixado no aviso de abertura do concurso para apresentação das candidaturas».

E não se põe em dúvida que o interessado poderia ter requerido tal classificação nos termos do n.º 4 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Junho, muito antes de ter terminado tal prazo.

Em conclusão:

a) Desde que presta serviço na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças nunca o interessado permaneceu em situação que inviabilizasse a atribuição de classificação de serviço de modo a que esta devesse ser suprida por adequada ponderação do seu currículo profissional;
b) O artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 — disposição legal de carácter nitidamente excepcional — faz uma enumeração taxativa dos casos em que a falta de classificação de serviço pode ser suprida nos

termos acima indicados, não incluindo neles a falta de implementação, no respectivo serviço, do sistema de classificação de serviço estabelecido naquele diploma legal, facto este que, de resto, nem sequer foi invocado pelo interessado no requerimento dirigido ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento;

c) O interessado só obteve a classificação extraordinária reportada aos anos de 1983, 1984 e 1985, já depois de recusado o visto ao seu diploma de provimento e, portanto, já depois de determinado o prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Em face do exposto, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em julgar improcedente a reclamação formulada confirmando, assim, a resolução tomada em sessão de 18 de Fevereiro do ano corrente no processo n.º 87 492/87, que recusou o VISTO ao provimento do interessado JOÃO NOGUEIRA CAU DA COSTA E ALBUQUERQUE como oficial administrativo principal da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças.

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 31 de Maio de 1988

(aa) *Pedro Tavares do Amaral*
João Pinto Ribeiro
João Fernandes Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho (vencido, por entender que o artigo 20.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, deve ser interpretado extensivamente)
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

CONTRATO DE FORNECIMENTO DE BENS E SERVIÇOS FALTA DE CONCURSO PÚBLICO — VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA IGUALDADE

SUMÁRIO:

Mesmo que se esteja presente perante um mero contrato de fornecimento de serviços a obrigatoriedade do concurso público, impõe-se perante o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 390/82, de 27 de Setembro, e o estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho.

As cláusulas do contrato que se referem à não concessão de licença de afixação de publicidade a menos de 75 metros dos «mupis» e à isenção genérica e abstracta das taxas de publicidade, em princípio devidas pela firma adjudicatária durante o prazo de duração do contrato, violam os princípios da legalidade e da igualdade.

Conselheiro Relator:
Dr. João Fernandes Neto

Autos de Reclamação n.º 22/88
Sessão de: 1988.Maio.31

I — Em sessão de 1 de Março de 1988, o Tribunal de Contas recusou o «visto» ao contrato de fornecimento de mobiliário urbano para a planta da cidade ou informação municipal celebrado entre a Câmara Municipal de Almada e a firma J. C. Decaux (Portugal) Publicidade, Limitada.

Tal decisão, após uma análise detalhada das cláusulas contratuais, fundamentou-se nos seguintes considerandos:

a) O contrato em apreço apresenta-se como um contrato administrativo misto e atípico, de fornecimento de bens e serviços à autarquia — aquisição de 50 «mupis» e de 20 postes de sinalização (cfr. o artigo 2.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho, «ex vi» do disposto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de Setembro) e aquisição de serviços de publicidade, limpeza e elaboração da planta da cidade;

b) Tal contrato é oneroso, pois que as contrapartidas a prestar pela Câmara traduzem-se em pagamentos em dinheiro e concessão à adjudicatária de

benefícios de expressão pecuniária, como sendo a isenção de taxas de publicidade «renda, direito de ocupação ou depósito», fornecimento gratuito da ligação eléctrica dos postes e respectivo consumo de electricidade e água para limpeza;

c) Para além disso, a adjudicatária recebe um benefício de expressão pecuniária que é a garantia de que os seus concorrentes não poderão prestar serviços de publicidade num raio de 75 metros em relação a cada «mupi» onde a sua publicidade é afixada;

d) Mesmo tendo em conta que o valor do contrato de 4 800 contos apenas se restringe às despesas bimestrais de limpeza que a Câmara se obriga a pagar (a quantificação quer dos encargos activos, como as despesas de água e electricidade a fornecer à adjudicatária, quer da renúncia às receitas para-fiscais, faria elevar muito o seu valor), deveria ter sido realizado concurso nos termos dos artigos 7.º, n.º 1 e 8.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de Fevereiro;

e) Ainda que, como alega a Câmara, no mercado não exista equipamento idêntico — do que se duvida uma vez que no contrato se clausulou a garantia da não autorização de colocação de «suportes publicitários concorrentes» à volta dos «mupis», sinal de que há concorrentes com equipamento idêntico — tal não basta para a dispensa de concurso uma vez que esse fundamento não pode ser enquadrado nos n.os 2 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 390/82, nem se mostra ter havido «proposta fundamentada do executivo» nesse sentido sobre que haja recaído deliberação da Assembleia Municipal;

f) Por outro lado, não há norma jurídica que permita à Câmara comprometer-se a não conceder licença de afixação de publicidade e a renunciar à cobrança das respectivas taxas relativamente a eventuais concorrentes da adjudicatária que pretendam colocar suportes de publicidade a menos de 75 metros dos «mupis»;

g) A concessão ou não de tais licenças só será possível caso a caso pela ponderação do interesse público em causa, pelo que aquela cláusula, além de violar o princípio da legalidade, atinge o princípio da legalidade que deve ser observado na actividade administrativa (cfr. Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. I, pág. 324);

h) Conforme a jurisprudência e a doutrina mais acolhida entre nós «o órgão de um poder discricionário não pode autovincular-se de forma abstracta e genérica elegendo de antemão determinados pressupostos que condicionem as suas decisões» (Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, pág. 750);

i) Finalmente, também a isenção genérica e abstracta das taxas de publicidade em princípio devidas pela adjudicatária relativamente aos «mupis», durante o prazo de duração do contrato, viola o princípio da legalidade na medida em que não está prevista na lei, regulamento ou postura, norma que atribua à Câmara poderes para tal acto (cfr. Sérvulo Correia, ob. cit., pág. 791, tese n.º 181).

II — Não se conformando com esta decisão a Senhora Presidente da Câmara Municipal de Almada veio reclamar da mesma nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, alegando, em síntese, os seguintes fundamentos:

1) No contrato celebrado não há fornecimento de bens, pois o Município não adquire os «mupis» nem os postes.
   Ambos se mantêm propriedade da sociedade, limitando-se o Município a autorizar a implantação dos primeiros e a beneficiar dos segundos, que são postos à sua disposição pela sociedade, nos locais e condições em que o Município tiver interesse, não advindo da sua colocação qualquer vantagem para a sociedade.
2) Os postes são colocados no exclusivo interesse do Município, seus munícipes e demais interessados em orientação, não retirando a sociedade qualquer vantagem dessa colocação. A energia eléctrica nesses postes serve apenas para iluminação de setas direccionais e, portanto, serve exclusivamente os interesses acima referidos.
   Não há, assim, um fornecimento gratuito de ligação eléctrica e do respectivo consumo pelo Município à sociedade: esta coloca postes à disposição do município e este, no seu próprio interesse, assume os gastos relacionados com a energia.
   Quanto à água para limpeza, não há também um fornecimento gratuito à sociedade: esta compromete-se a proceder à limpeza mediante um determinado pagamento, que não inclui as despesas com a água necessária, pelo que o pagamento cobre tão-só os restantes materiais necessários à limpeza e a mão de obra e o Município põe a água à disposição.
   A figura quase se assemelha à do consórcio: duas pessoas desenvolvem actividades paralelas com vista a um fim comum; não há fornecimento do Município à sociedade havendo sim uma autorização para a sociedade utilizar a água em benefício do Município.
3) Não parece necessário concurso público:
   a) Não há fornecimento de bens;
   b) Os serviços de publicidade, que se traduzem na elaboração de uma planta da cidade e sua afixação nos «mupis» são preferidos pelo município porque, no que concerne à elaboração da planta, a sociedade tem uma experiência demonstrada em todo o mundo, e no que respeita à respectiva afixação, esta é feita por modo especial dentro do próprio equipamento que se mantém propriedade da sociedade e ao qual só esta tem acesso, não sendo razoável que se obrigue a sociedade a dar acesso ao seu equipamento a terceiros.
      Entendeu-se por isso que, nos termos do artigo 8.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 390/82 era dispensado o concurso público o que foi aceite pela Assembleia Municipal.
4) A Câmara não renuncia à cobrança de taxas de publicidade.
   Pelo contrato o Município obriga-se tão-somente a não autorizar a instalação de equipamentos idênticos em determinado raio dos «mupis» o que não tem qualquer significado na área municipal, pois é sempre

possível instalar outros eventuais equipamentos noutros locais não parecendo que seja necessária a existência de disposição expressa para que o Município contrate o que contratou.

5) É óbvio que a concessão de tais licenças terá que ser apreciada caso a caso, mas em cada caso terá que ser tida em consideração a situação decorrente do contrato com J. C. Decaux; não se viola o princípio da legalidade e, antes pelo contrário, respeitar-se-á esse princípio respeitando-se os direitos de terceiros como é o caso da sociedade ora em causa. Não se viola também o princípio da igualdade, pois este princípio tem também os seus limites naturais: não é possível fazer ocupar por terceiros um espaço já ocupado por outro como aconteceria levando-se ao extremo este princípio da igualdade, o que conduz a ter que encontrar limites a tal princípio, limites esses que devem fixar-se na fronteira dos direitos de terceiros, como acontecerá neste caso.

6) A vinculação do Município não é abstracta, nem genérica; é sim concreta (respeita apenas aos «mupis» colocados nos locais para isso destinados pelo Município) e limitada aos cinquenta «mupis» instalados não se elegendo de antemão quaisquer pressupostos; os únicos pressupostos a observar em qualquer caso serão os que resultem das leis em vigor, incluindo a que determine o respeito pelos direitos alheios e o pontual cumprimento dos contratos.

7) No que concerne à isenção de taxas de publicidade não foi a Câmara que isentou mas sim a Assembleia Municipal que aprovou o contrato a qual, tendo poderes para fixar as taxas a estabelecer em que condições e casos são devidos, pode também por excepção àquilo que ela própria estabelece, indicar ou estabelecer casos em que as taxas não são devidas.

8) Quanto à cláusula em que a Câmara se conpromete a não conceder licença de afixação de publicidade em determinadas áreas:
O contrato administrativo justifica-se sempre que o interesse público exija um regime jurídico que afastando-se das normas de direito privado, reclame um tratamento específico integrando-se na ordem jurídica administrativa, nos seus princípios e na sua elaboração dogmática. Pode pois dizer-se que à Câmara é lícito decidir usar o meio contratual para exercer as suas competências. Salvo se à natureza da competência repugnar a participação dos particulares que é típica dos contratos. Para além disso, deve excluir-se o meio contratual sempre que ele exprima uma renúncia ao exercício do poder como descricionário mediante inculcação genérica da administração a exercê-lo em sentido pré-fixo, sempre que sobrevenham as situações típicas. Porém, uma coisa é a renúncia ao exercício do poder como descricionário, outra, bem diversa, é a antecipação quanto ao sentido de uma decisão. Neste caso não há renúncia do exercício da competência, mas exercício antecipado da competência. Neste sentido, veja-se Sérvulo Correia, obra citada, pág. 751.

9) A jurisprudência deste Tribunal tem sido unânime no sentido de conceder o visto em contratos idênticos celebrados entre outras Câmaras e a mesma J. C. Decaux (Portugal) Publicidade, Ld.ª.

III — Por ter sido interposta em tempo e por quem, para o efeito, detém legitimidade, foi recebida a reclamação e cumprido o disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 8/82.

IV — No seu douto parecer o Digno Representante do Ministério Público pronuncia-se no sentido de ser desatendido o pedido de reapreciação confirmando-se a resolução reclamada.

V — Tudo visto, cumpre decidir:

O primeiro fundamento da recusa do «visto» traduziu-se na falta de concurso público.

Na reclamação formulada argumenta-se que tal concurso não era necessário por, além do mais, não haver fornecimento de bens.

Carece de razão tal argumento.

Com efeito, mesmo que se tratasse apenas de um contrato de fornecimento de serviços — o que é duvidoso atento o teor da sua cláusula 6.2 onde se estipula que, «no termo do contrato, a propriedade dos postes passará para a Câmara se esta assim o pretender...» — mesmo assim o concurso público era obrigatório.

Essa obrigatoriedade deriva do disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de Setembro, onde expressamente se refere que o fornecimento de bens e *serviços* às autarquias locais só pode ter lugar por concurso público.

E resulta também do estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho — em que se consideram despesas com aquisições de bens as que «visem permitir a utilização ou fruição temporária de coisas móveis, nomeadamente por aluguer» — aplicável «ex vi» do disposto no artigo 15.º do já citado Decreto-Lei n.º 390/82.

E não se verifica qualquer das hipóteses, taxativamente indicadas no n.º 1 do mesmo diploma legal, de dispensa da realização de concurso público, nomeadamente a contemplada na alínea a).

Na verdade, a Assembleia Municipal fixou o valor de 2 500 contos a partir do qual os contratos de fornecimento terão de ser precedidos obrigatoriamente de concurso público e ao contrato em apreciação foi atribuído o valor de 4 800 contos, sendo certo que tal quantitativo se restringe às despesas bimestrais de limpeza que a Câmara se obriga a pagar e que os benefícios de expressão pecuniária que a adjudicatária recebe são muito mais elevados.

Por outro lado, também o referido contrato não se subsume nos casos previstos no n.º 2 do citado artigo 8.º, cuja enumeração também é taxativa.

Mas, ainda que assim não fosse, a dispensa do concurso público só poderia ser concedida pela assembleia deliberativa «mediante proposta fundamentada do executivo» — vide n.º 4 do mesmo artigo — o que não se provou.

Em face do exposto, impõe-se concluir que, para o contrato de fornecimento em apreciação, era legalmente obrigatória a realização de concurso público.

Não tendo este tido lugar, está, só por si, juridicamente justificada a recusa do visto e a consequente improcedência da reclamação.

Mas a resolução de recusa do visto fundamentou-se ainda na violação dos princípios da legalidade e da igualdade relativamente às cláusulas do contrato referente à não concessão de licença de afixação de publicidade a menos de 75 metros dos «mupis» e à isenção genérica e abstracta das taxas de publicidade em princípio devidas pela adjudicatória, durante o prazo de duração do contrato, relativamente aos «mupis».

Com efeito, a legalidade administrativa significa, não só que os actos da Administração não devem contrariar as normas legais que se lhes aplicam (princípio da precedência da lei ou da preferência da lei ou da compatibilidade ou ainda da não contradição), como também a exigência de que a prática de um acto pela Administração corresponda à sua previsão em lei vigente (princípio da reserva da lei ou da conformidade): neste sentido, Sérvulo Correia, obra citada, pág. 18.

Como escreve Esteves de Oliveira, *in Direito Administrativo*, vol. I, pág. 302, «não basta que a actividade administrativa não seja incompatível com a norma legal; é preciso que ela lhe seja conforme. Agora não podem ser prosseguidos fins ou utilizados meios que a lei não proiba; os fins a prosseguir e os meios a utilizar são só aqueles que o legislador preveja ou autorize. Será portanto ilegal não só a actividade administrativa que viole uma proibição da lei, como toda a que não tenha numa disposição legal o seu fundamento expresso».

Ora as referidas cláusulas contratuais não têm fundamento expresso em qualquer disposição lagal pois não há lei, regulamento ou postura que atribua à Câmara poderes para contratar o que contratou: ambas violam, assim, o princípio da legalidade fixado no artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa.

Ainda quanto à cláusula relativa à não concessão de licença da afixação de publicidade, por eventuais concorrentes da adjudicatária que pretendam colocar suporte de publicidade a menos de 75 metros dos «mupis», se verifica a violação do princípio da igualdade, que deve ser tido em consideração na actividade administrativa em obediência ao disposto no artigo 13.º, n.º 1 da Constituição.

De harmonia com tal princípio, as normas jurídicas que conferem poderes discricionários devem ser aplicadas pela mesma medida, com o mesmo critério a todos aqueles que, estando abrangidos pela sua previsão, se encontram em igual situação de facto: hoc sensu Esteves de Oliveira, obra citada, pág. 324.

Como consequência de tal cláusula a Câmara não poderia, no futuro, proceder de modo igual em relação a eventuais concorrentes da adjudicatária colocados em igual situação.

Finalmente, o facto de anteriormente terem sido visados, em sessão corrente de visto, contratos idênticos celebrados entre outras Câmaras e a mesma firma não impede este Tribunal de, em sessão plenária, rever a legalidade da situação, sendo esta, de resto, a Jurisprudência ultimamente seguida.

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes do Tribunal de Contas em julgar improcedente a reclamação formulada confirmando, assim, a resolução

tomada em 1 de Março de 1988, no processo n.º 44 937/87, que recusou o visto ao contrato de fornecimento de mobiliário urbano celebrado entre a Câmara Municipal de Almada e a firma J. C. Decaux (Portugal) Publicidade, Limitada.

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 31 de Maio de 1988

(aa) *João Fernandes Neto*
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho (votei apenas a conclusão)
Alfredo José de Sousa
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

INTEGRAÇÃO — EXERCÍCIO EFECTIVO DE FUNÇÕES

SUMÁRIO:

I. A integração a que se refere o n.º 2 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, somente pode fazer-se para categoria remunerada pela mesma letra de vencimento;

II. A prova de exercício efectivo de funções de carreira para a qual se pretende transitar, deve ser feita por *declaração* passada e autenticada pelo respectivo Serviço e não por simples «observação» exarada na lista do diploma de provimento.

Conselheiro Relator:
Dr. Pedro Tavares do Amaral

Autos de Reclamação n.º 28/88
Sessão de: 1988.Maio.31

I — Em sessão de 1 de Março de 1988, foi recusado o visto ao diploma de provimento de Maria Alice Guerreiro Agostinho Marreiros como terceiro oficial da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Baseou-se esta decisão nos fundamentos seguintes:

a) A interessada é, desde Dezembro de 1985, escriturária-dactilógrafa principal além do quadro, com o vencimento da letra «N»;
b) Nos termos do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, invocado como permissivo do acto, a integração só se pode fazer «para categoria igual à que já possui» ou «para categoria que integre as funções que desempenha remuneradas pela mesma letra de vencimento».
c) A interessada, não tendo sido integrada na mesma categoria, não pode sê-lo como terceiro oficial porque não é remunerada pela mesma letra de vencimento nem se comprova que exerce as funções que integram esta categoria.

II — Não se conformando com esta decisão o Senhor Secretário de Estado da Agricultura, veio reclamar da mesma nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, com os fundamentos seguintes:

a) O artigo 39.º, n.º 2, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 48/84, não pode criar restrições às regras básicas consagradas no diploma-matriz, o

Decreto-Lei n.º 41/84 e, designadamente à amplitude prevista no artigo 30.º, n.º 2 deste diploma;

b) O Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho — Lei quadro das Direcções Regionais — releva em imperatividade, o mencionado Decreto Regulamentar;

c) O artigo 30.º deste Decreto-Lei, ao disciplinar a transição dos «funcionários e agentes afectos às D.R.A.» reverte, em primeira linha, para o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e, de forma indirecta, para o artigo 30.º deste diploma legal, uma vez que o referido artigo 6.º lhe faz expressa referência;

d) A interessada exerce, de facto, funções de terceiro oficial, desde 9 de Junho de 1987 como consta, em «Observações» da lista nominativa aprovada pelo Senhor Ministro da Agricultura em 22/6/87.

III — Por ter sido interposta em tempo e com legitimidade, foi admitida a reclamação e ordenado o cumprimento do disposto no artigo 5.º, n.º 1 da citada Lei n.º 8/82.

IV — No seu douto parecer junto ao processo o Digno Representante do Ministério Público, entende que a reclamação não merece provimento.

V — Corridos os vistos cumpre decidir:

1. Dispõe o artigo 39.º, n.º 2, alínea a) do Decreto-Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, que a integração do pessoal dos quadros, nos casos referidos no corpo do artigo, se faz para categoria que integra as funções que desempenha, remunerada *pela mesma letra* de vencimento.

Pretende, no entanto, o Senhor Secretário de Estado reclamante que esta regra restritiva não pode prevalecer pelas razões acima indicadas.

Mas, salvo o devido respeito, não tem razão.

De facto o invocado artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, remete para o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 que, por sua vez, remete, embora indirectamente, para o artigo 30.º do mesmo diploma legal acrescentando, no entanto, a seguinte expressão: «tendo em conta o Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio.»

Como salienta o Digno Representante do Ministério Público, no seu douto parecer, o Decreto Regulamentar n.º 41/84 é, assim, erigido como diploma regulamentar do n.º 3 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, pelo que se tem de atender aos critérios ali definidos e, portanto, ao da alínea b) do n.º 2 do artigo 39.º daquele diploma regulamentar, com base na qual se fez a presente integração.

E, de acordo com este preceito legal — redigido de forma clara e inequívoca — a integração somente se pode fazer para categoria remunerada pela mesma letra de vencimento.

Não podia, por isso, ser outra decisão reclamada coincidente, aliás, com a jurisprudência constante e pacífica deste Tribunal.

2. Finalmente e embora sem grande interesse para a decisão do acto em apreço dir-se-á que a prova do exercício efectivo de funções da carreira para a qual se pretende transitar não se pode fazer por simples «observação» na lista nominativa, mas sim por *declaração* passada e autenticada pelo respectivo serviço ou organismo que especificará detalhadamente as funções efectivamente desempenhadas pelo interessado, responsabilidades inerentes e data a partir da qual as mesmas são efectivamente exercidas.

VI — Em face do exposto e sem necessidade de mais considerações, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em julgar improcedente a reclamação apresentada confirmando a recusa do visto ao provimento de MARIA ALICE GUERREIRO AGOSTINHO MARREIROS no cargo de terceiro-oficial da Direcção Regional de Agricultura do Algarve (processo n.º 85 458/87).

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 31 de Maio de 1988

(aa) *Pedro Tavares do Amaral*
João Pinto Ribeiro
João Fernandes Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

RECLASSIFICAÇÃO

SUMÁRIO:

1. O artigo 30.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, conjugado com o artigo 6.º do mesmo diploma, mostra não ser possível que, por força da reclassificação se verifique uma subida de vencimento superior a uma letra na ordem alfabética.

2. Consequentemente, não é também possível dar um alcance mais vasto à disposição do artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, autorizando que a reclassificação implique a subida da letra de vencimento para a que seja imediatamente possível na carreira para a qual se transita.

Conselheiro Relator:
Dr. Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 18/88
Sessão de: 1988/06/05

O Senhor Secretário de Estado da Agricultura deduz reclamação nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, pedindo a reapreciação da deliberação deste Tribunal de 2 de Fevereiro de 1988, no processo n.º 62 831/87, que recusou o visto do diploma de provimento de Julieta da Conceição Ribeiro, como tratador de animais, de 2.ª classe, do quadro da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

A recusa do visto fundamentou-se em que o provimento pretendido implicaria a transição da interessada, como trabalhadora rural, vencendo pela letra U, para um cargo com o vencimento da letra R, o que violaria o princípio estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, que impõe que a transição só possa efectivar-se para categoria remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior, quando se não verifique coincidência de remuneração.

Fundamenta-se a reclamação apresentada em que dos artigos 6.º e 30.º da Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, resulta que a reclassificação profissional se faz para a categoria remunerada pela mesma letra de vencimento ou imediatamente superior, quando não se verifique coincidência de remuneração.

E para que à expressão «letra de vencimento imediatamente superior» seja atribuído o sentido querido pela lei é preciso entendê-lo como reportando-se a

letra superior imediatamente possível na carreira para a qual se transita e que, no mínimo, haverá de coincidir com a categoria de ingresso noutra carreira.

Procede-se, assim, a uma interpretação extensiva, justificada pela evolução histórica do problema da reclassificação, começando pelo artigo 1.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 180/80, de 30 de Junho, que previa a possibilidade de transição para categoria de ingresso na carreira e prosseguindo com o artigo 19.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 165/82, de 10 de Maio, que previa, na regulamentação dos quadros, a possibilidade de reclassificação por alteração das funções exercidas, para que lhe fosse atribuída categoria correspondente.

Interpretando-se restritivamente os artigos 6.º e 30.º supra referidos, contrariar-se-ia a finalidade que com a reclassificação se pretende alcançar o ajustamento entre a categoria atribuída e o conteúdo das funções exercidas.

Reconhece o reclamante que o artigo 39.º, n.º 2, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 25 de Maio, ao disciplinar a integração de pessoal no Ministério da Agricultura, se refere somente à integração em categoria remunerada pela mesma letra de vencimento.

A força desse diploma, porém, como simples decreto regulamentar, não pode contrariar a regulamentação do Decreto-Lei n.º 41/84, lei matriz, com o âmbito acima assinalado e para o qual, de resto, remete o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Junho, referindo-se directamente, ao artigo 6.º do citado Decreto-Lei n.º 41/84 e, de forma indirecta, ao artigo 30.º do mesmo diploma.

Por tudo isto conclui com o pedido de reapreciação do acto de recusa do visto.

Feitos os autos com vista ao Digno Procurador-Geral Adjunto, é seu o seguinte entendimento.

Aceita que o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, implique, em abstracto, a interpretação ampla dada pelo reclamante, à expressão sobre que o mesmo se debruça, isto por força do disposto na última parte do n.º 5 de tal preceito, que, para o caso de reconversão profissional na mesma carreira dispõe que ela se processará sempre para a categoria imediata, o que pode implicar a atribuição de uma letra mais elevada que a imediatamente superior no alfabeto remuneratório.

Ora se tanto o n.º 2, como o n.º 3 do mesmo preceito se referem a reclassificação ou reconversão implicando mudança de categoria, temos de concluir que naquele n.º 5, *in fine* não pode ter havido a preocupação de ampliar, mas antes, a de limitar o «salto» nas letras, para esse campo de hipóteses pelo que, assim, naqueles outros casos, poderão ser tais saltos de maior amplitude.

Todavia, os critérios de reclassificação, no caso vertente, devem buscar-se no Decreto Regulamentar n.º 41/84, por força do n.º 4 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, a que nos temos vindo a referir.

Ora o Decreto Regulamentar em causa seguiu uma via mais estreita, como se alcança do seu artigo 39.º, n.º 2, alínea b) e pelos critérios utilizados no seu mapa III, levando-nos a concluir que nunca é ultrapassada a letra imediatamente superior na ordem alfabética.

É, assim, com esse alcance que deve ser interpretado o artigo 37.º, n.º 1, alínea b), donde resulta concluir o Douto Magistrado pela improcedência da reclamação.

Uma vez mais, portanto, é posto em causa o âmbito da expressão «letra de vencimento imediatamente superior» utilizada pelo artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, na medida em que ele teria de coadunar-se com o âmbito de idêntica expressão no artigo 30.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 41/84 e que seria o de «letra imediatamente possível na carreira para a qual se transita e que no mínimo, terá de coincidir com a categoria de ingresso da referida carreira».

Tem sido jurisprudência constante deste Tribunal um entendimento diferente, como se alcança, designadamente, dos acórdãos de 19 de Abril findo (Autos de Reclamação n.º 14/88 e 16/88), de 24 de Maio deste mesmo ano (Autos de Reclamação n.º 15/88), de 3 do mesmo mês de Maio (Autos de Reclamação n.º 12/88 e do 10, também do mesmo mês (Autos de Reclamação n.º 11/88).

Como se refere neste último acórdão de que foi também relator o ora relator destes autos, o n.º 5 do artigo 30.º, ao utilizar a expressão em causa, traduz uma regulamentação restrita do âmbito da reclassificação, relativamente ao anterior tratamento do instituto.

Isto, aliás, resulta igualmente da redacção do artigo 6.º do mesmo diploma, com a consagração genérica da proibição da reclassificação de pessoal, e onde as hipóteses diversas, quando expressamente consagradas na lei, são puras ressalvas daquele tratamento proibitivo genérico.

Aliás e diferentemente da douta interpretação do Digno Representante do Ministério Público a comparação da primeira e da segunda parte do n.º 5 do artigo 30.º em análise, leva-nos precisamente à conclusão de que só nessa parte final se consagra uma situação que torna a reclassificação independente daquela limitação salarial.

Da leitura ponderada do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, ressalta sempre, *prima facie*, que foi intenção do legislador, ao ridigi-lo, querer significar que a criação ou alteração de quadros de pessoal é determinada por finalidades funcionais da Administração, a que são inteiramente estranhas as preocupações com a melhoria de situação dos seus servidores.

Que não se conclua aqui, nem minimamente, que tais preocupações não sejam da maior relevância para a mesma Administração.

Só que nada têm a ver com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, cujo escopo é, justamente o de criar os espartilhos necessários para que a alteração ou criação de quadros não possa ser utilizada como alavanca para melhoria de situação destes ou daqueles servidores, problema que, repete-se, não é menos relevante, mas que tem que ser tratado em sede totalmente distinta.

Depois, acontece que na sequência desse artigo 6.º e por sua remissão, somos transportados para a regulamentação do subsequente artigo 30.º, que não pode ser mais claro, não pode ser mais inequívoco, quanto à sua *ratio*, quando dispõe no seu n.º 1 que a reclassificação e a reconversão profissionais têm como escopo,

dentro da economia do preceito, única e exclusivamente, o de facilitar a redistribuição de efectivos.

Esse é o objectivo desta disposição e só ele justifica a reclassificação ou reconversão profissional, sendo, por isso lógico, dentro da filosofia do preceito — e como nele se dispõe — que caiba à Administração (e não portanto aos funcionários e agentes) a iniciativa de tais alterações funcionais.

Certo que o corpo deste artigo depois de assinalar que a sua finalidade é «facilitar a redistribuição de efectivos» manda respeitar «a adequação entre o conteúdo funcional dos postos de trabalho e as capacidades e aptidões dos funcionários ou agentes».

Desta restrição, porém, o que ressalta são duas evidências.

A primeira é a de que a citada «adequação» traduz apenas um condicionalismo a respeitar na redistribuição de efectivos.

Isto é: a Administração ao reorganizar serviços pode, para facilitar a redistribuição de efectivos, proceder a reclassificações ou conversões (umas e outras, portanto, simples meios para alcançar aquelas finalidades); mas o que não pode é fazer deslocar funcionários ou agentes para lugares para os quais estes não tenham capacidade ou aptidões.

A segunda evidência é que o legislador, aqui, nunca esteve a encarar a situação de um funcionário ou agente, porque estava a exercer funções diversas das que a sua categoria implicava, ser transferido para a categoria a que tais funções correspondessem.

O que o legislador aqui disse e quis, tão-somente, foi impedir que o funcionário ou agente, tendo que ser deslocado, por força da reorganização dos serviços, pudesse ser integrado num posto de trabalho para o qual não tivesse, na expressão da lei, «capacidades e aptidões».

Por consequência, a disciplina do Decreto-Lei n.º 41/84, no que ao nosso problema concerne, está longe de conter as implicações pretendidas nos vários pedidos de reapreciação e nem o relatório que precede o citado diploma legal, contém, na enunciação dos objectivos que o norteiam, quaisquer princípios que conduzam a interpretar os preceitos em causa pela forma pretendida.

Antes pelo contrário, o princípio consagrado no artigo 2.º, n.º 4 do mesmo diploma, segundo o qual a criação ou reorganização de serviços em regra, não deve determinar acréscimo dos encargos globais do respectivo Ministério, é um critério orientador que o intérprete não pode olvidar, quando pretenda colher o sentido real com que o legislador quis que fossem recortadas as figuras sobre que nos temos debruçado.

Foram estes considerandos mais dilatados por se tratar de uma questão que tem sido colocada com muita frequência, designadamente pelo Ministério da Agricultura e em que se procura, portanto, esclarecer com o maior circunstancionalismo, os fundamentos do entendimento que tem sido o deste Tribunal.

Por todo o exposto, acordam os juízes deste Tribunal, em sessão plenária e por maioria, em julgar improcedente a aliás douta reclamação apresentada, confirmando a recusa de visto proferida no processo n.º 62 813/87.

Sem emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 1988.Julho.05

(aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*
José Alfredo Mexia Simões Manaia
João Manuel Neto
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

DECLARAÇÃO DE VOTO DE VENCIDO

I — O Decreto-Lei n.º 190/86, que estabeleceu o enquadramento geral das Direcções Regionais de Agricultura, dispôs no seu artigo 22.º que os quadros e regime de pessoal de cada uma delas seria objecto de decretos regulamentares.

O artigo 30.º do mesmo diploma preceitua que «a transição dos funcionários e agentes actualmente afectos às D.R.A. para os quadros a definir» pelos decretos regulamentares, se fazia «em obediência ao disposto no *artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84*, de 3 de Fevereiro» tendo em conta além do mais o Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio *em tudo que não contrariasse o Decreto-Lei n.º 190/86*.

É, pois, correcto que em 1.ª linha o preenchimento dos novos quadros das D.R.A. se deveria fazer em obediência ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro.

Dispõe este normativo que no caso criação ou alteração de quadros de pessoal é vedado prever «reclassificações de pessoal sem prejuízo quanto a estas do disposto no artigo 30.º».

Por seu turno, o artigo 30.º diz que «a reclassificação consiste na atribuição de *categoria diferente* da que o funcionário ou agente é titular *de outra carreira*», está sujeita a *critérios* definidos através de «portaria conjunta» de vários membros do Governo e far-se-á «*para categoria* remunerada pela mesma letra de vencimento ou imediatamente superior, quando não haja coincidência de remuneração».

O artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro, veio regular a transição do pessoal que se encontrava a prestar Serviço na D.R.A. do

Algarve para o quadro próprio criado por aquele diploma, remetendo para «as regras pertinentes do Decreto Regulamentar, n.º 41/84, de 28 de Maio».

Este, no seu artigo 37.º , n.º 1, b), manda processar a transição «igualmente com observância do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro» do pessoal «*para categoria* que integra as *funções efectivamente desempenhadas* pelo funcionário ou agente, remunerada pela mesma letra de vencimento ou imediatamente superior, quando não se verifique coincidência de remuneração».

Foi justamente neste enquadramento jurídico que a interessada, trabalhadora rural do quadro único, transitou para tratador de animais de 2.ª classe do quadro próprio da D.R.A. do Algarve.

Conforme se vê do mapa anexo do Decreto-Lei n.º 54/84, são duas carreiras diversas, tratador de animais e trabalhador agrícola, do grupo de pessoal não qualificado (agrícola).

Estamos, pois, perante uma transição com mudança de carreira — reclassificação — para o novo quadro de pessoal.

O critério, definido na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, em consonância com o disposto no n.º 4 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, é o de que a categoria da carreira para que o funcionário transita deva integrar «as funções efectivamente desempenhadas por ele», à data da entrada em vigor da norma que regula a transição.

Poderia ter sido outro, porventura mais exigente, o critério escolhido pelo legislador, como por exemplo estabelecer duração mínima de exercício efectivo de funções ou qualquer prova de aptidão funcional.

Mas foi apenas aquele, embora condicionado à exigência de que a *nova categoria* fosse «remunerada pela mesma letra de vencimento ou imediatamente superior, quando não se verifique coincidência de letra».

É manifesto que esta limitação remuneratória constante da alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 41/84, terá que articular-se com a limitação remuneratória do n.º 5 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84.

O sentido de ambas as expressões há-de ser coincidente, quer por razões de identidade de texto quer por razões teleológicas.

II — Posto isto, abordemos qual o alcance correcto dos limites remuneratórios fixados no artigo 37.º, n.º 1, b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84 e no artigo 30.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 41/84, assente que fica, estamos perante uma *reclassificação* a operar simultaneamente com a *transição de quadros* (e não mera transição para categorias e carreiras idênticas dos novos quadros que é o caso do n.º 1, a) e n.º 2 do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84).

A mudança de carreira através da *reclassificação*, aparece pela primeira vez recortada no Decreto-Lei n.º 165/82, de 10 de Maio, como instrumento de iniciativa da Administração com vista a facilitar a sua reestruturação e redistribuição de efectivos garantindo «a adaptação entre a natureza dos postos de trabalho e as capacidades e aptidões dos funcionários e agentes» (artigo 18.º).

Estava sujeita a critérios a definir por despacho do Ministro da Reforma Adninistrativa e *em caso algum* poderia «traduzir-se na *atribuição de categorias com vencimento inferior* à de que o funcionário ou agente é titular» (n.os 4 e 7).

De igual modo aquele regulou a reclassificação simultânea com a transição para novos quadros decorrente, além do mais «da alteração da natureza das funções exercidas», não estabelecendo contudo qualquer limitação remuneratória [artigo 19.º, a)].

Mas a mudança de carreira, por iniciativa do funcionário ou agente também foi prevista, embora pela via do *concurso*, pelo mesmo diploma.

Neste caso, porém, estabeleceram-se limites remuneratórios ao fixar-se que os interessados só podiam concorrer a «*categorias* a que corresponda... *na carreira a que se candidatam* , vencimento imediatamente superior àquele que auferem [artigo 16.º, n.º 1, b) e artigo 17.º n.º 1, b)].

Quer dizer: pela via da reclassificação podia mudar-se da carreira para *categoria com vencimento superior*, sem limites, à que o funcionário ou agente detinha; pela via do concurso, só para categoria com vencimento imediatamente superior.

III — A mudança de carreira, quer pela via de reclassificação de per si ou através de transições para novos quadros, quer pela via do concurso passou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 41/84 (artigos 6.º, a) e 30.º), Decreto-Lei n.º 44/84 (artigo 26.º) e Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho (artigo 16.º e 17.º).

Todavia quanto à reclassificação o legislador veio estabelecer um limite remuneratório máximo, antes inexistente, ao dispor que ela se fará «para *categoria* remunerada pela mesma *letra de vencimento*, ou imediatamente superior quando não se verifique coincidência de remuneração» (artigo 30.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 41/84).

No que concerne à mudança de carreira, pela via do concurso, tal limite também foi estabelecido, embora com utilização da seguinte expressão: ao *lugar* da carreira do mesmo nível habilitacional a que os funcionários se candidatam, deve corresponder «*na estrutura dessa carreira, letra de vencimento* igual ou imediatamente superior à que detêm» ou quando se trate de carreira de nível habilitacional diverso, deve corresponder «*na estrutura dessa carreira, letra de vencimento* igual ou, desde que não se verifique coincidência de remuneração, imediatamente superior à que detêm» (artigo 26.º, n.º 1, a) e n.º 2, a) do Decreto-Lei n.º 44/84; artigo 16.º, n.º 1, a) e artigo 17.º, n.º 1 a) do Decreto-Lei n.º 248/85).

Afigura-se-nos que, quanto ao limite remuneratório, dadas as diferenças de redacção o legislador procurou classificar o alcance dos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 165/82: à categoria de acesso a que se candidata ao abrigo da intercomunicabilidade de carreiras deve corresponder vencimento igual ou imediatamente superior àquele que o funcionário aufere, imediatidade reportada não ao abecedário das letras da função pública, mas sim ao escalonamento das letras de vencimento próprio da estrutura da *nova carreira*.

O legislador quer assim estimular a intercomunicabilidade de carreiras mas evitar que o funcionário vá ocupar um lugar de acesso da nova carreira em

condições mais favoráveis do que as que o funcionário nela já inserido tem de preencher para atingir a mesma categoria.

Ora se este entendimento é pacífico na mudança de carreira por via de concurso para lugares de acesso, porque não aceitá-lo também para a reclassificação? Sobretudo quando esta se faz para lugares de ingresso! Só porque o n.º 5 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84 não contém a expressão «na estrutura da carreira» para onde o funcionário é reclassificado?

Afigura-se-nos que o argumento literal não é decisivo.

É que ambos os institutos — reclassificação e intercomunicabilidade de carreiras — visam o mesmo fim: racionalizar o aproveitamento dos efectivos da função pública, garantindo «a adaptação entre a natureza dos postos de trabalho e as capacidades e aptidões dos funcionários e agentes».

Com a diferença (que constituem o melhor argumento para integrar o regime de reclassificação com o regime de intercomunicabilidade quanto aos limites remuneratórios) de que a reclassificação é da iniciativa da Administração e visa senão exclusivamente pelo menos em 1.ª linha os seus próprios interesses.

Assim sendo a reclassificação também pode fazer-se para categoria a que corresponda, *na estrutura da nova carreira*, letra de vencimento imediatamente superior à detida pelo reclassificado, que pode não ser a imediata no abecedário geral das letras de vencimento.

Isto é: a reclassificação far-se-á «*para categoria* remunerada pela mesma letra de vencimento ou *(para categoria)* imediatamente superior quando não se verifique coincidência de remuneração».

É esta pois a interpretação do n.º 5 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84 que melhor garante a coerência e unidade do sistema jurídico — artigo 9.º, n.º 1 do Código Civil.

Doutro modo seria incompreensível que o legislador abandonasse o regime maximalista do artigo 18.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 165/82 — reclassificação para qualquer categoria igual ou superior, sem limite, da nova carreira — para adoptar um regime demasiado restritivo no n.º 5 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84.

Não se ignora que não tem sido esta a interpretação sufragada pela jurisprudência, ainda que apenas maioritária, deste Tribunal.

Todavia, nada obsta e é até salutar que, surpreendendo mais correctamente os interessados subjacentes à norma, se corrija o seu adequado alcance, de molde a ganhar-se uma mais ajustada aplicação do direito, função nobre dos Tribunais.

IV — Que assim deve ser, entendeu recentemente o legislador no artigo 53.º, n.º 2, b) do Decreto Regulamentar n.º 24/88, de 9 de Junho, de dispor expressamente que a transição — reclassificação, quando não se verifique coincidência de remuneração se faz «para categoria remunerada por letra de vencimento que seja imediatamente superior *na estrutura da carreira para onde se processa a transição*».

É óbvio que não pretendeu estabelecer um regime descriminatório mais favorável para o pessoal da Direcção-Geral de Planeamento e Agricultura do que para o pessoal afecto aos restantes serviços e organismos do *mesmo Ministério.*

Não há qualquer razão que funde este tratamento diferenciado, pelo que este normativo reflete o verdadeiro pensamento do legislador ao estatuir o regime de transição entre o quadro único do M.A.P.A. (portaria n.º 452-A/86) e os quadros próprios de cada um dos respectivos serviços e organismos (artigo 7.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 310-A/86 e artigo 19.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 190/86).

Daí que tal disposição deva ser não inovatória mas interpretativa.

Sob pena de violação da unidade de coerência do sistema jurídico e do princípio da igualdade (artigo 13.º, n.º 1 e 47.º, n.º 2 da Constituição da República).

V — No caso vertente, vindo da carreira de trabalhador rural que apenas tem uma categoria remunerada pela letra U, a interessada é reclassificada, para a categoria de ingresso (2.ª classe) na carreira de tratador de animais, remunerada pela letra R, ambas do mesmo grupo de pessoal.

Na estrutura da nova carreira é a categoria e a letra de vencimento imediatamente superior à detida pela interessada.

O provimento em apreço está assim em conformidade com os parâmetros remuneratórios do n.º 5 do artigo 30.º, conjugado com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e com o artigo 37.º, n.º 1, b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, por força do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86 e do artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, pelo que julgaria procedente a reclamação, concedendo-lhe o «visto».

Alfredo José de Sousa

CARGOS DIRIGENTES — IMPEDIMENTO LEGAL SUBSTITUIÇÃO

SUMÁRIO:

1. O «*impedimento legal*» que possibilita a prorrogação do prazo de substituição de cargos dirigentes além de 6 meses, nos termos do n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, é o que concerne à situação do titular do respectivo lugar e que implica o não exercício de funções como ausência justificada ou impedimentos do artigo 5.º, n.º 1, do mesmo diploma;
2. Estando vago o lugar de director do G.A.T., não constitui impedimento legal a reiterada falta de proposta das câmaras municipais do apresamento bloqueador do respectivo provimento, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 58/79, de 29 de Março.

Conselheiro Relator:
Dr. Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.º 27/88
Sessão de: 1988.Junho.21

I — O Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território deduz reclamação nos termos do artigo 1.º, n.º 1 e artigo 2.º da Lei n.º 8/82, de 26/5, pedindo a reapreciação da resolução de 8/3/88, que recusou o visto ao provimento de José Aníbal Guedes de Andrade Vilarinho, como director do Gabinete de Apoio Técnico de Silves, em regime de substituição.

Para tanto e em síntese alega:

a) Nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 58/79, de 29/3, na redacção da Lei n.º 10/80, de 19/6, compete às respectivas câmaras municipais, propor a nomeação dos Directores do G.A.T.;
b) Não tendo as câmaras municipais desenvolvido o respectivo processo, apesar das diligências da Comissão de Coordenação da Região do Algarve, o lugar ainda se encontra por prover, após os primeiros seis meses de regime de substituição;
c) Porque não se divisa quando pretenderão as câmaras nomear tal director, e porque há necessidade de dotar o G.A.T. das melhores condições de funcionamento, daí a prorrogação da substituição em causa.

II — Admitida liminarmente a reclamação, o Digno Representante do Ministério Público emitiu parecer no sentido da sua improcedência por as razões invocadas, não obstante ponderosas, não constituirem «impedimento legal» que obste ao provimento do lugar vago.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

A recusa do visto fundou-se no seguinte:

a) O interessado já exerce o cargo, em regime de substituição, por vacatura do lugar que ainda se mantém, desde 15/7/87;
b) No caso em apreciação não se verifica impossibilidade de provimento do lugar do substituído por força do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26/6, ou de outro impedimento legal, que obste a caducidade da substituição ao fim de 6 meses;
c) O não provimento normal do cargo deve-se simplesmente ao facto de as câmaras municipais não terem indicado qualquer elemento, depois de ter sido exonerado em 10/5/87, quem o ocupava.

Quid juris?

III — Nos termos do artigo 6.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 58/79, de 29/3, cada G.A.T. é dirigido por um director com a categoria de *director de serviços.*

Deste modo, aplica-se a este cargo dirigente o regime do Decreto-Lei n.º 191-F/79, salvo a especialidade decorrente do artigo 16.º daquele diploma, quanto ao preenchimento normal e forma de provimento de tais lugares.

Dispõe este último normativo que «os lugares de director dos G.A.T. são providos em comissão de serviço *por tempo indeterminado* pelo Ministro da Administração Interna de entre indivíduos habilitados com licenciatura adequada e de reconhecida competência para o exercício do cargo, *sob propostas dos municípios* da área devidamente *informados pelas CCR respectivas*».

O lugar de director do G.A.T., de Silves, vagou por exoneração do respectivo titular e foi provido em regime de substituição pelo ora interessado.

Decorrido um período de 6 meses ainda não foi possível provê-lo normalmente por inércia da entidade a quem cabe *propor* tal provimento.

Constituirá tal inércia, juntamente com a necessidade de assegurar o bom funcionamento do G.A.T. «impedimento legal», que obste à caducidade da substituição e fundamente a respectiva prorrogação?

O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3/6, depois de estabelecer que a substituição «só é aplicável aos cargos dirigentes cuja vacatura resulte de cessação de funções do respectivo titular» (n.º 1), veio dispor que «*a prorrogação de prazo* da substituição por motivo de *outro impedimento legal* a que se refere o n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, tem de ser *devidamente fundamentada*».

É manifesto o propósito legislativo de restringir o regime desta figura: a substituição não é admissível em lugar vago nunca ocupado e no caso de prorrogação, por impedimento do titular do lugar, só quando tal impedimento for legal e devidamente fundamentado.

Impedimento legal é apenas o que concerne à situação do titular do respectivo lugar, como por exemplo, a ausência justificada (cfr. n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 191-F/79), que implique o não exercício de funções.

É seu pressuposto o cativamento de lugar, de tal modo que, cessando o impedimento, o respectivo titular o possa reocupar e reiniciar funções.

Estão neste caso as situações do artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 191-F/79, que elencam os cargos ou funções cujo exercício por titulares de cargos dirigentes, implica a sua substituição nestes últimos.

«*Outro impedimento legal*», há-de ser qualquer situação equivalente à das elencadas pelo referido artigo 5.º, como resulta claramente do n.º 4 do artigo 11.º do mesmo diploma.

Ora no caso vertente, o lugar de director do G.A.T. continua *vago*, pelo que logicamente não se pode falar na existência de «*impedimento do respectivo titular*» (n.º 1 do artigo 11.º).

Bem andou, pois, a resolução sob reapreciação em considerar não existente o «impedimento legal» no caso em que a falta de provimento resulta apenas da falta de proposta das câmaras municipais de agrupamento.

Porque fez correcta aplicação da lei não pode ser alterada, pelo que a substituição caducou «passados seis meses sobre a data do seu início» e não pode ser prorrogada.

IV — Pelos fundamentos expostos, acordam os juízes do Tribunal de Contas em julgar improcedente a reclamação, remetendo a deliberação de recusa de «visto».

Sem emolumentos.
Comunicações necessárias.

21/6/88

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Fernandes Neto
Francisco Pereira Neto de Carvalho

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS — INTEGRAÇÃO

SUMÁRIO:

Não existe preceito legal que permita que os funcionários ou agentes exerçam funções diferentes daquelas para as quais foram recrutados, pelo que não têm direito ou legítima expectativa de ocuparem outro lugar e muito menos se não possuem as habilitações necessárias para o exercício do cargo.

Conselheiro Relator:
Dr. Francisco Manuel Neto de Carvalho

Autos de Reclamação n.º 42/88
Sessão de: 1988.Junho.21

1. O Senhor Secretário de Estado da Agricultura, por ofício de 13 do mês findo, solicitou que, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26/5, fosse reapreciada pelo Tribunal a resolução de 22 de Março precedente, que recusou o «visto» ao provimento de Elisabete da Conceição Freitas como técnica-adjunta de 2.ª classe da carreira de técnico auxiliar de laboratório do quadro de pessoal da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

A reclamação foi admitida por se encontrarem reunidos os requisitos para tanto necessários.

2. A recusa do «visto» baseou-se nos seguintes fundamentos:

a) A interessada era servente do quadro da Direcção-Geral da Pecuária, pretendendo-se a sua transição para o cargo antes indicado, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28/5;

b) Tal transição só seria legalmente possível sem prejuízo das habilitações, ou seja, no caso concreto, as exigidas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15/7;

c) Pelos documentos juntos ao processo, não se mostra que a interessada possua tais habilitações, ou as constantes do Despacho Normativo n.º 3/86, publicado no Diário da República, II Série, n.º 5, de 7/1/86.

3. Pelo seu turno, a reclamação assenta nos considerandos que seguidamente se indicam:

a) A exigência de habilitações profissionais foi estabelecido, por forma coordenada, no Decreto-Lei n.º 248/85 e, no que respeita às carreiras técnico-

-profissionais, o artigo 20.º determina a exigência de: nove anos de escolaridade e curso de formação profissional de 3 anos, para o nível 4 (alínea c) do n.º 1); nove anos de escolaridade e curso de formação profissional de 18 meses, para o nível 3 (alínea b) do n.º 2);

b) O legislador prevê, por um lado, a titularidade de um determinado grau académico e, por outro, a necessidade de detenção de um curso de formação profissional adequado ao exercício das funções;

c) No que se refere à habilitação académica, a tradição legislativa tem firmado o carácter determinante da sua titularidade, para o ingresso numa determinada carreira, muito antes da entrada em vigor do mencionado Decreto-Lei n.º 248/85, o que é compreensível se atentarmos no facto de essa habilitação se traduziz num acervo de conhecimentos gerais, muito dificilmente substituíveis pela experiência;

d) Já no que respeita aos cursos de formação profissional, o legislador não criou qualquer tradição, designadamente no que se refere à reclassificação de funcionários que já desempenhavam funções inseridas no âmbito de uma determinada carreira. Só a partir de 14/7/85, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, foi estabelecida, de forma clara, a exigência de cursos de formação com uma certa duração;

e) No processo em apreço, a agente em questão já desempenhava funções inseridas na carreira para a qual foi superiormente autorizada a reclassificação, muito antes da entrada em vigor dos artigos 6.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3/2, preceitos que defeniram o quadro legal da reclassificação e fizeram criar justas expectativas em relação à mesma;

f) Por maioria de razão, não poderia ser extensivo, a esses funcionários e agentes, o estipulado no Decreto-Lei n.º 248/85, no que se refere à habilitação profissional das carreiras técnico-profissionais, porquanto, nessa data, o direito de serem reclassificados já havia sido adquirido, carecendo apenas de um facto desencadeador — a reorganização da Direcção Regional de Agricultura do Algarve, através do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8/10;

g) A inexistência da habilitação profissional só poderia relevar negativamente se a agente iniciasse o exercício das funções da nova carreira em data posterior à exigência legal dos cursos de formação profissional previstas, de forma sistemática, no Decreto-Lei n.º 248/85.

4. O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto, no seu parecer de fls. 13 e verso, pronuncia-se no sentido do indeferimento do pedido.

5. Colhidos os demais vistos legais, cumpre decidir.

5.1. Conforme resulta do processo, a interessada prestou serviço em regime eventual de tarefa, como servente, desde 1/6/81 a 12/2/86, e, por despacho de 25/6/85, do Senhor Secretário de Estado da Produção Agrícola, visado por este Tribunal em 17/1/86 e publicado no Diário da República de 13 do mês seguinte, foi integrada no quadro da Direcção-Geral da Pecuária, também com a categoria de servente.

Em declaração assinada pelo Director Regional de Agricultura do Algarve,

diz-se que a mesma interessada muda agora de carreira, de categoria e de letra (para técnico-adjunto de 2.ª classe) e exerce funções da categoria para a qual transita desde 1/6/81, ou seja, desde a sua admissão como servente.

No entanto, o diploma de habilitações passado pela Escola Secundária de Olhão, esclarece que a mesma interessada só no ano lectivo de 1985/86 concluiu o curso geral de administração e comércio.

A interessada, na sua declaração, diz que exerce o cargo de servente do quadro da Direcção-Geral da Pecuária, e o Director Regional, noutra declaração junta aos autos, afirma que «*a servente* Elisabete da Conceição Freitas Guedes... reúne todas as condições legais para transitar...».

Mais se verifica: no processo de integração da interessada como servente, visado em 17/1/86, a mesma era apresentada como tendo a frequência do curso geral de administração e comércio e não a sua conclusão.

De observar, ainda, que a integração da interessada na categoria de servente foi efectuada ao abrigo dos n.os 1 e 2, alínea b), do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28/5.

5.2. A análise dos factos mostra-nos o seguinte:

a) Em todos os processos existentes neste Tribunal, a interessada é apresentada como servente, excepto numa linha da declaração do Director Regional, muito pouco explícita.

b) A carreira técnico-adjunto foi criada pelo Decreto-Lei n.º 248/85, mas, antes disso, no âmbito do Decreto-Lei 191-C/79, de 25/6 (artigo 10.º), já existiam as carreiras de pessoal técnico-profissionais, desenvolvendo-se pelas letras I, K e L aquela cujo ingresso pressupunha um curso de formação técnico-profissional complementar com as seguintes exigências: duração mínima de dois anos, para além dos nove anos de escolaridade; ou equiparação oficial, para este efeito.

c) Do ponto de vista legal, não existe preceito que permita que os funcionários ou agentes exerçam funções diferentes daquelas para as quais foram recrutados. E, quando tal acontece, tal situação não lhes concede qualquer direito ou legítima expectativa a ocuparem outro lugar. Muito menos assim poderia acontecer em situação, como a presente, em que a interessada, na data do seu recrutamento, não possuía sequer as habilitações necessárias para o exercício do cargo.

d) Se a interessada efectivamente foi colocada no exercício de outras funções, tal determinação tem de ser havida como ilegal, tendo ainda de se concluir que os processos antes enviados a este Tribunal continham informações erradas.

5.3. No que respeita especificamente às habilitações, como resulta de quanto precede, nem à data de admissão como servente, nem da sua integração no quadro, a interesssada possuía sequer o nono ano de escolaridade, muito menos a formação complementar já então exigida pelo Decreto-Lei n.º 191-C/79.

Tão-pouco, no momento presente, tem aquela formação complementar exigida para o cargo de técnico-adjunto de 2.ª classe. Por isso, nunca poderia ser deferida a presente pretensão.

5.4. Finalmente, embora tal facto não tenha sido suscitado no processo, importa referir que a interessada passaria da letra U para a letra L quando, nos termos da invocada alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, a transição só pode fazer-se para a mesma letra de vencimento ou imediatamente superior.

6. Em consequência, acordam os juízes do Tribunal de Contas em julgar improcedente a reclamação apresentada, confirmando a recusa de visto ao processo de provimento de ELISABETE DA CONCEIÇÃO FREITAS como técnica-adjunta de 3.ª classe da carreira de técnico-auxiliar de laboratório da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 21 de Junho de 1988

(aa) *Francisco Pereira Neto de Carvalho*
Alfredo José de Sousa
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
Manuel António Maduro
João Fernandes Neto
Orlando Soares Gomes da Costa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

ARTIGO 14.º DA LEI N.º 8/82, DE 26 DE MAIO CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO — CONCURSOS

SUMÁRIO:

1. O artigo 15.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, deve entender-se no sentido de que as classificações de serviço relevante para a promoção, têm de verificar-se na categoria imediatamente inferior àquela para que se verifica a promoção.
2. É à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85 que o interessado tem de possuir as duas classificações de MUITO BOM, para que lhe seja reconhecida a existência de um direito adquirido (a redução de um ano, do período legalmente exigido para a promoção) a que se refere o artigo 42, n.º 3 do mesmo diploma.
3. Nos casos de nomeação resultante de concurso, o artigo 14.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, encontra-se derrogado pelo artigo 24, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, na medida em que o vício existente não se situa directamente na nomeação, mas sim na circunstância de o interessado ter sido admitido indevidamente ao concurso.
4. A disciplina do artigo 88.º, n.º 1, alínea f) do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, em sede de nulidade, deve considerar-se como a tradução de um regime aplicável a todos os demais casos de nomeação por concurso, no âmbito da Administração Pública.

Conselheiro Relator:
Dr. Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 31/88
Sessão de : 1988/06/28

O Ex.mo Senhor Secretário de Estado da Alimentação vem solicitar, ao abrigo do artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação do acto de recusa de visto, proferida, no processo n.º 45 959, de 4 de Maio de 1987, em sessão deste Tribunal, de 22 de Março de 1988.

A Resolução em causa recaiu sobre o diploma de provimento de Fernando José da Costa Marinho como segundo-oficial do quadro da ex-Junta Nacional dos Produtos Pecuários.

Tal provimento, veio fundamentado no Decreto-Lei n.º 26 757, de 8 de Julho de 1936, no Decreto-Lei n.º 29 749, de 13 de Julho de 1939, no Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio e no Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, artigo 15.º, n.º 2 e 5 e artigo 22.º, n.º 1, alínea a).

A resolução de recusa fundamentou-se em que, não obstante o interessado possuir três anos de serviço efectivo na categoria anterior, à data do encerramento do concurso, tal serviço não está todo classificado pelo menos de Bom, já que no ano relevante de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1983, o serviço do interessado foi classificado de Regular.

Tal situação não preenche a exigência que resulta da conjugação do artigo 15.º, n.º 5 com o artigo 11.º, n.º 1 do citado Decreto-Lei n.º 248/85, referente a casos de promoção e progressão na carreira, e nos termos da qual têm que se verificar, pelo menos, três graduações mínimas de Bom relativamente ao tempo de permanência na categoria inferior.

Para além disso foi ainda considerada a falta de observância do prazo a que se refere o artigo 15.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, já que o processo foi reenviado aos Serviços de origem em 17 de Agosto de 1987 e só foi devolvido ao Tribunal em 17 de Dezembro do mesmo ano.

A douta reclamação apresentada argumenta que a doutrina que resulta dos n.os 2 e 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 248/85 deve ser conjugada com a do n.º 4 do seu artigo 11.º, para o qual remete aquele n.º 5 do artigo 15.º, e ao abrigo da qual se permite que as menções qualitativas relevantes em cada situação sejam interpoladas.

Invoca mais a salvaguarda dos direitos adquiridos, consagrada no artigo 42.º, n.º 3 do mesmo diploma legal, que se reporta às legítimas expectativas que provinham da matéria regulamentada do artigo 4.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho e face à qual a menção de Muito Bom, atribuída aos anos de 1981 e 1985, permitiria, ao interessado, a redução para dois anos do período mínimo de permanência na categoria anterior.

Na mesma ocasião desta Resolução o Tribunal de Contas visou todos os processos de opositores aos concursos que tinham sido abertos na ex-Junta Nacional de Produtos Pecuários e, ao que julga o reclamante, com o fundamento na circunstância de os providos terem menções de Muito Bom, reduzindo para dois anos o período mínimo de permanência na categoria anterior.

Ora acontece, por um lado, que o interessado, embora com uma menção de regular para o ano de 1983, possui uma menção de Bom para o ano de 1980, conforme fotocópia autenticada que se junta, agora, aos autos de reclamação.

Por outro lado, para os anos de 1986 e 1987, foi-lhe atribuída a menção de Muito Bom, conforme fotocópia também agora anexada, o que coloca o interessado na situação de reunir mais de três anos com classificação não inferior à legalmente exigida, à data em que o processo foi submetido ao visto do Tribunal de Contas.

Assim, mostra-se utilizável a previsão do artigo 14.º da citada Lei n.º 8/82, de 26 de Maio.

Finalmente e quanto ao excesso do prazo de devolução do processo, face ao artigo 15.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 146-C/80, o reclamante não põe em causa a sua verificação, motivada, segundo refere, por excesso e acumulação de trabalho nos serviços competentes e eventual desconhecimento da norma em questão.

Esclarece, no entanto, que já foi exarado em novo despacho de provimento, por urgente conveniência de serviço, no qual também o interessado se encontra abrangido.

E assim conclui com o pedido de reapreciação do acto de recusa do visto.

Feitos os autos com vista ao Digno Procurador-Geral-Adjunto, pronuncia-se o Douto Magistrado pela seguinte forma.

O candidato, tendo sido promovido a terceiro-oficial a partir de 1 de Maio de 1983 e tendo sido classificado de regular nesse ano, não tinha, à data do encerramento do concurso aberto em 4 de Julho de 1986, três anos de serviço classificados, pelo menos, de Bom, não podendo relevar o Bom obtido em 1980 quando era escriturário-dactilógrafo.

Por outro lado as subsequentes classificações de Muito Bom, sendo posteriores à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, não permitem a invocação de direitos adquiridos para o efeito do seu artigo 42.º, n.º 3.

Por tudo isso entende que a douta reclamação não merece provimento.

Para apreciação da matéria sub-índice, comecemos por esquematizar a situação de facto subjacente.

O interessado, que, por reclassificação, ascendeu à categoria de escriturário-dactilógrafo em 1978, manteve-se em tal situação até que, por ordem de serviço n.º 28/83, foi promovido à categoria de terceiro-oficial a partir de 1 de Maio de 1983.

É dessa situação que parte para se candidatar ao concurso interno de acesso para preenchimento de vagas na categoria de segundo-oficial, cujo aviso de abertura foi publicado no Diário da República, n.º 151, II série, de 4 de Julho de 1986, e verificando-se o encerramento 15 dias mais tarde.

Relativamente às suas classificações de serviço, documentadas no processo onde foi proferida a recusa, tem uma notação de Regular, lavrada em 21 de Fevereiro de 1984, e relativa a todo o ano de 1983, tem uma notação de Muito Bom, relativa a todo o ano de 1984, mas que se não encontra datada, nem quanto à própria notação, nem quanto à homologação; e tem mais uma notação de Muito Bom, relativa ao ano de 1985, em que a data da própria notação é de 22 de Janeiro de 1986.

À presente reclamação vêm juntas mais três notações: de Muito Bom, duas, dadas para o ano de 1987, em 28 de Janeiro de 1988, e em 30 de Março de 1987, para o ano de 1986; e de Bom, uma, relativa ao ano de 1980.

Dispõe o artigo 22.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 248/85, que o recrutamento de segundo-oficial se faz de entre os terceiros-oficiais, com um mínimo de três anos, numa categoria anterior, classificados de Bom.

O princípio é o mesmo que já estava genericamente consagrado no artigo 15.º, n.º 5 do mesmo diploma, segundo o qual a classificação de Bom deve reportar-se ao tempo de permanência na respectiva categoria imediatamente inferior, da carreira que esteja em causa.

Igualmente o artigo 11.º, n.º 4 do citado diploma, em que o reclamante se louva, para a admissibilidade das menções qualitativas serem interpoladas, é inequívoco em reportá-las ao tempo de permanência na categoria anterior.

A consideração acabada de fazer sobre estes três preceitos legais, é decisiva para afastar totalmente o interesse da notação de Bom relativa ao de 1980, que o reclamante vem agora documentar nos autos.

Como se viu, efectivamente, até 1983 o interessado era escriturário-dactilógrafo, pelo que, as classificações obtidas nessa categoria são irrelevantes para a promoção que está aqui em causa.

Trata-se de um acesso de terceiro-oficial a segundo-oficial, pelo que só as classificações de serviço dessa categoria imediatamente inferior àquela para onde se pretendia a promoção, podem ser consideradas.

Por outro lado, preceitua o artigo 24.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, que os candidatos admitidos a concurso terão que reunir os requisitos necessários quer os gerais, quer os especiais, até ao termo do prazo fixado no aviso de abertura do concurso para apresentação das candidaturas.

Logo, as classificações de serviço que constituem requisitos necessários à promoção, nos termos acima descritos, têm de verificar-se até ao encerramento do concurso, que ocorreu em 19 de Julho de 1986.

Conjugando as situações atrás mencionadas, verifica-se que, na categoria de terceiro-oficial, o interessado tinha, nesse momento do encerramento do concurso, uma notação de Regular para o ano de 1983; teria (a ficha de notação não contém qualquer data) uma classificação de Muito Bom para o ano de 1984; e tinha uma classificação de Muito Bom, para o ano de 1985, notada em Janeiro de 1986.

Logo, tinha dois anos classificados de Muito Bom; mas não tinha qualquer outra classificação relevante, pois o restante período classificado de terceiro-oficial estava notado de Regular.

Assim, não se cumpriram os três anos de serviço com classificação mínima de Bom, exigida nos termos atrás referenciados.

Todavia o reclamante alega que possuindo dois anos classificados de Muito Bom, e face ao preceituado pelo artigo 4.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 191-C/79, o interessado adquirira uma legítima expectativa de redução do tempo exigível para 2 anos, se classificados de Muito Bom, expectativa essa que lhe foi assegurada pela ressalva contida no artigo 42.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 248/85.

Este diploma dispõe no artigo 15.º, n.º 6, que a atribuição de Muito Bom em dois anos consecutivos reduz de um ano os períodos legalmente exigidos para a promoção.

Era uma situação equivalente à prevista no Decreto-Lei n.º 191-C/79, mas que o artigo 42.º, n.º 3 daquele Decreto-Lei n.º 248/85, veio suspender até à revisão do actual sistema de classificação.

Todavia, nos termos da parte inicial do referido n.º 3, faz-se a ressalva dos direitos já adquiridos, ou seja, dos direitos que os interessados pudessem invocar no momento em que se determinava a suspensão de tal situação.

Daí a jurisprudência constante e uniforme deste Tribunal, de que é à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, que o interessado tem de possuir as duas classificações de Muito Bom, para que lhe seja reconhecida a existência de um direito adquirido, para os efeitos da parte inicial do n.º 3 do artigo 42.º

do Decreto-Lei n.º 248/85 — cfr. Resolução de 21/Julho/987 (Processo 38 163/87), de 6/Outubro/987 (Processo 51 333/87) e de 13 do mesmo mês e ano (Processo 48 958/87).

Ora no momento em referência, pode admitir-se que o interessado já teria uma classificação de Muito Bom, referente ao ano de 1984 (a que não tem data de notação, nem de homologação) no documento junto ao processo de recusa de visto, mas que, muito curiosamente, aparece noutra fotocópia junto aos autos de reclamação, datado de 11/1/85, quanto à notação, e de 4/2/85, quanto à homologação.

Mas não possuía nenhuma outra, pois a notação subsequente já vem datada de 22 de Janeiro de 1986, portanto, em momento muito posterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85.

Por consequência, o interessado também não possuía tal direito adquirido à redução de três, para dois, dos anos de serviço classificados de Muito Bom.

Uma última argumentação importa ainda considerar, qual é a de que o interessado, em 22 de Março de 1988, quando lhe foi recusado o visto, já possuía mais duas classificações de Muito Bom, uma notada em 10/3/87 para o ano de 1986 e outra notada em 28 de Janeiro de 1988, para o ano de 1987.

Os serviços invocam, nesse domínio, a aplicabilidade do artigo 14.º da Lei n.º 8/82, nos termos do qual não obsta ao visto deste Tribunal a falta, à data do despacho de nomeação, de requisitos pessoais, tais como habilitações literárias e tempo de serviço prestado, se o interessado já os satisfazer quando o processo é submetido ao visto dos juízes de turno.

Acontece, porém, que este preceito é inaplicável ao nosso caso, já que o vício apreciado não se situava directamente na nomeação, mas sim na circunstância de o interessado ter sido indevidamente admitido ao concurso a que se candidatou.

Nos termos do artigo 24.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, só podem ser admitidos a concurso os candidatos que satisfaçam os requisitos gerais para o provimento em funções públicas e os requisitos especiais legalmente definidos para provimento nos lugares que se pretendem preencher.

E delimitando temporalmente o momento da verificação desses requisitos, o n.º 2 do mesmo artigo preceitua que é até ao termo do prazo fixado no aviso de abertura ao concurso para a apresentação das candidaturas, que os candidatos deverão reunir os requisitos em causa.

Daqui resulta, para já, que em hipótese de nomeação resultante de concursos, o artigo 14.º da Lei n.º 8/82 se encontra derrogado pelo artigo 24.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84.

Mas para além disso, é também decisiva a consideração de que o acto de admissão a concurso, nas circunstâncias descritas, viola os preceitos legais supra considerados.

Dispunha o artigo 363.º, n.º 6 do Código Administrativo que a falta de concurso ou dos requisitos de nacionalidade ou idade tornavam nulas e de nenhum efeito as deliberações dos cargos administrativos que recaíssem em nomeação inquinadas por tais vícios.

Hoje, com um conteúdo mais alargado, preceitua o artigo 88.º, n.º 1, alínea f) do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que são nulas, independentemente de declaração dos Tribunais, as deliberações dos órgãos autárquicos que, designadamente, nomearem funcionários sem concurso, ou a quem faltem requisitos exigidos por lei, ou com preterição de formalidades legais.

Esta disciplina não pode deixar de considerar-se como a tradução de um regime aplicável a todos os demais casos de nomeação por concurso, no âmbito da Administração Pública.

De resto, a jurisprudência constante e uniforme seguida por este Tribunal, tem-se afirmado no sentido de que é da sua competência apreciar e decidir acerca da legalidade dos concursos — cfr. Resolução de 16 de Junho de 1987, no processo n.º 113 637/86 e demais decisões aí invocadas.

Por todo o exposto, acordam os juízes do Tribunal de Contas em julgar não provada e improcedente a aliás douta reclamação formulada, confirmando assim a recusa de visto decretada no Processo n.º 45 959/87.

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 1988.Junho.28

(aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
João Manuel Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

CONCURSO PÚBLICO — CONTRATO DE EMPREITADA PRODUÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS

SUMÁRIO:

1. É o valor global do contrato de empreitada que deve atender-se para o regime de submissão a concurso nos termos dos artigos 2.º a 4.º do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de Agosto, não sendo possível o fraccionamento do recibo total da obra contratada em várias obras destacáveis e porventura de realização independente umas das outras, para subtracção àquele regime.
2. Os artigos 98.º e 103.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, disciplinando os prazos para a prestação da caução e para a celebração subsequente do contrato de empreitada, são aplicáveis às empreitadas contratadas pelas autarquias, por força do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 390/82.
3. As dificuldades financeiras do empreiteiro para proceder a pagamentos imediatos dos encargos decorrentes da execução da obra não podem afastar a imperatividade do disposto no artigo 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, ao vedar a produção de efeitos financeiros antes do visto do Tribunal de Contas.

Conselheiro Relator:
Dr. Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 49/88
Sessão de: 88.07.05

O Ex.mo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande vem requerer, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação do acto de recusa do visto formulado em 3 de Maio findo, no processo n.º 12 876/88, e que recaiu no contrato de empreitada para trabalhos de pavimento em diversas estradas e caminhos do concelho, celebrados entre a Câmara Municipal de Pedrógão Grande e a firma Manuel Manso Nunes, L.da.

A recusa fundamentou-se em que tendo a Assembleia Municipal fixado o valor de 15 000 contos, a partir do qual as empreitadas terão de ser precedidas obrigatoriamente de concurso público, no caso vertente o valor do contrato era de 17 948 776$00 e o mesmo foi precedido apenas de concurso limitado.

Com tal procedimento, violou-se o disposto no artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17/8.

Além disso, tendo a respectiva adjudicação dos trabalhos sido feita em 29 de Maio de 1987, a caução só foi prestada em 29 de Janeiro de 1988, o que contraria o disposto nos artigos 98.º e 103.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, aplicável no caso por força do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 390/82.

Acresce que a execução do contrato teve início em 25 de Agosto de 1987 e assim antes da data da sua própria celebração, que ocorreu em 29 de Janeiro de 1987, o que contraria o disposto no artigo 130.º do referido Decreto-Lei n.º 235/86.

Finalmente, considerou-se ter havido violação do artigo 4.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, visto já terem sido efectuados alguns pagamentos, à data em que o contrato foi submetido a visto.

Na douta reclamação apresentada, pondera-se que o contrato incluiu diversos trabalhos, constituindo cada um uma obra, sendo o pedido de proposta feito com base na apresentação de preço/m^2 para diversos trabalhos em várias estradas e caminhos.

Assim e por simplificação de trabalho e não haver qualquer prejuízo, optou-se pela elaboração dum único contrato, embora se reconhecesse como correcto celebrar antes tantos contratos quantos os caminhos ou estradas em causa, situação em que, então, já nenhum dos contratos a celebrar ultrapassaria os limites estabelecidos pela Assembleia Municipal para concurso limitado.

Quanto à inobservância legal de prazos, tal resultou de só *a posteriori* se ter constatado a falta de celebração do contrato, tendo-se então optado pela sua celebração, com o intuito de evitar a ulterior detecção da irregularidade.

Os pagamentos antecipados de trabalhos explicam-se por estes terem sido considerados de urgência e o empreiteiro lutar com dificuldades financeiras para proceder a pagamentos imediatos de encargos decorrentes da execução das obras.

Por tudo isso se conclui com o pedido de reapreciação.

Feita vista ao Digno Procurador-Geral-Adjunto, é o Douto Magistrado de entender que, não obstante ter sido possível à Câmara cindir os trabalhos em vários contratos, a verdade é que optou por um contrato único de empreitada.

E a opção não é meramente formal, contendo várias consequências de fundo, já porque afastou a possibilidade de a vários concorrentes terem sido adjudicados diferentes trabalhos, já porque o campo de recrutamento para obras de mais volume pode ser mais restrito do que o que resultaria da capacidade aos empreiteiros exigida para obras de menor vulto, como consequência do âmbito dos respectivos alvarás.

Por todos esses motivos, é de entender-se que a opção por uma única empreitada, ultrapassando o valor estabelecido pela Assembleia Municipal, nos termos do artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17/9, implicava a existência obrigatória de concurso público.

Mais não parece necessário para que deva concluir-se pela improcedência da reclamação.

Cumpre, pois, decidir.

São inteiramente pertinentes as razões aduzidas pelo Douto Magistrado do Ministério Público.

Analisando o contrato em apreço, verifica-se que é seu objecto a realização de seis trabalhos de pavimentação, em outros tantos locais — Pesos Fundeiros, arruamentos em Louriceira, acesso ao Parque de Campismo, estradas em Mega Fundeira e Ponte de Mega, estrada de Nodeirinho e caminhos de acesso a Aldeia das Freiras.

E como se alcança da certidão de 3 de Fevereiro de 1988 do Livro de Actas n.º 35 da Câmara Municipal de Pedrógão Grande, «foi deliberado abrir concurso limitado para execução de trabalhos em diversas estradas e caminhos no concelho, indo ser consultados os seguintes empreiteiros...»

Foi em execução dessa deliberação que, feito o concurso limitado, veio a ser celebrado o contrato de adjudicação da empreitada, de cuja cláusula 1.ª consta que o valor global dos autos de medição de trabalhos orçam em 17 948 776$00.

Logo, a circunstância de o preço global encontrado resultar do valor somado dos respectivos autos de medição, aliás, fotocopiados, não permite a cisão do contrato em tantos outros quantas as obras convencionadas, para subtrairmos o mesmo contrato ao regime dos artigos 2.º a 4.º do Decreto-Lei n.º 390/82.

O espírito que informa esta regulamentação exigindo processos mais complexos ou requisitos diferentes de admissão aos concursos, quando maior é o valor da obra a adjudicar, não permite o fraccionamento do valor da obra global em várias obras destacáveis e porventura de realização independente umas das outras, para subtrairmos o conjunto ao formalismo inerente ao respectivo valor global.

E as doutas considerações do Digno Magistrado do Ministério Público são bem demonstrativas de que não é indiferente seguir uma ou outra das opções em causa.

Logo, violada como foi a disciplina dos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 390/82 e sem que se verificassem quaisquer casos de dispensa do concurso público, não podia, na realidade, ter sido visado o contrato em apreço.

Como — e por acréscimo — não podia ter sido também visado pelas razões aditadas na decisão em apreço.

Com efeito, tendo a deliberação camarária de adjudicação a data de 29 de Maio de 1987, dispõe o artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 235/86 que tal adjudicação será notificada ao concorrente preferido, determinando-se logo que preste, no prazo de oito dias, a caução que for devida.

E o artigo 103.º, n.º 1 do mesmo diploma determina que o contrato deverá ser celebrado no prazo de trinta dias, contados da prestação da caução.

Ambos estes preceitos são aplicáveis aos fornecimentos e empreitadas para as autarquias, por força do artigo 15.º do citado Decreto-Lei n.º 390/82.

Na sua douta reclamação o reclamante não impugna o desrespeito do prazo para a elaboração do contrato, e a consequente violação de tais preceitos; explica-o, apenas, pela circunstância de que só depois de se ter iniciado a obra — em Agosto de 1987 — se ter constatado que não se elaborara ainda o respectivo

contrato; procedeu-se então à sua feitura, tentando evitar a detecção da irregularidade *a posteriori*.

E o mesmo sucede quanto à ocorrência de pagamentos antes da concessão do visto: a razão determinante de tal procedimento terá residido nas dificuldades financeiras do empreiteiro para proceder a pagamentos imediatos de encargos decorrentes da execução das obras.

É evidente que todas estas explicações, mesmo sem pôr em causa o seu total rigor de veracidade, não podem, por forma alguma, ter o alcance de afastar a imperatividade dos preceitos que foram violados.

Não foi a Câmara impedida por quaisquer circunstâncias, que não pudesse perfeitamente dominar, de seguir a tramitação, a sequência e os prazos com que as leis em causa disciplinam a actividade aqui em apreço.

Se o tivesse feito, não teria havido lugar nem à extemporaneidade na prestação da caução, nem à produção de efeitos financeiros anteriormente ao visto deste Tribunal.

Por todo o exposto, acordam os juízes deste Tribunal, em sessão plenária, em julgar improcedente a reclamação apresentada, confirmando a recusa do visto proferido no processo n.º 12 876/88.

Sem emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 1988.Julho.05

(aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*
José Alfredo Mexia Simões Manaia
João Manuel Neto
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

ARTIGO 14.º DA LEI N.º 8/82, DE 26 DE MAIO — CONCURSOS PRINCÍPIO DE IGUALDADE — REQUISITOS GERAIS E ESPECIAIS PARA O PROVIMENTO

SUMÁRIO:

1. É na data do encerramento do concurso que devem estar reunidos os requisitos gerais e especiais para o provimento, pois só assim se respeita o princípio da igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos — artigo 4.º, a) e artigo 24.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro;
2. O artigo 14.º da Lei n.º 8/82 tem de considerar-se derrogado por aquelas normas, restringindo-se a sua previsão às nomeações que não tenham sido precedidas de concurso (por exemplo: internatos, substituições, comissões de serviço), caso em que os requisitos especiais dos nomeados devem verificar-se «quando o processo é submetido ao visto».

Conselheiro Relator:
Dr. Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.º 5/88
Sessão de : 1988.Julho.12

I — O Senhor Secretário de Estado da Alimentação vem, nos termos dos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, pedir a reapreciação da resolução de 17 de Novembro de 1987 que recusou o «visto», ao diploma de provimento de Francisco Pedro dos Santos Almeida como primeiro-oficial do I.R.O.M.A., alegando em síntese:

a) 27 de Março de 1986, data do encerramento do concurso, aquele funcionário tinha um ano classificado Bom (1983) e 2 anos de Muito Bom (1984 e 1985);
b) Mesmo que não possa beneficiar da redução para dois anos de serviço à data em que o processo foi submetido a visto já possuía três anos completos de serviço como segundo-oficial, classificados de Bom e Muito Bom;
c) Há que ter em conta o artigo 14.º da Lei n.º 8/82, para o qual se entende remeter a alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 44/84 de 3 de Fevereiro, de onde se infere que o requisito de tempo de serviço só

é exigível aquando do exame e visto do Tribunal de Contas (João Alfaia, *Conceitos Fundamentais*, vol. I, pág. 307, ed. 1985);

d) Em caso exactamente igual ao em apreço foi dado «visto» em 19 de Janeiro de 1988 ao provimento de Júlia Maria Monteiro Basílio.

II — Após a admissão liminar do pedido o Digno Representante do Ministério Público teve vista, pronunciando-se pela sua improcedência por o interessado não ter dois anos de serviço classificados de Muito Bom à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, e consequentemente, direito adquirido que nos termos do artigo 42.º, n.º 3 do mesmo diploma devesse ser atendido.

Foi esta também, basicamente, a razão que serviu de fundamento à resolução de recusa de visto ora sob reapreciação.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

III — É a seguinte a situação de facto que suportou o provimento em apreço:

a) Por aviso publicado no Diário da República, II Série, de 12 de Março de 1986 (pág. 2 190), foi aberto o concurso de acesso a primeiro-oficial, a que o interessado foi opositor;
b) O interessado é segundo-oficial desde 1 de Maio de 1983;
c) Conforme fotocópia da 1.ª página do processo relativo à classificação de 1983 esta foi de Bom (apesar de nem a notação nem a respectiva homologação estarem datadas);
d) Em 1984 foi classificado de Muito Bom, o mesmo sucedendo em 1985 (embora relativamente a esta o despacho de homologação não esteja datado).

Quid juris?

À data da abertura e encerramento do concurso já vigorava o Decreto-Lei n.º 248/85 cujo artigo 42.º, n.º 3, veio dispor que a aplicação do n.º 6 do artigo 15.º ficava suspensa «sem prejuízo dos direitos já adquiridos».

Ora o n.º 6 do artigo 15.º estabelecia que «a atribuição de uma classificação de serviço graduado em Muito Bom ou equivalente durante dois anos consecutivos *reduz de um ano* os períodos legalmente exigidos para promoção».

No caso vertente esse período é de *3 anos* na categoria de segundo-oficial [cfr. artigo 22.º, n.º 1, a)].

É jurisprudência uniforme deste Tribunal que só há «direitos já adquiridos» à redução de um ano do tempo de serviço na classe imediatamente inferior à de acesso, quando *à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85* (14 de Agosto de 1985) o interessado reunia os pressupostos de facto de tal direito: ser titular da classificação de Muito Bom em dois anos consecutivos.

No caso vertente o funcionário deveria ter tal classificação, devidamente homologada, em 1983 e 1984.

Ora só a classificação de 1984 preenche tais requisitos, uma vez que foi homologada em 15 de Junho de 1985, e a de 1983, era apenas de Bom.

IV — Não podendo ser-lhe reconhecido o direito adquirido à redução do tempo de serviço como segundo-oficial para efeitos de promoção, deveria ter o requisito temporal normal *à data do encerramento do concurso:* três anos como segundo-oficial.

Ora, só em 1 de Maio de 1986, em princípio, tal requisito se podia considerar perfeito, data posterior à do encerramento do concurso (27.3.86).

É que é nesta data que devem estar reunidos os requisitos gerais e especiais para o provimento do lugar a preencher conforme determina o n.º 2 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Só assim poderá respeitar-se o princípio estruturante dos concursos: igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos (artigo 4.º, a) daquele diploma).

Deste modo o invocado artigo 14.º da Lei n.º 8/82 terá de considerar-se derrogado sempre que as nomeações tenham sido precedidas de concurso, pois que o artigo 24.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84 é expresso em exigir na data do respectivo encerramento a verificação dos requisitos especiais do nomeando — as habilitações literárias e tempo de serviço são requisitos especiais [cfr. artigo 25.º, n.º 1, a) e c)].

A aplicação do artigo 14.º da Lei n.º 8/82 ficou assim restringida aos provimentos que não careçam de prévio concurso (por exemplo: interinatos, substituições, comissões de serviço), podendo então os requisitos pessoais dos nomeandos verificar-se apenas «quando o processo é submetido ao visto».

Bem andou pois a resolução sob reapreciação em recusar o visto por o interessado não reunir os requisitos temporais para o acesso à data do encerramento do concurso.

V — Finalmente deve assinalar-se que não é pertinente o facto de ao provimento de outro interessado em iguais condições noutro processo ter sido concedido o visto.

É que tal decisão só constitui caso julgado nesse processo, nada obstando a que noutro processo o Tribunal decida de forma diversa por ter repensado o seu mais adequado tratamento jurídico.

A própria lei admitiu a divergência de julgados ao criar mecanismos para a sua uniformização futura (artigo 8.º da Lei n.º 8/82).

De igual modo a Administração tem ao seu dispor vias para repor a legalidade de actos já praticados (artigo 18.º, n.º 2 da L.O.S.T.A.).

VI — Pelos fundamentos expostos, acordam os juízes do Tribunal de Contas em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

12/7/88

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Orlando Soares Gomes da Costa
João Fernandes Neto

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

CONFORMIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO COM A LEI EM VIGOR À DATA DA SUA PRÁTICA — INTEGRAÇÃO

SUMÁRIO:

1. A integração de agentes no quadro da Direcção Regional de Agricultura do Algarve, em conformidade com o n.º 2 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, por força do artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro, abrange apenas os que à data da entrada em vigor deste último diploma possuiam mais de 3 anos de serviço ininterrupto, e faz-se para categoria correspondente às funções que desempenha remuneradas pela *mesma letra de vencimento;*

2. O acto administrativo — despacho autorizador da integração — deve pois estar conforme com a lei em que se fundamenta em vigor à data da sua prática e com os pressupostos de facto nela tipificados;

3. É improcedente a alegação de que se o interessado tivesse sido já integrado como «correio» — letra R — no quadro único do M.A.C.P. aquando da entrada em vigor do Decreto Regulamentar n.º 41/84 por força do seu artigo 39.º, agora poderia *transitar* para o quadro da D.G.A.A. na categoria de auxiliar administrativo principal — letra Q, ao abrigo do artigo 37.º n.º 1, b) do mesmo diploma, por não ter sido esta a situação contemplada no provimento em apreço.

Conselheiro Relator:
Dr. Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.º 33/88
Sessão de: 1988.Julho.12

I — O Senhor Secretário de Estado da Agricultura vem, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26/5, pedir a reapreciação da resolução que recusou o «visto» ao provimento de Paulo Jorge Loures da Silva como auxiliar administrativo principal da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Para tanto e em síntese alega:

a) O Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8/10, criou pela primeira vez quadro próprio para a D.R.A.A.G., que até então apenas dispunha de um contigente do quadro único do ex-M.A.P.;

b) A integração directa primitida pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3/2, só podia pois efectuar-se a partir de 13/10/86, data da entrada em vigor daquele decreto regulamentar;

c) O artigo 39.º, n.º 2, b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28/5, ao contemplar a integração de pessoal do M.A. menciona apenas a possibilidade de ser integrado em «categoria remunerada pela mesma letra»;
d) Ora, este normativo não pode criar restrições às regras básicas consagradas no diploma-matriz, o Decreto-Lei n.º 41/84, designadamente à amplitude prevista no artigo 30.º, n.º 2, deste diploma;
e) Por outro lado, o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, de 16/7, lei-quadro das Direcções Regionais, ao disciplinar a transição remete em primeira linha para o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e de forma indirecta para o artigo 30.º, deste diploma.

II — Admitida liminarmente a reclamação, o Digno Representante do Ministério Público pronunciou-se no sentido da sua procedência, pelas seguintes razões:
a) Na data da entrada em vigor do Decreto Regulamentar n.º 41/84, 1/6/84, o interessado encontrava-se a prestar serviço por contrato além do quadro como *correio* — letra R —, completando 3 anos em 23/6/84, mesmo que se lhe não contasse o serviço prestado como «tarefeiro», desde 2/1/79;
b) Podia pois ser integrado no quadro único do M.A.C.P. nos termos do artigo 39.º daquele diploma, adquirindo assim um interesse legalmente protegido àquela integração reconhecível pelo artigo 69.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16/7 (L.P.T.A.);
c) Se tal tivesse ocorrido, com a entrada em vigor do Decreto Regulamentar n.º 54/86 transitaria para a categoria que lhe vem a ser atribuída no diploma de provimento em apreço nos termos do artigo 37.º, n.º 1, b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84;
d) Sendo apenas imputável à Administração o atraso da integração prevista no Decreto Regulamentar n.º 41/84, o interessado podia e devia ser integrado nos termos em que o foi com respeito pelo interesse protegido que possuía.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

III — A resolução de recusa de visto assentou nos seguintes fundamentos:
a) O interessado exerce o cargo de «correio» por contrato além do quadro, desde 23/6/1981;
b) Só em 19/6/86 passou a exercer as funções correspondentes à categoria em que pretende ser integrado;
c) A letra de vencimento desta categoria é a «Q», correspondendo à letra R o lugar de «correio», o que traduz violação da alínea b) do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84.

Posto isto, conheçamos do mérito da reclamação.

Dispõe o artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, norma permissiva do provimento em causa, que «sem prejuízo do disposto na alínea b) do

artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro... o pessoal que *à data da entrada em vigor deste diploma* (Decreto Regulamentar n.º 54/86) se encontre a prestar ser-viço na D.R.A.A.G. transitará para os lugares do quadro referido no n.º 1 do artigo 18.º, nos termos das *regras pertinentes do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio...*».

Este normativo vem na sequência do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, de 16/7, cujo n.º 1 estabelecia que «a transição dos funcionários e *agentes actualmente afectos às D.R.A.* para os quadros a definir nos termos do n.º 1 do artigo 22.º deste diploma, far-se-á em obediência ao disposto no *artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84*, de 3 de Fevereiro... tendo em conta o *Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio...*».

No que concerne aos *agentes* o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 só permite a integração nos novos quadros se, além de mais, tiverem 3 anos de serviço ininterrupto.

No caso vertente o interessado tinha esse requisito quer à data do Decreto-Lei n.º 190/86 quer à data da entrada em vigor do Decreto Regulamentar n.º 54/86, pelo que podia ser integrado no quadro da D.R.A.A.G.

IV — Porém, tal integração deve observar «as regras pertinentes do Decreto Regulamentar n.º 41/84, ou seja, o disposto no n.º 2 do artigo 39.º: efectua-se «para categoria *igual* à que já possui» ou «para categoria que integre as funções que desempenha remunerada pela mesma letra de vencimento».

É que este normativo contempla a integração no novo quadro não só de *funcionários* que prestam serviço «fora dos quadros» por serem titulares de categorias e lugares noutros quadros e prestam serviço na D.R.A.A.G. através de qualquer instrumento de mobilidade (por exemplo: requisição), como de *agentes* contratados.

Aos primeiros reporta-se a alínea a) do n.º 2 do artigo 39.º em apreço, que estabelece a sua «integração» em categoria igual à que *já possuem*.

Por seu turno, os agentes são contemplados na alínea b), que lhes atribui categoria correspondente às funções que desempenham, remunerada pela letra de vencimento que foi contratada.

É que, ao contrário do que sucede com o artigo 37.º n.º 1, b) do mesmo diploma, não estamos em face de uma *reclassificação*, simultânea com a *transição*, de um quadro para outro, em que devem ser respeitados os limites do n.º 5 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, por remissão do seu artigo 6.º, a), e observado o critério nele estabelecido: funções que têm vindo a ser *efectivamente* desempenhadas, não obstante ser outra a categoria ou carreira de funcionário (ou agente).

No caso vertente o legislador contemplou *apenas a integração* (até porque o artigo 39.º n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 41/84 remete somente para a *alínea b) do artigo 6.º* do Decreto-Lei n.º 41/84), atribuindo aos agentes lugares no novo quadro em categoria correspondente às funções que foram admitidos a desempenhar e consequentemente remuneradas pela letra de vencimento que já auferiam.

Não é pois pertinente, como pretende o reclamante, articular o artigo 39.º, n.º 2 b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84 com os artigos 6.º, a) e 30.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 41/84.

V — De igual modo não procedem as razões apresentadas pelo Digno Representante do Ministério Público para a concessão do «visto».

Primeiro, porque o acto administrativo — integração — deve estar conforme com a lei em vigor à data da sua prática e com os pressupostos de facto nela tipificados. Assim após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 190/86 e do Decreto Regulamentar n.º 54/86 a integração dos agentes na D.R.A.A.G. só pode conformar-se com o regime jurídico estabelecido nesses diplomas e, consequentemente, considerar os pressupostos de facto neles definidos.

Depois, porque esta integração é feita no exercício de um poder descricionário, embora verificados certos pressupostos («o pessoal... *poderá*... ser integrado», diz o artigo 39.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 41/84 pelo que o interesse do agente só será legalmente protegido se com ele, reflexamente, coincidir o interesse público que a Administração devia prosseguir com a sua integração.

Acresce que a tutela de tal interesse, aliás institucionalizado pelo Decreto-Lei n.º 267/85 (artigo 69.º) posteriormente à situação de facto que eventualmente esteja na sua base (Decreto Regulamentar n.º 41/84), não pode ser *oficiosamente e sem mais* efectivada nesta sede processual.

Por último, não foi de modo algum o reconhecimento pela Administração desse «interesse» que esteve na base do provimento em apreço.

VI — Bem andou, pois, a resolução reclamada em recusar o visto àquele provimento por violação da alínea b) do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar 41/84.

Deve notar-se ainda que a categoria de «correio» para que o interessado foi contratado e cujas funções exerceu até 19/6/86, continua a existir no quadro da D.R.A.A.G., anexo ao Decreto Regulamentar n.º 54/86.

A sua integração na categoria de auxiliar administrativo *principal*, além de violar o citado normativo, iria propiciar uma *promoção automática* vedada pelo artigo 6.º, a) do Decreto-Lei n.º 41/84, para o qual remete o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86.

É que o acesso normal a tal categoria só é viável mediante *concurso* conforme dispõe o artigo 27.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 248/85, pelo que esta integração conduziria a um resultado iníquo: o interessado no quadro, sem concurso de ingresso e sem concurso de acesso.

VII — Pelos fundamentos expostos, acordam os juízes do Tribunal de Contas em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

12/7/88

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Fernando José de Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
João Fernandes Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho (voto apenas a Conclusão)

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

INTEGRAÇÃO AO ABRIGO DO DECRETO REGULAMENTAR N.º 41/84, DE 28 DE MAIO

SUMÁRIO:

Articulação do problema de integração, com a possível e simultânea reclassificação do agente.

Conselheiro Relator: Dr. Francisco Pereira Neto de Carvalho

Autos de Reclamação n.º 35/88
Sessão de: 1988.Julho.12

1. O Senhor Secretário de Estado da Agricultura, pelo seu ofício n.º 2 161, de 10/5/88, vem solicitar, ao abrigo do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26/5, a reapreciação da resolução deste Tribunal tomada em sessão de 22/3/88, pela qual foi recusado o «visto» ao diploma de provimento de Arsénio Manuel Vieira Catuna, como terceiro-oficial da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

A reclamação foi admitida por ter sido interposta em tempo e com legitimidade.

2. A recusa do «visto» baseou-se nos seguintes considerandos:

a) O interessado é adido ao quadro, na categoria de escriturário-dactilógrafo, com a letra «N»;

b) Pretende ser integrado como terceiro-oficial, com a letra «M», que faz parte de uma carreira diferente;

c) Porque se trata de uma integração para categoria remunerada por letra superior de vencimento, viola-se o disposto na parte final da alínea b) do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28/5.

3. A reclamação, por seu turno, apoia-se nas razões seguintes:

a) A reclassificação abrange não só os funcionários do quadro, como os agentes, conforme resulta do n.º 2 do citado (?), artigo 30.º;

b) A reclassificação consiste na atribuição de categoria diferente da que o funcionário ou agente é titular, de outra carreira;

c) É verdade que o artigo 39.º, n.º 2, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, ao contemplar a integração do pessoal do Ministério da Agricultura, menciona apenas a possibilidade de ser integrado em «categoria

remunerada pela mesma letra», mas esta regra não pode prevalecer porquanto: — aquele diploma não pode criar restrições às regras básicas consagradas no diploma-matriz, o Decreto-Lei n.º 41/84, de 3/2, designadamente à amplitude prevista no artigo 30.º, n.º 2; — o Decreto-Lei n.º 190/86, de 16/7, Lei-Quadro das Direcções Regionais, sobreleva em imperatividade o mencionado Decreto Regulamentar;

d) Ora o artigo 30.º desse Decreto-Lei, ao disciplinar a transição dos «funcionários e agentes às D.R.A.» remete, em primeira linha, para o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e, de forma indirecta, para o artigo 30.º deste diploma, uma vez que o referido artigo 6.º lhe faz expressa referência.

4. O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto, no seu parecer a fls. 23, pronuncia-se no sentido de que a reclamação deve ser julgada procedente.

5. Colhidos os demais vistos legais, cumpre decidir.

5.1. O interessado é escriturário-dactilógrafo principal da Direcção Regional de Agricultura do Algarve e pretende-se a sua integração, como terceiro-oficial, no mapa I anexo do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8/10, com fundamento no artigo 20.º deste diploma, na alínea b) do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84 e na alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84.

Face à recusa do «visto», invoca-se agora o disposto na alínea a) do referido artigo 6.º que remete, por seu turno, para o artigo 30.º do mesmo Decreto-Lei n.º 41/84.

Defende-se a ideia de que a integração é simultânea a um processo de reclassificação permitindo pelo mesmo artigo 30.º, preceito este que teria um conteúdo que inviabilizaria a limitação estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 39.º em questão.

5.2. O problema encontra-se deste modo alargado, face aos preceitos inicialmente invocados, e é nessa base que vamos apreciá-lo.

Para tanto, importa referir, em primeiro lugar, que o Decreto Regulamentar n.º 41/84 retira a sua força do Decreto-Lei n.º 293/82, de 27/7, que estabeleceu um quadro único para todo o pessoal do Ministério da Agricultura — depois alterado nesta parte — determinando no n.º 5 do seu artigo 17.º que tal quadro, bem como o regime de pessoal e a regulamentação de outras matérias, seriam objecto de decreto regulamentar dos Ministros das Finanças e da Agricultura.

É em execução deste preceito — como se lê no preâmbulo — que veio a ser publicado o Decreto Regulamentar n.º 41/84, embora já posteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 41/84 que o veio condicionar.

O artigo 39.º do Decreto Regulamentar dispõe o seguinte:

1 — O pessoal que à data da entrada em vigor do presente diploma se encontre a prestar serviço fora dos quadros e cuja admissão tenha sido efectuada com observância das formalidades legais, designadamente contratos além do quadro que reúnam os requisitos previstos na alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, supranumerários, adidos aos quadros e requisitados, poderá pelo organismo ou serviço onde está afectado, ser integrado no quadro único.

2 — A integração referida no número anterior efectuar-se-á sem prejuízo das habilitações exigidas e de acordo com as seguintes regras:

a) Para categoria igual à que já possui;
b) Para categoria que integre as funções que desempenha, remunerada pela mesma letra de vencimento.

A análise histórica deste n.º 2 vai entroncar no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3/6, e naturalmente levar-nos-ia à conclusão de que a transcrita alínea b) só se poderia aplicar quando, por força da reestruturação orgânica, se verificasse a extinção de uma categoria ou carreira e a sua substituição por nova categoria ou carreira, como expressamente se indica no n.º 2 do referido artigo.

Efectivamente, não havendo preceito legal que permita que um funcionário ou agente seja colocado em cargo diferente daquele em que se encontra provido, em princípio o funcionário ou agente deve transitar ou ser integrado na categoria onde se encontre, a menos que essa categoria tenha desaparecido.

Independentemente deste aspecto, uma primeira leitura do preceito transcrito mostra que o interessado não poderia ser colocado como terceiro-oficial, ao abrigo da disposição invocada, uma vez que não consta do processo que exercesse funções de terceiro-oficial ou se encontrasse a receber pela correspondente letra de vencimento.

É certo que, em processos anteriores, relativos às promoções do interessado a escriturário-dactilógrafo de 1.ª classe e principal, as informações de serviço dão conta de que aquele agente tinha executado actividades que excediam as funções em que se encontrava investido, em particular no campo da contabilidade agrícola. Contraditoriamente, considerava-se, por um lado, que o agente deveria passar para a carreira técnica, dizendo-se, por outro, que o mesmo ainda estava em fase de estágio.

Mas de nenhum documento resulta que a actividade do agente se ajustasse à de terceiro-oficial ou que — como já se referiu — o mesmo percebesse por categoria diferente da que tem.

Importa acrescentar que as referidas classificações de serviço referiam sempre a categoria de escriturário-dactilógrafo.

Para além deste aspecto — que não foi considerado nem na recusa nem na reclamação — pretende-se que a limitação estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 39.º, atrás transcrita, relativa à mesma letra de vencimento, é ilegal, uma vez que contraria o disposto no n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, entretanto publicado, bem como o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, de 16/7.

Vejamos, pois, se assim acontece.

5.3. Na realidade, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e a sua alínea a) — não invocada no diploma de provimento — dispõem que, em caso de criação ou alteração de quadros de pessoal, é vedado prever promoções automáticas ou reclassificações de pessoal, sem prejuízo, quanto a estas, do disposto no artigo 30.º.

O princípio, portanto, é o da proibição, havendo, todavia, excepções.

Segundo o artigo 30.º, a reclassificação consiste na atribuição de categoria diferente da que o funcionário ou agente é titular, de outra carreira, e impõe que aqueles reúnam os requisitos legalmente exigidos para a nova categoria.

Os critérios de reclassificação serão objecto de portaria conjunta do Ministro das Finanças e do membro do Governo interessado, o que mostra haver restrições.

Ainda segundo o n.º 5 do mesmo preceito, a reclassificação far-se-á para categoria remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior, quando não se verifique coincidência de remuneração.

Não foi publicada qualquer portaria específica para o pessoal do Ministério da Agricultura, devendo entender-se, no entanto, que os critérios de reclassificação são os que se encontram estabelecidos no artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, pois, doutra forma, à falta de regulamento, a reclassificação não poderia ter lugar.

Ora, se o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84 permite que a reclassificação se faça para a letra de vencimento imediatamente superior, não impõe que assim seja, pelo que teremos de entender que nos encontramos em face de uma situação limite a tomar em consideração na regulamentação. Daí que o artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84 não possa considerar-se em oposição àquele diploma.

Para além disso, deve ponderar-se que a reclassificação a que nos referimos não é, tão-pouco, um direito do funcionário ou agente, uma vez que o n.º 1 do mesmo artigo 30.º dispõe que, quando se verifiquem situações de reorganização ou reestruturação de serviços *poderão* os funcionários e agentes, *por iniciativa da Administração*, ser objecto de reclassificação.

De modo idêntico, o artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, dispõe que o pessoal a prestar serviço fora do quadro *poderá, pelo organismo ou serviço onde está afectado*, ser integrado no quadro.

O direito à reclassificação surge, deste modo, directamente ligado aos critérios genéricos adoptados para o efeito, em cada situação.

5.4. Quanto ao artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, não nos leva mais longe do que isto.

Dispõe o referido preceito que a transição dos funcionários e agentes se fará em obediência ao disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 tendo em conta o Decreto Regulamentar n.º 41/84, em tudo o que não contrarie o Decreto-Lei n.º 248/85, de 15/7.

Sem nos prendermos com a confusão terminológica — e não só — das disposições dos diversos diplomas referentes ao pessoal do Ministério da Agricultura, ao falar de transição e integração, teremos de concluir que o problema reverte à situação anteriormente analisada, nada mais havendo a acrescentar.

6. Em consequência, acordam os Juízes do Tribunal de Contas em julgar improcedente a reclamação apresentada, confirmando a recusa de VISTO ao diploma de provimento de ARSÉNIO MANUEL VIEIRA CATUNA como terceiro-oficial da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 12 de Julho de 1988

(aa) *Francisco Manuel Neto de Carvalho*
Alfredo José de Sousa (votei apenas a decisão e mais os fundamentos. Entendo que o artigo 39.º, n.º 2, b) do Decreto Regulamentar 41/84, não contempla qualquer *reclassificação* simultânea com a integração no quadro, pelo que não deve ser articulado com o n.º 5 do Decreto-Lei n.º 41/84).
Fernando José de Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
João Fernandes Neto (votei apenas a decisão pelos mesmos fundamentos invocados pelo Conselheiro Alfredo de Sousa)
Orlando Soares Gomes da Costa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

LETRA IMEDIATAMENTE SUPERIOR — RECLASSIFICAÇÃO

SUMÁRIO:

O artigo 30.º, n.º 5. do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, que possibilita a reclassificação, em excepção ao princípio geral da proibição de tal figura, no âmbito do artigo 6.º do mesmo diploma, deve entender-se no sentido de que a letra de vencimento imediatamente superior, nele referida, é a letra imediatamente superior na escala alfabética e não a imediatamente superior possível na estrutura da carreira para onde se processa o movimento.

Conselheiro Relator — Autos de Reclamação n.º 41/1988
Dr. Fernando José Carvalho de Sousa — Sessão de 88.07.12

O Ex.mo Senhor Secretário de Estado da Agricultura, vem interpor, ao abrigo do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, o presente pedido de reapreciação dum acto de recusa de visto, decretado por este Tribunal em 7 de Abril do ano corrente.

Tal recusa recaiu no diploma de provimento de António Alves Moreira como operador — carreira de operador — na Direcção Regional de Agricultura do Algarve, emanado por força do despacho de 21 de Maio de 1987, do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação e é datado de 27 do mesmo mês e ano.

O diploma em causa fundamentava-se no artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio.

A recusa do visto baseou-se nas seguintes circunstâncias.

O interessado é segundo-oficial com a letra «L» e pretende a sua transição para o lugar de operador a que corresponde a letra «J»;

Não há, assim, identidade de letra, como vem exigido no artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84.

Por isso o provimento não pode ser visado.

Contra esta decisão se insurge a presente reclamação, nos termos seguintes:

A boa gestão de pessoal deve traduzir uma adequação entre a categoria do funcionário ou agente e as funções que efectivamente desempenha.

Assim, numa linha legislativa tradicional, o Decreto-Lei n.º 221/87, de 28 de Maio, já preceituava, como regra de provimento, que a transição se fará para

lugar dos quadros que integrasse as funções efectivamente exercidas pelo interessado, independentemente do lugar a que está vinculado.

E depois do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3 de Junho, prever a possibilidade de o agente ser provido na categoria de ingresso de outra carreira, o Decreto-Lei n.º 165/82, no artigo 19.º, alínea a), «*in fine*», permitiu, «a contrário» que os diplomas de regulamentação dos quadros poderiam prever a reclassificação de pessoal na hipótese de alteração da natureza das funções exercidas, isto sem qualquer limitação.

O Decreto-Lei n.º 41/84, actualmente em vigor autoriza a reclassificação, quando haja criação ou alteração de quadros com obediência à disciplina do seu artigo 30.º, nos termos de cujo n.º 5, a dita reclassificação se fará para categoria remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior, quando não se verifique coincidência de remuneração.

A sequência destes preceitos e o seu enquadramento tornam legítima a interpretação extensiva daquele n.º 5, entendendo-se que a letra «imediatamente superior» será a letra imediatamente possível na carreira para a qual se transita e que, no mínimo, terá de coincidir com a categoria de ingresso na referida carreira.

É que a reclassificação, exprimindo a consagração do direito de mudança de carreira, terá de implicar que a nova categoria a atribuir ao funcionário reclassificado deva coincidir com uma das categorias integradas nessa carreira.

Ora uma interpretação restritiva da expressão «letra imediatamente superior» esvaziará, na prática, o alcance útil deste instituto, contrariando o seu escopo fundamental, que é ajustar a categoria e carreira às características funcionais do agente em causa.

Reconhece-se que o artigo 39.º, n.º 2, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, numa rigidez maior, apenas possibilita a integração em categoria remunerada pela mesma letra.

Todavia trata-se de um diploma que na hierarquia legal terá de subordinar-se, quer à amplitude que se entende de atribuir ao artigo 30.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 41/84, quer à disciplina do Decreto-Lei n.º 190/86 — Lei Quadro das Direcções Regionais — que no seu artigo 30.º remete, em sede de transição dos funcionários, para o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, o qual, por seu turno, nos encaminha para a disciplina do artigo 30.º, nos termos atrás considerados.

E assim conclui pela procedência da reclamação.

Seguindo o processo com vista ao Digno Procurador-Geral-Adjunto, é seu douto entendimento, o seguinte.

No caso vertente o provimento destinava-se a operar a transição para operador — carreira de operador — de um interessado que se encontrava a desempenhar o cargo de segundo-oficial, a que corresponde a letra «L».

Ora na carreira de operador existe a categoria de estagiário a que corresponde também a letra «L» sendo certo que nem na carreira de operador, nem na de oficial administrativo, existe a letra «K» — a que seria imediatamente superior.

Havendo, pois, coincidência de letra, em cargos das duas carreiras, falta o próprio pressuposto do artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84 — não se verificar coincidência de remuneração.

Por outro lado o interessado só começou a exercer funções correspondentes à categoria para onde se pretende que transite, em 22 de Agosto de 1986 — logo, numa altura em que já eram exigíveis as habilitações consignadas no artigo 20.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 248/85, as quais o interessado também não possui.

Habilitações essas, aliás, que também já eram exigidas quer quando o Decreto Regulamentar n.º 54/86 entrou em vigor, quer quando já proferido o despacho que autorizou a transição.

Por tudo isto se pronuncia o Douto Magistrado pela improcedência da reclamação.

Também se nos afigura, que a aliás douta reclamação que antecede não pode merecer a pretendida procedência.

Conforme se alcança do registo biográfico do interessado, este foi, por lista nominativa do Quadro Geral de Adidos, publicou no Diário da República de 5 de Maio de 1981, integrado nos Quadros Únicos do M.A.P. com a categoria de segundo-oficial.

E é nesse cargo que se mantém à data do provimento ora em causa, como aliás se alcança também da declaração do próprio interessado.

Todavia, conforme declaração que os serviços juntam ao processo, datada de 12 de Junho de 1987, ele encontra-se a desempenhar funções inseridas na carreira de operador, que no mesmo documento depois se descrevem.

É deste circunstancialismo de facto que os serviços partem para a pretendida transição, com fundamento legal no disposto no artigo 37.º, n.º 1, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84.

Dispõe esse princípio que a transição se fará sem prejuízo das habilitações legais, para categoria que integre as funções efectivamente desempenhadas pelo funcionário ou agente, remunerada pela mesma letra de vencimento, ou imediatamente superior, quando não se verifique coincidência de remuneração.

Como em casos semelhantes, fundamenta-se a douta reclamação no entendimento que faz da expressão, letra de vencimento imediatamente superior, nos termos e pelos fundamentos já atrás sintetizados.

Entendimento, que, porém, este Tribunal não tem perfilhado, como se alcança, designadamente, dos acórdãos de 19 de Abril do ano corrente (Autos de Reclamação n.ºs 14/88 e 16/88), de 24 de Maio do mesmo ano (Autos de Reclamação n.º 15/88), de 3 de Maio do mesmo ano (Autos de Reclamação n.º 12/88) e de 10 do mesmo mês (Autos de Reclamação n.º 11/88).

Como se refere neste último acórdão, de que foi também relator o ora relator deste processo, o n.º 5 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, ao utilizar a expressão em causa adopta uma regulamentação restrita do âmbito da reclassificação, em relação ao anterior tratamento do instituto, o que aliás resulta igualmente da redacção do artigo 6.º do mesmo diploma, com a consagração genérica

do princípio que proíbe a reclassificação de pessoal, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na lei.

E ainda a confrontação do regime genericamente estabelecido para o âmbito da reclassificação e da reconversão, na primeira parte do citado n.º 5, com o regime especial consagrado na última parte desse número, onde aí, sim, se consagra uma situação que não depende do condicionalismo em causa, para uma certa hipótese de reconversão, demonstra bem que o legislador disse, nem mais, nem menos do que queria, quando empregou a expressão em causa.

É, pois, a interpretação literal e não extensiva, que se impõe observar, ao contrário do pretendido pelos serviços.

Procurando, porém, aprofundar mais um pouco o problema, afigura-se-nos que os Serviços não se dimensionaram bem, ainda, na sua colocação genérica.

A leitura ponderada do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 leva-nos a concluir, do pensamento que norteou o legislador, o seguinte.

A criação ou alteração de quadros é para este preceito um comportamento da administração que tem tudo a ver com a criação ou melhoria dos serviços e nada com a alteração ou a melhoria da situação dos funcionários ou agentes.

Isto não implica com a circunstância de esse problema ser outra preocupação fundamental da Administração.

Só que nada tem a ver com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, cujo escopo é justamente o inverso, isto é, criar os espartilhos necessários para que a alteração ou criação de quadros não possa ser utilizada como pretexto para efeitos de melhoria da situação do pessoal, problema não menos importante, mas a ser tratado em sede completamente diferente.

Na sequência desse artigo e por sua remissão somos transportados para a regulamentação do subsequente artigo 30.º que não pode ser mais claro, não pode ser mais inequívoco, quanto à sua ratio, quando dispõe no seu n.º 1, que a reclassificação e a reconversão profissional tem como escopo, dentro da economia do preceito, este e apenas este: facilitar a redistribuição dos efectivos.

Esse é o objectivo deste dispositivo e só ele justifica a reconversão profissional, sendo assim lógico dentro da filosofia do preceito e como nele se dispõe, que é à Administração e não aos funcionários ou agentes que cabe a iniciativa de tais alterações funcionais.

Como lógicas são as limitações consagradas no seu n.º 5 e que traduzem esta preocupação do legislador: a reclassificação e a reconversão não devem em princípio traduzir alteração da situação remuneratória dos colaboradores da administração e só nessa medida é legítimo o seu emprego.

Porém, quando ocorra a impossibilidade de fazer-se a reclassificação ou a reconversão por não haver identidade de letra remuneratória, abre-se uma excepção e permite-se que se a diferença não for de mais de uma letra, possam ainda utilizar-se os referidos instrumentos.

Para além disso, entre o benefício que os serviços colhem com a possibilidade de reclassificar ou reconverter e o prejuízo que lhes advém do enfraquecimento do controlo nos encargos a suportar com o pessoal, o legislador optou

e ao Tribunal só resta fazer respeitar essa opção (cfr. artigo 2.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 41/84).

Poderão noutros circunstancialismos serem alterados os princípios aqui definidos e alargados os parâmetros que espartilham a reclassificação ou a reconversão.

Então, deverá o legislador dizê-lo, por forma inequívoca, quando e até que limites.

Pelo exposto, acordam os juízes deste Tribunal em julgar improcedente a aliás douta reclamação apresentada, confirmando a recusa do visto, agora em apreço, proferida no processo n.º 80 379/87, sobre um diploma de provimento de António Alves Moreira.

Não são devidos emolumentos.
Comunicações necessárias.

Lisboa, 1988.Julho.12

(aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
João Manuel Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

REAPRECIAÇÃO — REDUÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO

SUMÁRIO:

1. Nos autos de reclamação disciplinados pela Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, o Tribunal de Contas, em condicionalismos julgados razoáveis, pode atender a circunstâncias comprovadas em momento ulterior ao da resolução reclamada e consideradas úteis para uma reapreciação assentando em base mais clarificada.

2. As classificações de MUITO BOM em dois anos consecutivos, que nos termos do artigo 4.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, permitiam reduzir de um ano o tempo mínimo previsto no n.º 1, alínea b) do seu artigo 2.º, integram o direito adquirido a que se refere o artigo 42.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

Por isso têm de verificar-se até ao momento em que este último diploma entrou em vigor.

Conselheiro Relator:
Dr. Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 24/88
Sessão de: 1988.07.12

O Senhor Secretário de Estado da Alimentação intentou os presentes autos de reclamação, nos termos dos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, tendo por objecto a Resolução deste Tribunal, tomada em sessão de 18 de Fevereiro do ano corrente, que recusou o visto ao diploma de provimento de Irene da Conceição Mendes Mosa de Oliveira Inácio, no lugar de primeiro-oficial do quadro da ex-Junta Nacional dos Produtos Pecuários.

O despacho de nomeação, de 13 de Fevereiro de 1987, que originou aquele diploma de provimento, de 12 de Março seguinte, fundamenta-se no Decreto-Lei n.º 26 757, de 8 de Julho de 1936, no Decreto-Lei n.º 29 749, de 13 de Julho de 1939, no Decreto-Lei n.º 41/84, de 28 de Maio, nos artigos 15.º, n.º 2, n.º 5 e n.º 6 e no artigo 22.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

A nomeação foi feita por urgente conveniência de serviço, nos termos do artigo 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio.

A forma de provimento reporta-se a uma promoção, resultante de um concurso interno para preenchimento de vagas na categoria de primeiro-oficial, cujo aviso

de abertura foi publicado na II Série do Diário da República de 22 de Março de 1986.

A Resolução de recusa de visto assentou nos seguintes fundamentos.

A interessada foi provida em segundo-oficial em 1 de Maio de 1983, pelo que, atenta a data do aviso de abertura atrás mencionada, ainda não tinha três anos de serviço efectivo na categoria imediatamente inferior, aquando do respectivo encerramento.

Por outro lado, consideradas as suas fichas de notação, também a interessada não possuía dois anos consecutivos de classificação de Muito Bom atribuída em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, pelo que não é aplicável o benefício da redução de um ano, nos termos do artigo 15.º, n.º 6 e artigo 42.º, n.º 2 do mesmo diploma.

Assim, e por não ter preenchido o requisito do módulo temporal exigido, foi deliberada, por maioria, a recusa do visto.

A douta reclamação fundamenta-se, essencialmente, em que a interessada, tendo provado, por documentação apresentada no âmbito do concurso efectuado, que tinha beneficiado da classificação de Muito Bom em dois anos consecutivos no desempenho das suas funções profissionais, preencheu devidamente os requisitos constantes do n.º 6 do artigo 15.º e do n.º 2 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 248/85.

Tal atribuição foi feita em data anterior à entrada em vigor desse diploma, pelo que estava preenchido o requisito do módulo temporal em cuja pretensa falta este Tribunal buscou a sua decisão.

Por acréscimo, refere ainda a mesma reclamação que na data em que o processo foi submetido a visto já a interessada possuía três anos completos de serviço efectivo na categoria de segundo-oficial, classificado com a menção de Bom e Muito Bom.

Assim, a situação em apreço deve também beneficiar do seu enquadramento na previsão do artigo 14.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio.

Por tudo isso, se requer a reapreciação do caso e a concessão do visto.

Com a reclamação vem junta, além de outra documentação não respeitante à classificação da candidata, uma fotocópia, que não se encontra no processo em que foi recusado o visto, referente à classificação de serviço no ano de 1983, homologada em 22 de Outubro de 1984 — e atribuída pelos notadores em 31 de Janeiro desse mesmo ano — classificação essa que foi também de Muito Bom.

Quanto a esta fotocópia da classificação de serviço referente ao ano de 1983, há que sublinhar o seguinte circunstancialismo.

Na informação dada pela Contadoria, referente ao processo aqui em reclamação, aponta-se, justamente, a falta da classificação referente ao ano em causa.

Tal informação motiva despacho do Meritíssimo Conselheiro de turno, ordenando a devolução do processo para que os Serviços se pronunciassem sobre tal omissão.

O processo voltou de novo a este Tribunal, continuando a omitir a classificação de 1983, apenas contendo, em desnecessária duplicação, as classificações relativas aos anos de 1984 e 1985.

Recebida liminarmente a reclamação, foram os autos com vista ao Digno Magistrado do Ministério Público, que se pronuncia da seguinte forma.

A interessada, à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, já possuía mais de dois anos de serviço na categoria imediatamente inferior classificado de Muito Bom.

A circunstância dessa classificação só ter ocorrido posteriormente ao início da vigência do Decreto-Lei n.º 248/85 não deve relevar; a classificação reconhece e qualifica um serviço prestado anteriormente, não criando um direito ex novo, mas apenas reconhecendo um direito já conquistado.

Assim, o efeito da classificação deve considerar-se declarativo e não constitutivo.

Acresce que o momento da efectivação da classificação não depende do funcionário, mas da lei e dum acto da Administração que, em regra, o interessado não pode influenciar, quanto ao tempo de produção.

Daí o entendimento de que, à data da entrada em vigor do diploma em referência, a interessada já adquirira, com o seu trabalho de qualidade, o direito à redução de um ano do tempo necessário para progredir na carreira, face ao disposto no artigo 4.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, direito que foi ressalvado pelo artigo 42.º, n.º 2 — 1.ª parte do Decreto-Lei n.º 248/85.

Por fim, acrescenta a circunstância de, à data do encerramento do concurso, as referidas classificações de Muito Bom nos dois anos de serviço já lhe terem sido atribuídas.

Conclui, assim, o Douto Magistrado pela procedência da reclamação.

Vamos, pois, analisar a sucessão cronológica de situações com interesse para a decisão da causa.

A interessada foi provida em segundo-oficial em 1 de Maio de 1983.

No processo em que foi proferida a recusa do visto, os Serviços não documentaram a sua classificação nesse ano, apesar de expressamente solicitados para tanto, como acima ficou referido.

Vêm agora, nos presentes autos de reclamação, juntar uma fotocópia demonstrativa de que por notação de 31 de Dezembro de 1984, homologada em 22 de Outubro do mesmo ano, a interessada foi classificada de Muito Bom no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1983: ou seja, juntam nestes autos de reclamação o documento que na instrução do processo reclamado não juntaram, nem mesmo depois de expressamente instados para o efeito.

Quanto ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1984, a interessada é classificada de Muito Bom, por notação de 12 de Fevereiro de 1985, homologada em 4 de Dezembro do mesmo ano.

E em relação ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1985, a interessada foi também classificada de Muito Bom, por notação de 17 de Fevereiro de 1986, homologada em 29 de Abril do mesmo ano.

Só estas duas últimas classificações podiam ter sido atendidas na Resolução que recusou o visto, pois, como já resulta do que atrás se disse, só elas constavam do respectivo processo.

O concurso para primeiro-oficial, a que a candidata foi admitida, foi aberto por aviso publicado no Diário da República de 12 de Março de 1986 e não de 22 desse mês, como no diploma de provimento erradamente se refere.

O seu encerramento ocorreu, como da referida publicação oficial consta, 15 dias após a mesma publicação.

O primeiro ponto que importa resolver, é o de saber se pode ou não ser atendido o documento de classificação relativo ao ano de 1983, que os Serviços omitiram durante a instrução do processo em que foi proferida a recusa do visto, apesar de expressamente questionados sobre o assunto, só vindo a fazer a sua junção, posteriormente, na reclamação agora em apreço.

Se a presente reclamação tivesse a verdadeira natureza e estrutura dum recurso, afigura-se-nos que dúvidas não existiriam da impossibilidade de conhecer agora deste novo elemento.

A disciplina dos artigos 521.º e 706.º do Código de Processo Civil, conjugados com o seu artigo 523.º e com o artigo 102.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos, traduz-se na regra fundamental de que, quer em processo civil, quer em processo administrativo, a junção dos documentos tem de operar-se conjuntamente com a alegação dos factos a cuja prova os mesmos se destinam, como também já resultava do artigo 844.º do Código Administrativo.

E isto como emanação de um outro princípio, de que uma decisão só pode ser criticada, em via de recurso, com base nos mesmos pressupostos sobre que foi proferida; para o processo administrativo atente-se, além do que já foi considerado, no artigo 1.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos, que elege como supletiva a lei processual civil, voltando depois o seu artigo 72.º a repetir o mesmo princípio.

O qual, de resto, já ressaltava dos anteriores artigos 852.º e 862.º do Código Administrativo.

Todavia, uma ulterior consideração do problema conduz-nos a pôr em causa a realidade deste regime na estrutura do processo vertente.

Dispõe o artigo 3.º da Lei n.º 8/82, que o pedido de reapreciação é distribuído, autuado e processado como reclamação.

É, pois, esta a figura de que o legislador se socorreu para caracterizar a presente modalidade de processo.

Para além da regulamentação da figura da reclamação no Código Administrativo, que apenas a considera na modalidade contenciosa, tendo por objecto discutir a liquidação e a cobrança de encargos fiscais, o que traduz um aspecto muito específico e delimitado da mesma figura, só no Estatuto do Funcionalismo Ultramarino se lhe encontra uma referência genérica.

Dispunha, com efeito, o artigo 469.º desse diploma, que as pessoas que se julgassem lesadas por actos praticados por funcionários, pudessem reclamar para estes, solicitando a modificação ou a revogação dos actos.

Como ensinava o Professor Marcelo Caetano a fls. 1 264 do seu Manual (ed. 1986), «a reclamação é sempre possível desde que a autoridade que praticar o acto administrativo tenha a possibilidade de o revogar».

«Consiste esta forma de impugnação — acrescenta ainda o mesmo Mestre — em solicitar da própria autoridade que praticou o acto administrativo, que reconsidere e o revogue ou substitua.»

Encontramo-nos, portanto, perante uma figura que se distingue da do recurso, basicamente, na medida em que neste último há um segundo órgão a quem a lei atribui competência para exercer crítica e, consequentemente, para confirmar, alterar ou revogar a decisão de um outro órgão de hierarquia inferior.

Enquanto que na reclamação, é o mesmo órgão que proferiu a primeira decisão quem vai proceder à sua reapreciação.

Compreende-se, assim, que o princípio, válido para o recurso, da estabilidade dos elementos de facto que caracterizaram a situação quando a instância anterior fez a sua apreciação, pois o que estava em causa era saber se o juízo de valor sobre os elementos então apurados era, ou não, o mais correcto, já se não imponha no caso da reclamação.

Nesta, porque confiada ao mesmo órgão que fez a anterior apreciação, embora possa estar em causa, apenas, a revalorização dos elementos já antes apreciados, é mais conforme à lógica da lei e ao silêncio do legislador, que, em condicionalismos julgados razoáveis, possa tal órgão atender a novas circunstâncias consideradas úteis para uma reapreciação assentando em base mais clarificada.

Citando ainda mais uma vez o passo do Manual atrás referido, a situação «é o que na linguagem comum se dizia dantes com relação à Igreja: apelar de Roma mal informada, para Roma melhor informada».

No caso vertente, dadas as circunstâncias, pelo menos muito estranhas, em que a instruir esta reclamação aparece a folha de classificação da interessada relativa ao ano de 1983, como já atrás ficou referido, foi determinado que se procedesse a uma averiguação nos próprios Serviços, tendente a esclarecer tais circunstâncias.

Das diligências realizadas, porém, não se retiraram indícios atendíveis que pusessem em causa a veracidade do documento em apreço, antes a explicação do ocorrido se devendo à sobrecarga de trabalho, descoordenação e impreparação, dentro dos Serviços.

Somos, assim, levados a concluir que a reapreciação solicitada deve envolver a consideração do documento a que nos temos vindo a referir.

Esse procedimento não pode deixar, então, de conduzir à procedência do pedido.

Com efeito, a interessada Irene da Conceição foi provida em segundo-oficial em 1 de Maio de 1983, pelo que, tendo o concurso para primeiro-oficial sido aberto por aviso publicado em 22 de Março de 1986, a interessada tinha, à data do seu encerramento, mais de dois anos na categoria imediatamente inferior, embora ainda não perfizesse três anos.

Todavia, em matéria de classificação de serviço tem todo o ano de 1983 classificado de Muito Bom, por notação de 31 de Janeiro de 1984, e com igual classificação todo o ano de 1984, por notação de 12 de Fevereiro de 1985.

Dispõe o artigo 22.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 248/85 que os primeiros-oficiais serão recrutados de entre segundos-oficiais com um mínimo de três anos nessa categoria, classificados de Bom.

Anteriormente, o módulo temporal em causa já era o mesmo, desde que o artigo 2.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, dispunha que o acesso à categoria superior estava condicionado à permanência de um mínimo de três anos na categoria imediatamente inferior e de classificação de serviço não inferior a Bom.

Porém, o artigo 4.º, n.º 3 deste mesmo diploma preceituava que a atribuição de classificação de Muito Bom em dois anos consecutivos poderia reduzir de um ano o tempo mínimo previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º.

Identicamente, na nova Lei — o citado Decreto-Lei n.º 248/85 — dispõe o artigo 15.º, n.º 6 que a atribuição de Muito Bom em dois anos consecutivos reduz de um ano os períodos legalmente exigidos para promoção — três anos no caso concreto, como acima se assinalava.

Todavia, o artigo 42.º, n.º 3 do mesmo diploma legal dispõe que, sem prejuízo dos direitos já adquiridos, a aplicação do n.º 6 do artigo 15.º fica dependente da revisão do actual sistema de classificação de serviço.

Como esta condição ainda se não preencheu, continua suspensa a disposição em causa.

Todavia, a interessada beneficia da protecção dos direitos adquiridos à sombra do Decreto-Lei n.º 191-C/79, nos termos acima referidos, visto que já tinha duas classificações consecutivas de Muito Bom, como segundo-oficial, à data em que entrou em vigor o Decreto-Lei que lhe atribuiu tal protecção — 15 de Agosto de 1985.

Aliás, tem sido esse o entendimento uniforme e constante deste Tribunal — cfr. Resolução de 6/Out./987 (Processo n.º 51 333/87 e outros), de 13 do mesmo mês e ano (Processo n.º 48 958/87) e de 28/Jun./988 (Processo n.º 45 959).

O fundamento aqui analisado foi o único a motivar a recusa do visto ora reclamada.

Desaparecido tal fundamento, nenhum outro subsiste a legitimar a subsistência de tal recusa.

Pelo exposto, os juízes deste Tribunal julgam a douta reclamação provada e procedente e em consequência revogando a decisão reclamada, em que tinha sido recusado o visto ao Processo n.º 27 877/87, relativo ao diploma de provimento de IRENE DA CONCEIÇÃO MENDES MOSA DE OLIVEIRA INÁCIO, como primeiro-oficial do quadro da ex-Junta Nacional dos Produtos Pecuários, que considera errada.

Não são devidos emolumentos por este processo, sendo-os, no entanto, devidos no processo de visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 1988.Julho.12

(aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
Francisco Pereira Neto de Carvalho
João Manuel Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Alfredo José de Sousa

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

TEMPO DE SERVIÇO

SUMÁRIO:

Feita a reclassificação da carreira de investigação para a técnica superior, a antiguidade reporta-se à data do provimento nos lugares ocupados na carreira de investigação científica.

Conselheiro Relator:
Dr. Orlando Soares Gomes da Costa

Autos de Reclamação n.º 51/88
Sessão de: 1988.Julho.12

1. O Senhor Secretário de Estado da Indústria vem solicitar, por seu ofício n.º 3 200, de 23 de Maio de 1988, e ao abrigo do disposto no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação, para efeitos de «visto» dos diplomas de provimento nos lugares de assessores (C) da carreira de técnico superior da área de Engenharia e Ciências Exactas do quadro de pessoal do Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial (LNETI) das licenciadas Maria Teresa Rodrigues de Almeida Coutinho Domingues Guardado, Maria Madalena Rocha Pires Mendes Godinho e Margarida Maria Madeira Costa Santos Jorge.

2. O pedido foi admitido por se encontrar em tempo e ter sido apresentado por quem tinha legitimidade.

3. A resolução da recusa baseou-se fundamentalmente no facto de as interessadas não possuírem, à data de encerramento do concurso, três anos de serviço nem dois anos à data da publicação do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

4. Por seu lado, o pedido é circunscrito a esse mesmo ponto.

Reconhecendo como correcta a decisão proferida face às notas biográficas então apresentadas, vem dizer-nos que a indicação nessas notas biográficas atribuindo às interessadas apenas dois anos na actual categoria «ficou a dever-se a um lamentável lapso dos serviços, pois, efectivamente, as candidatas contavam relativamente à data de abertura do concurso cerca de oito anos na categoria».

5. No seu parecer, o Digno Magistrado do Ministério Público opina pela procedência do pedido, porquanto, pelas notas biográficas rectificadas, se verifica que os funcionários interessados tinham três anos de serviço na categoria de

técnicos superiores principais à data do encerramento do prazo para apresentação das candidaturas ao concurso.

6. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

As interessadas estavam integradas na carreira de investigação onde tiveram o primeiro provimento por lista nominativa, com efeitos reportados a 1/4/78, com visto em 16 de Novembro do ano seguinte.

Foram depois reclassificadas ao abrigo do artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 8/81, de 20 de Fevereiro, como técnicos superiores principais, tendo a reclassificação sido homologada por despacho ministerial, conforme publicação feita no Diário da República, II Série, n.º 299, de 30 de Dezembro de 1981, e n.º 74, de 30 de Março de 1982.

Pelo n.º 3 da Portaria n.º 36/84, de 19 de Janeiro, a antiguidade nos lugares ocupados reportava-se à data do provimento nos equivalentes lugares que as interessadas ocupavam na carreira de investigação científica, ou seja, a 1 de Abril de 1978.

Tanto basta para concluir que as referidas interessadas possuíam, à data do encerramento do concurso aberto por aviso publicado no Diário da República, II Série, n.º 67, de 21 de Março de 1986, mais de três anos de serviço efectivo na categoria de técnico superior principal.

Pelo exposto e sem necessidade de outras considerações, acordam os juízes do Tribunal de Contas, reunidos em sessão plenária, em revogar a resolução reclamada e, consequentemente, conceder o visto aos diplomas de provimento das interessadas, licenciadas MARIA TERESA RODRIGUES DE ALMEIDA COUTINHO DOMINGUES GUARDADO, MARIA MADALENA ROCHA PIRES MENDES GODINHO e MARGARIDA MARIA MADEIRA COSTA SANTOS JORGE, como assessores (letra C) da carreira de técnico superior da área de Engenharia e Ciências Exactas do quadro de pessoal do Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial (LNETI).

Não são devidos emolumentos pela presente reclamação, mas são-no pelos vistos.

Lisboa, 1988.Julho.12

(aa) *Orlando Soares Gomes da Costa*
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
João Fernandes Neto

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

CARREIRAS — TRANSIÇÃO

SUMÁRIO:

O tempo de serviço como guarda de 1.ª classe, letra S, classificado de BOM, prestado antes de transitar para a categoria de auxiliar administrativo de 1.ª classe em 2/12/87, conta-se para efeitos de possibilitar o acesso à categoria de auxiliar administrativo principal, uma vez que a extinta carreira de guarda foi substituída pela de auxiliar administrativo (artigo 27.º, n.º 1 e artigo 46.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho).

Conselheiro Relator:
Dr. Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.º 47/88
Sessão de : 1988.Julho.14

1. O Senhor Secretário de Estado da Agricultura, pelo ofício n.º 2 304, de 16 de Maio do corrente ano, vem solicitar, ao abrigo do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação do diploma de provimento referente a Filipe António Parreirinha como auxiliar administrativo principal da Direcção-Geral de Pecuária, ao qual, como a outros, o Tribunal de Contas recusou o visto no Processo n.º 113 258/87, em sessão de 22 de Março de 1988.

2. Por ter sido apresentado em tempo e por quem tinha legitimidade para o fazer, foi o pedido admitido.

3. Os fundamentos da resolução de recusa foram os seguintes:

a) O interessado Filipe era auxiliar administrativo de 1.ª classe desde 2 de Dezembro de 1987, data em que transitou para essa categoria do quadro a que pertencia anteriormente;

b) Embora com cinco anos de serviço classificado de Bom, esta classificação não foi, nem o poderia ter sido, na categoria de auxiliar administrativo de 1.ª classe;

c) O artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, dispõe que o recrutamento para a categoria de auxiliar administrativo principal se faz de entre os auxiliares administrativos de 1.ª classe com, pelo menos, cinco anos de serviço classificados de Bom na respectiva categoria.

4. Por seu lado, o reclamante apoia-se nos fundamentos que se descrevem:

a) O interessado Filipe foi provido na categoria de «guarda» do quadro único do ex-MAP por despacho ministerial de 25 de Setembro de 1979,

visado pelo Tribunal de Contas em 22 de Novembro seguinte, conforme lista nominativa n.º 3 118, com efeitos a partir de 29 de Maio de 1977, como se vê do Diário da República, II Série, n.º 290, de 18 de Dezembro de 1979;

b) À categoria de «guarda» correspondia a letra «S»;

c) Pela 414.ª lista nominativa de pessoal do quadro, a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 377/79, de 13 de Setembro, transitou para «guarda de 1.ª classe», em obediência às novas categorias e lugares criados pela Portaria n.º 515/80, de 13 de Agosto, sendo tal lista publicada no Diário da República, n.º 54, II Série, de 6 de Março de 1982, mantendo nessa nova designação a letra «S» que já possuía;

d) Através da lista nominativa elaborada em cumprimento do Decreto-Lei n.º 84-A/85, de 30 de Março, conjugado com o Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, operou-se nova transitação, agora para o quadro próprio da Direcção-Geral de Pecuária, mantendo a categoria que já detinha — guarda de 1.ª classe, letra «S», como se vê do Diário da República, n.º 116, II Série, de 21 de Maio de 1986;

e) Em 9 de Janeiro de 1987, quando foi aberto o concurso, o interessado já contava na categoria (designação) de guarda de 1.ª classe, remunerada pela letra «S», 7 anos, 3 meses e 11 dias, ou seja, o tempo decorrido desde 29/09/79 até 9/01/87;

f) Relativamente às classificações de serviço, verifica-se que desde 1980, excluindo o ano de 1981 em que não foi atribuída, até 1985, inclusive, foi atribuída ao interessado a classificação de «Bom», tendo, portanto, 5 anos de serviço efectivamente e classificação de «Bom»;

g) Pelo n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 248/85, foram extintas as carreiras de contínuo, porteiro e *guarda*, criando-se em sua substituição a carreira de auxiliar administrativo, sendo de contar todo o tempo prestado na carreira extinta.

5. Por audição obrigatória da lei, o Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o seu parecer de fls. 10 verso, tomando posição favorável ao pedido, com apoio, além do mais, no n.º 7 do artigo 46.º do citado Decreto-Lei n.º 248/85.

6. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

O interessado Filipe A. Parreirinha iniciou funções em 1 de Janeiro de 1976 como jornaleiro e por despacho ministerial de 25 de Setembro de 1979, em processo visado em 22 de Novembro de 1979, provido na categoria de *guarda*, pela lista nominativa n.º 3 118, conforme publicação no Diário da República n.º 290, II Série, de 18 de Maio de 1979.

O próprio extracto do Diário da República faz alusão ao mapa anexo a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 79/77, de 26 de Novembro. Nesse mapa aparece a categoria de «guarda», sem designação de classes e remunerada pela letra S».

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 377/79, de 13 de Setembro, o mapa que lhe é anexo contempla a categoria de «guarda» desdobrada em duas classes, a de 2.ª, a que corresponde a letra «T», e a de 1.ª, a que corresponde a letra «S».

De harmonia e em conformidade a este mapa, foi mantida a mesma distinção de classes para o então Ministério da Agricultura, através da Portaria n.º 515/80, de 13 de Agosto.

Daí que o interessado Filipe tivesse transitado para a categoria de 1.ª classe, remunerado pela mesma letra «S» que já vinha recebendo como «guarda» e por não haver então classes nessa categoria, através da publicação da 414.ª lista nominativa publicada no Diário da República n.º 54, II Série, de 6 de Março de 1982, com efeitos a partir de 1 de Julho de 1979, por força do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 377/79, já citado.

Dúvidas não restam, pelo exposto, de que o interessado já possuía, à data do encerramento do concurso, mais de cinco anos de serviço efectivo como «guarda» remunerado pela letra «S», quer antes, quer depois da distinção de classes nessa categoria.

Nessa categoria, como bem diz o reclamante, o interessado foi sempre classificado de Bom a partir de 1980 e até 1985, inclusive. Só não lhe foi atribuída classificação em 1980. Mas aí aproveita-lhe o disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de Maio, artigo 64.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, e artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Mostram-se, assim, reunidos todos os requisitos legais para o lugar de acesso a auxiliar administrativo principal a que o interessado se candidatou, uma vez que lhe aproveita todo o tempo de serviço na extinta carreira de guarda que foi substituída pela que ora detém (artigo 27.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 248/85, de 17/5).

7. Pelos fundamentos expostos, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em revogar a resolução reclamada e, consequentemente, conceder o «visto» ao aludido diploma de provimento respeitante a FILIPE ANTÓNIO PARREIRINHA.

Emolumentos, apenas pelo visto.

14/7/88

(aa) *Alfredo José de Sousa*
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
João Fernandes Neto
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS

SUMÁRIO:

A alteração dos pressupostos de facto subjacentes à resolução de recusa de visto, ou seja, que a interessada reúne os requisitos habilitacionais, conduz à procedência da reclamação.

Conselheiro Relator:
Dr. João Fernandes Neto

Autos de Reclamação n.º 52/88
Sessão de: 1988.Julho.14

I — Em sessão de 12 de Abril de 1988, foi recusado o visto ao diploma de provimento de Maria de Lourdes Luís Gonzaga como técnica auxiliar de 2.ª classe (outros serviços) do Museu e Laboratório Mineralógico e Geológico anexo à Faculdade de Ciências da Universidade do Porto.

Baseou-se esta resolução nos seguintes considerandos:

a) Nos termos do artigo 20.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, o recrutamento para a carreira e categoria de técnico auxiliar de 2.ª classe fez-se de entre os diplomados com cursos de formação profissional de duração não inferior a 18 meses, para além de 9 anos de escolaridade;
b) A interessada apenas tem, como habilitações literárias, três disciplinas do 3.º ano do Curso Geral Nocturno tirado na Escola Secundária de Rodrigues de Freitas;
c) Carece, assim, de um dos requisitos necessários para ser provida no cargo em apreço, pelo que não deveria ter sido admitida ao respectivo concurso.

II — Não se conformando com esta decisão, o Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior veio reclamar da mesma, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, com os seguintes fundamentos:

a) Do processo do respectivo concurso para técnico auxiliar de 2.ª classe (outros serviços) consta uma certidão original, na qual se certifica que a interessada concluiu o 3.º ano do curso geral nocturno, motivo pelo qual foi legalmente admitida ao concurso;
b) Acontece que a mesma entregou na Reitoria da Universidade do Porto uma mera certidão do que consta do seu processo individual existente no serviço em que actualmente exerce funções e da qual efectivamente

consta que apenas possuía (em 1981), como habilitações literárias, três disciplinas do referido curso, entretanto concluído no ano lectivo de 1985/86, pelo que se viciou o julgamento deste Tribunal;

c) Atendendo a que a interessada possuía, de facto, o 3.º ano do Curso Geral Nocturno antes de se apresentar ao referido concurso — conforme se demonstra pela documentação junta — deve ser concedido o visto ao diploma de provimento em causa.

III — Por ser legalmente admissível, ter sido interposta em tempo e por quem para o efeito detém legitimidade, foi admitida a reclamação e ordenado o disposto no artigo 5.º, n.º 1 da citada Lei n.º 8/82.

IV — No seu douto parecer, o Digno Representante do Ministério Público entende que a reclamação merece provimento.

V — Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Pela certidão de habilitações junta aos autos, a fls. 5, verifica-se que a interessada concluiu, no ano lectivo de 1985/86, o 3.º ano do Curso Geral Nocturno.

Mais se constata, pela declaração fotocopiada a fls. 4, que a mesma concluiu, nos anos lectivos de 1968/69, 1969/70 e 1970/71, o Curso Geral de Contabilidade ministrado no SITESC.

Assim, pela nova documentação junta aos autos, alteraram-se os pressupostos de facto subjacentes à resolução reclamada, verificando-se agora que a interessada reúne todos os requisitos habilitacionais exigidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 248/85.

Em face do exposto e sem necessidade de mais considerações, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em julgar procedente a reclamação apresentada, revogar a resolução em reapreciação e em conceder o visto ao diploma de provimento de MARIA DE LOURDES GOMES LUÍS GONZAGA como técnica auxiliar de 2.ª classe (outros serviços) do Museu e Laboratório Mineralógico e Geológico anexo à Faculdade de Ciências da Universidade do Porto.

São devidos emolumentos pela concessão do visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 1988.Julho.14

(aa) *João Fernandes Neto*
Orlando Soares Gomes da Costa
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

TEMPO DE SERVIÇO

SUMÁRIO:

Pelo n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, foram extintas as carreiras de contínuo, porteiro e guarda, criando-se em sua substituição a de auxiliar administrativo, sendo de contar todo o tempo prestado na carreira extinta.

Conselheiro Relator:
Dr. Orlando Soares Gomes da Costa

Autos de Reclamação n.º 46/88
Sessão de: 1988.Julho.14

1. O Senhor Secretário de Estado da Agricultura, pelo ofício n.º 2 304, de 16 de Maio do corrente ano, vem solicitar, ao abrigo do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, a reapreciação do diploma de provimento referente a António Isidoro Balão como auxiliar administrativo principal da Direcção-Geral de Pecuária, ao qual, como a outros, o Tribunal de Contas recusou o visto no Processo n.º 113 257/87, em sessão de 22 de Março de 1988.

2. Por ter sido apresentado em tempo e por quem tinha legitimidade para o fazer, foi o pedido admitido.

3. Os fundamentos da resolução de recusa foram os seguintes:

a) O interessado Balão era auxiliar administrativo de 1.ª classe desde 2 de Dezembro de 1987, data em que transitou para essa categoria do quadro a que pertencia anteriormente;

b) Embora com cinco anos de serviço classificado de Bom, esta classificação não foi, nem o poderia ter sido, na categoria de auxiliar administrativo de 1.ª classe;

c) O artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, dispõe que o recrutamento para a categoria de auxiliar administrativo principal se faz de entre os auxiliares administrativos de 1.ª classe com, pelo menos, cinco anos de serviço classificado de Bom na respectiva categoria;

4. Por seu lado, o reclamante apoia-se nos fundamentos que se descrevem:

a) O interessado Balão foi provido na categoria de «guarda» do quadro único do ex-MAP por despacho ministerial de 25 de Setembro de 1979, visado pelo Tribunal de Contas em 22 de Novembro seguinte, conforme

lista nominativa n.º 3 118, com efeitos a partir de 29 de Maio de 1977, como se vê do Diário da República, II Série, n.º 290, de 18 de Dezembro de 1979;

b) À categoria de «guarda» correspondia a letra «S»;

c) Pela 414.ª lista nominativa de pessoal do quadro, a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 377/79, de 13 de Setembro, transitou para «guarda de 1.ª classe», em obediência às novas categorias e lugares criados pela Portaria n.º 515/80, de 13 de Agosto, sendo tal lista publicada no Diário da República, n.º 54, II Série, de 6 de Março de 1982, mantendo nessa nova designação a letra «S» que já possuía;

d) Através da lista nominativa elaborada em cumprimento do Decreto-Lei n.º 84-A/85, de 30 de Março, conjugado com o Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, operou-se nova transitação, agora para o quadro próprio da Direcção-Geral de Pecuária, mantendo a categoria que já detinha — guarda de 1.ª classe, letra «S», como se vê do Diário da República, n.º 116, II Série, de 21 de Maio de 1986;

e) Em 9 de Janeiro de 1987, quando foi aberto o concurso, o interessado já contava, na categoria (designação) de guarda de 1.ª classe, remunerada pela letra «S», 7 anos, 3 meses e 11 dias, ou seja, o tempo decorrido desde 29/09/79 até 9/01/87;

f) Relativamente às classificações de serviço, verifica-se que desde 1980, excluindo o ano de 1981 em que não foi atribuída, até 1985, inclusive, foi atribuída ao interessado a classificação de «Bom», tendo, portanto, 5 anos de serviço efectivamente e classificação de «Bom»;

g) Pelo n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 248/85, foram extintas as carreiras de contínuo, porteiro e *guarda*, criando-se em sua substituição a carreira de auxiliar administrativo, sendo de contar todo o tempo prestado na carreira extinta.

5. Por audição obrigatória da lei, o Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o seu parecer de fls. 10 verso, tomando posição favorável ao pedido, com apoio, além do mais, no n.º 7 do artigo 46.º do citado Decreto-Lei n.º 248/85.

6. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

O interessado António Isidoro Balão iniciou funções em 1 de Janeiro de 1976 como jornaleiro e por despacho ministerial de 25 de Setembro de 1979, em processo visado em 22 de Novembro de 1979, provido na categoria de *guarda*, pela lista nominativa n.º 3 118, conforme publicação no Diário da República n.º 290, II Série, de 18 de Maio de 1979.

O próprio extracto do Diário da República faz alusão ao mapa anexo a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 79/77, de 26 de Novembro. Nesse mapa aparece a categoria de «guarda», sem designação de classe e remunerada pela letra «S».

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 377/79, de 13 de Setembro, o mapa que lhe é anexo contempla a categoria de «guarda» desdobrada em duas classes, a de 2.ª, a que corresponde a letra «T», e a de 1.ª, a que corresponde a letra «S».

De harmonia e em conformidade a este mapa, foi mantida a mesma distinção de classe para o então Ministério da Agricultura através da Portaria n.º 515/80, de 13 de Agosto.

Daí que o interessado Balão tivesse transitado para a categoria de 1.ª classe, remunerado com a mesma letra «S» que já vinha recebendo como «guarda» e por não haver então classes nessa categoria, através da publicação da 414.ª lista nominativa publicada no Diário da República n.º 54, II Série, de 6 de Março de 1982, com efeitos a partir de 1 de Julho de 1979, por força do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 377/79, já citado.

Dúvidas não restam, pelo exposto, de que o interessado já possuía à data do encerramento do concurso mais de cinco anos de serviço efectivo como «guarda» remunerado pela letra «S», quer antes, quer depois da distinção de classes nessa categoria.

Nessa categoria, como bem diz o reclamante, o interessado foi sempre classificado de Bom a partir de 1980 e até 1985, inclusive. Só não lhe foi atribuída classificação em 1980. Mas aí aproveita-lhe o disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de Maio, artigo 46.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, e artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Mostram-se, assim, reunidos todos os requisitos legais para o lugar de acesso a auxiliar administrativo principal a que o interessado se candidatou.

Por tais fundamentos, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em revogar a resolução reclamada e, consequentemente, conceder o visto ao aludido diploma de provimento respeitante a ANTÓNIO ISIDORO BALÃO como auxiliar administrativo principal.

Pela reclamação não são devidos emolumentos, mas são-no pelo visto agora concedido.

Lisboa, 1988.Julho.14

(aa) *Orlando Soares Gomes da Costa*
Francisco Pereira Neto de Carvalho
Alfredo José de Sousa
Fernando José Carvalho de Sousa
José Alfredo Mexia Simões Manaia
Pedro Tavares do Amaral
João Pinto Ribeiro
Manuel António Maduro
João Fernandes Neto

Fui presente:

(a) *José Alves Cardoso*

ARQUIVO HISTÓRICO

OS SEISCENTOS ANOS DO 1.º REGIMENTO DOS CONTOS

UMA EXPOSIÇÃO

Judite Cavaleiro Paixão

Entre 1 de Março e 7 de Abril do ano em curso, esteve patente ao público, no Salão Nobre do Tribunal de Contas, uma exposição comemorativa dos 600 anos do mais antigo Regimento dos Contos conhecido até hoje, e que data de 5 de Julho de 1389.

A iniciativa da realização da exposição coube ao Director-Geral, Dr. Ernesto Cunha, associando os 600 anos de Comemorações da formalização da Casa dos Contos, em que o Tribunal de Contas radica as suas origens, às Comemorações do Bicentenário do Ministério das Finanças.

A sua organização esteve a cargo do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas tendo como finalidade principal evidenciar os momentos mais importantes da evolução histórica desta instituição, baseando-se na documentação existente no respectivo Arquivo, utilizando igualmente o espólio iconográfico e artístico, propriedade deste Tribunal, bem como algumas peças amavelmente cedidas por outros organismos.

Pretendeu-se,ainda, com a referida exposição, divulgar junto do grande público o precioso património artístico do Tribunal de Contas e o importante acervo documental de que o Arquivo Histórico é guardeão.

O espaço físico escolhido para a implantação da mesma reflecte aspectos significativos da história deste Tribunal.

A decoração da sala projectada em 1953, pelo Arquitecto Pardal Monteiro, inclui obras de grandes artistas como Almada Negreiros — nomeadamente a sua bela tapeçaria alusiva à figura do contador na época medieval, inspiradora dos cartazes desta exposição — Martins Barata, Joaquim Rebocho e António Areal, cuja temática alude a episódios relativos à história da instituição. Mas o património artístico do Tribunal não se restringe à Sala das Sessões. Nos corredores do 1.º andar tapeçarias de Almada Negreiros e de Camarinha e relevos cerâmicos de Jorge Barradas, assim como alguns móveis, cofres e escrivaninhas de prata e latão, constituem motivo para apreciação atenta.

Aliás, foi grande o número de visitantes que diariamente visitaram esta exposição. Muitas escolas secundárias e universitárias foram objecto de visitas guiadas, para além das estabelecidas semanalmente.

*

Inicialmente a corte não se encontra fixa num local, obrigando os reis a fazerem-se acompanhar dos códices e documentos para a gestão das coisas públicas, entre eles, necessariamente, os livros de registo dos réditos da coroa, ocupando-se o próprio rei e alguns funcionários da Cúria Régia dessa tarefa. Tal situação traduzia-se numa acumulação de funções num mesmo organismo.

A fixação da Corte em Lisboa conduziu à sedentarização dos órgãos da Administração Pública, da Justiça, da Contabilidade e do Arquivo Real e permitiu, por outro lado, o desdobramento da Cúria Régia em dois órgãos: As Cortes e o Conselho Real. É a este último que irá caber a verificação das contas do reino e também dos funcionários que procediam à cobrança dos direitos e rendas da coroa. Inicia-se, assim, um processo de crescente especialização e de estruturação do organismo responsável por estas funções. Aliás, a preocupação pelo registo das receitas reais, através duma contabilidade rudimentar, expressa-se desde muito cedo. Logo nos inícios do século XIII surgem os livros de *recabedo regni* exactamente com esse objectivo.

D. Dinis, na 2.ª metade do século XIII, cria o embrião do futuro órgão contabilístico: a Casa dos Contos.

É, no entanto, com D. João I que assistimos a um salto qualitativo na definição deste organismo com a publicação do 1.º e 2.º regimentos, em 1389 e 1419. Formalizam-se, assim, e definem-se as primeiras regras da «Casa dos Contos». Procura-se sobretudo disciplinar os abusos e as fraudes existentes.

Após ter ocupado uma das torres do Castelo de S. Jorge, em 1392 os «Contos» já se situam perto da Alfândega Velha, local onde permanecerão até 1526.

Em 1434, com D. Duarte, surge um 3.º regimento. À publicação dos três regimentos subjaz a tentativa de tornar mais eficaz a contabilidade e mais célere e rigorosa a liquidação e fiscalização das Contas.

O Regimento e Ordenação da Fazenda de D. Manuel I, em 1516, renova e sistematiza um conjunto de normas que irão orientar, durante mais de um século, a contabilidade pública.

É de referir que os Descobrimentos ao dilatarem de forma considerável as receitas e despesas do Estado, implicaram a criação de vários organismos nas praças de África e do Oriente, de que é um exemplo a Casa dos Contos de Goa «a mais importante para a fazenda real que há na Índia», segundo Gaspar Correia.

A unificação da contabilidade com a fusão dos Contos de Lisboa e dos Contos do Reino e da Casa, permitindo a centralização do processo contabilístico nacional, verifica-se em 1560 por Alvará de D. Sebastião. O domínio filipino, nomeadamente através do regimento de 1627, promulgado por Filipe II, extinguirá a Casa dos Contos de Goa, efectivando a centralização da contabilidade pública da metrópole e do ultramar, extinguindo a Casa dos Contos de Goa.

Nesta exposição foi possível visualizar através do património da instituição — artístico e documental — alguns momentos da sua história.

A Casa dos Contos esteve presente através do seu selo pendente, permitindo-nos imaginar o acto de autenticação dos documentos oficiais durante o reinado de D. João I. O tríptico do pintor Martins Barata remete-nos para um passado histórico significativo, recriando alguns dos seus momentos: a solenidade duma quitação por perdão verbal dada por D. João I a um responsável que jura com a mão sobre os Evangelhos; um acto de liquidação de contas no tempo de D. Afonso V, em que um dos contadores segura uma agulha cujo fio atravessa uma série de documentos já conferidos e aceites, os quais «entravam, em linha de conta», expressão ainda utilizada nos nossos dias; e por último a representação da peste ocorrida no reinado de D. Sebastião em 1569 que vitimou cerca de 60 000 pessoas, leva-nos a reflectir sobre as vicissitudes porque passou a Casa dos Contos, umas devido a um sistema de fiscalização e de contabilidade ainda rudimentar permitindo fugas e fraudes, outras, porém, motivadas por factores catastróficos alheios à vontade do homem, como, por exemplo, tremores de terra, incêndios e epidemias, que desviaram o Estado para outras tarefas consideradas no momento prioritárias.

O incêndio, na sequência do terramoto de 1755, destruiu objectos, documentos e o próprio edifício. Mudaram-se, assim, os Contos em 1758 para o Pelourinho Novo. O Marquês aproveitou o momento para estender a este organismo a sua acção centralizadora. É extinta a Casa dos Contos, em 22 de Dezembro de 1761 e surge o Erário Régio, com uma estrutura organizativa diferente.

Este substitui a Casa dos Contos. Não altera as suas funções, mas chama a si o controlo total das contas públicas em consonância com o espírito centralizador da época de que o Marquês é o grande obreiro. Todas as rendas da coroa ali davam entrada e dela saíam todas as despesas. Combate-se a dispersão das cobranças e despesas, tentando eliminar simultaneamente a fuga ao fisco e as fraudes e, por outro lado, viabilizar a desejada gestão centralizadora, tendo sido adoptada uma inovação, no lançamento das receitas e despesas, escrituradas em partidas dobradas.

A presença nesta exposição de algum mobiliário, utilizado pelo Marquês de Pombal, torna-nos possível imaginar esta figura enquanto Inspector-Geral do Erário. Sentado na sua cadeira, verificando com o Tesoureiro-Mor as contas que este lhe apresentava sobre as contadorias e utilizando a sua escrivaninha em prata para assinar os livros de receita e despesa, emitindo ordens de sequestro de bens, de que o quadro da Condessa de Atouguia de Joaquim Rebocho é um exemplo, para além do selo do Erário com que estes documentos eram autenticados.

Duas outras peças respeitantes à actividade do Erário merecem referência especial: o receptáculo de correspondência — caixa do correio do Erário, pela sua beleza e originalidade ligado ao livro da Porta, onde se procedia ao registo dos documentos entrados no Erário — o projecto em maquete do edifício de autoria do Arquitecto Costa e Silva que se pretendia construir para instalar os serviços do mesmo. Este reflecte, sem dúvida, pela sua sumptuosidade a conjuntura ideológica da época, marcada pelo absolutismo real. O poder do Estado, projecta-se na imponência dos seus edifícios, ainda que neste caso o exagero das

suas proporções fosse inadequado e os seus custos elevadíssimos. Daí que um contemporâneo, médico e publicista francês, Carrére, referisse na sua obra *Voyage en Portugal* que se o edifício fosse acabado custaria enormes somas e considerava as suas proporções de tal forma exageradas que, segundo afirma, poderiam arrecadar os tesouros de todos os soberanos da Europa. O edifício, ainda que iniciadas as obras de construção, nunca chegou a ser finalizado.

Contudo, o Erário Régio, criação pombalina, sobreviverá ao próprio Pombal. Pelo espaço de 71 anos será o centro da convergência de todas as finanças portuguesas até ao triunfo e às reformas do liberalismo, apesar de ter sofrido várias alterações.

Podemos afirmar que até 1832 várias questões de fundo referentes à gestão e controlo financeiro foram comuns à Casa dos Contos e ao Erário Régio. Assim, as funções de administrar, arrecadar e examinar eram exercidas pelo mesmo organismo. Um outro aspecto é o facto dos ofícios da Fazenda poderem constituir propriedade de uma pessoa, e por último, até este período, as contas terem como destinatário o rei e o poder executivo. À nação não eram reveladas as receitas e despesas do Estado, mantendo-se o secretismo das contas.

No caso concreto do Erário Régio, cada Contador-Geral devia apresentar ao Inspector-Geral, dois balanços anuais. Estes, eram conferidos pelo Inspector-Geral, Tesouraria e Escrivão, sendo depois lavrado um termo que o Inspector-Geral apresentava, em mão, ao rei. Desta forma só quatro pessoas tinham conhecimento das contas nacionais.

A partir de 29 de Abril de 1826, por força do artigo 138.º da Carta Constitucional, o Erário Régio passou a denominar-se Tribunal do Tesouro Público. Mas, «o velho e monstruoso» Erário Régio, como lhe chamou Mouzinho da Silveira, só foi extinto através do decreto de 16 de Maio de 1832. Em sua substituição surgiu o Tribunal do Tesouro Público.

O período de quase um século que decorre entre a nova denominação da instituição que irá substituir o Erário Régio e o Tribunal de Contas actual, marcará o perfil deste último definindo, pelo menos estruturalmente, a sua configuração contemporânea.

O Tesouro Público e as instituições que se lhe seguiram deram início a uma nova era na concepção e organização da função fiscalizadora.

Assim, algumas linhas de força definirão no futuro os organismos que, em reformas sucessivas, se traduziram na criação do actual Tribunal de Contas.

O liberalismo introduz a separação dos poderes e a independência do órgão fiscalizador face à administração pública, princípios fundamentais do seu novo perfil. O segredo das contas públicas é substituído pela sua publicidade, passando agora, a ser a nação a destinatária. Também o provimento dos cargos passa a ser feito exclusivamente por critérios de mérito e competência, eliminando-se definitivamente a propriedade pessoal dos cargos.

Outra linha de força fundamental é a separação de funções do organismo fiscalizador. Até aos nossos dias, o organismo que examina, verifica e julga é diferente daquele que administra, arrecada e aplica, cabendo ao Tribunal de Contas a primeira função descrita.

Várias formas se sucederam sem introduzirem alterações de fundo. Aliás, uma delas, a de 1849, que cria, pela primeira vez, a designação de Tribunal de Contas, foi objecto de um óleo sobre tela de Almada Negreiros o qual reproduz D. Maria II recebendo do Duque de Ávila e Bolama o decreto da sua criação, patente na Sala de Sessões.

Podemos, no entanto, referir ainda, enquanto aspectos importantes, o estabelecimento do visto prévio pelo Tribunal de Contas nas ordens de pagamento dos ministérios, introduzido pela reforma de 1878. Com a República, assiste-se a uma democratização e descentralização dos serviços obtida através de representação das classes e dos interesses nacionais no agora Conselho Superior da Administração Financeira do Estado.

Em 1930, o decreto n.º 18 962, de 25 de Outubro, substitui o Conselho Superior de Finanças pelo Tribunal de Contas, o órgão actualmente responsável pela fiscalização da legalidade das despesas públicas, por julgar as contas que a lei manda submeter-lhe e por dar parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Por cima da porta da Sala das Sessões podemos observar um quadro de Almada Negreiros alusivo ao decreto referente à criação do Tribunal de Contas.

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

(JANEIRO A MARÇO DE 1989)

I — RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

1. AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Na sua qualidade de interlocutor nacional do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, o Tribunal de Contas português, de Janeiro a Março de 1989, organizou e participou em três auditorias realizadas em Portugal por aquele Tribunal, a saber:

a) AUDITORIA NO DOMÍNIO DO FEOGA - ORIENTAÇÃO

16 a 27 de Janeiro

A auditoria compreendeu a análise dos sistemas de gestão e controlo bem como a fiscalização de projectos financeiros pela Comunidade, nomeadamente no sector florestal.

Foram contactadas as Entidades envolvidas, em especial a Direcção-Geral do Planeamento e Agricultura, o «IFADAP — Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas», a Direcção-Geral das Florestas, a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional e os Gestores dos projectos controlados.

b) AUDITORIA NO SECTOR DO FEOGA - GARANTIA (GIRASSOL)

15 a 21 de Fevereiro

Foi a primeira auditoria neste secto realizada em Portugal pelo Tribunal de Contas das Comunidades Europeias.

Foram realizadas reuniões com o «INGA — Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola» e a Direcção-Geral das Alfândegas, tendo ainda sido visitadas duas fábricas.

c) AUDITORIA NO SECTOR DO FEOGA - GARANTIA (OCM DO AÇÚCAR)

29 a 31 de Março

No âmbito desta auditoria, foram realizadas reuniões com as várias Entidades intervenientes, nomeadamente o INGA, a Direcção-Geral das Alfândegas, a «ARAP — Associação dos Refinadores do Açúcar de Portugal» e representantes da indústria química.

Por outro lado, foi contactada a Inspecão-Geral de Finanças, no sentido de conhecer a actividade deste importante órgão de controlo interno da Administração neste domínio.

Para o próximo trimestre, está já prevista a realização de duas auditorias no âmbito do Fundo Social Europeu, das quais se dará notícia oportunamente.

2. COMITÉ DE CONTACTO DOS PRESIDENTES

A próxima Reunião dos Presidentes dos Tribunais de Contas da Comunidade Europeia realizar-se-á nos dias 26 a 28 de Setembro, na cidade de Haia e compreenderá a análise de dois temas, a saber:

a) Os Tribunais de Contas e o desafio da Europa de 1992;
b) Inquéritos (estudos, investigações) de âmbito nacional e à escala interministerial.

A preparação desta Reunião teve o seu início neste trimestre, tendo o Tribunal de Contas elaborado e enviado para Haia a sua contribuição escrita sobre os temas agendados.

3. REUNIÃO ANUAL DOS AGENTES DE LIGAÇÃO (6 A 8 DE MARÇO DE 89)

Nos dias 6 a 8 de Março p. p. realizou-se no Luxemburgo, na sede do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, a XIII Reunião dos Agentes de Ligação [dos Tribunais de Contas (ou Instituições equivalentes) nacionais com o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias]. Foi a 3.ª Reunião em que participou o Agente de Ligação do nosso Tribunal.

Foram analisados vários temas, dos quais destacamos os seguintes:

a) Relações entre os Tribunais de Contas nacionais e o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias;
b) Proposta de alteração do regulamento financeiro comunitário, apresentada pela Comissão;
c) FEOGA - Garantia — colaboração entre os Tribunais de Contas dos Estados membros e a Comunidade.

4. Finalmente, é de registar que o Tribunal de Contas participou na audição pública sobre «prevenção e combate de fraudes na Europa de 1992», organizada pela Comissão de Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, a qual teve lugar em Bruxelas, de 23 a 25 de Janeiro.

II — RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No âmbito das suas relações internacionais, o Tribunal de Contas desenvolveu, neste primeiro trimestre de 1989, várias acções, a saber:

1. Continuou a prestar apoio ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, no seguimento da elaboração de um conjunto de projectos de diplomas legais referentes à organização, funcionamento e actividade deste Tribunal.
2. Ultimou a preparação do próximo Congresso da «INTOSAI — Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo Externo das Finanças Públicas», a realizar no próximo mês de Junho.
3. Preparou a visita do Tribunal de Contas de Espanha, prevista para os próximos dias 17 e 18 de Abril.
4. Procedeu à troca de documentação com outros Tribunais de Contas, nomeadamente do Brasil, e bem assim com o «ILACIF — Instituto Latino-Americano e das Caraíbas de Ciências Fiscalizadoras», organização de que é membro colaborador.

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

ÍNDICE DE MATÉRIAS

0 GENERALIDADES

		Págs.
01	Bibliografia	247
05	Publicações Periódicas	248
07	Jornais	248

3 CIÊNCIAS SOCIAIS

301	*Sociologia*	248
31	Estatísticas	249
33	Economia	249
331	*Trabalho. Emprego*	250
336	*Finanças. Finanças Públicas*	251
336.126	Execução do Orçamento. Fiscalização	251
336.2	Tributação. Impostos. Taxas. Contribuições	252
336.5	Despesa Pública	252
336.71	Bancos	253
338.3	Questões Gerais da Produção	253
34	Direito. Legislação. Jurisprudência	253
341.178	CEE	254
342	*Direito Público. Direito Constitucional*	255
342.8	Direito de Voto. Sistemas Eleitorais	256
343	*Direito Penal*	256
343.1	Processo Penal	256
347	*Direito Civil*	256
347.4	Direito das Obrigações. Contratos	256
347.6	Direito da Família	257
347.9	Direito Processual	257

Págs.

349 *Ramos Especiais do Direito* 257
35 Administração Pública 257
35.08 Funcionários Públicos 258
351 Actividades da Administração Pública 259
351.72 Finanças Públicas 259
351.82 Legislação Económica 259
355 *Administração Militar* 260
355.22.2 Protecção dos Civis 260
355.64 Saldos. Salários. Pensões 260
37 Educação. Ensino. Pedagogia 260
371.2 Organização do Ensino. Sistemas Educativos 260
376 *Ensino Superior* 260
382 *Comércio Externo* 261

4 FILOLOGIA E LINGUÍSTICAS GERAIS

413.164 Terminologia Técnica 261

6 CIÊNCIAS APLICADAS. TECNOLOGIA

656 *Transportes* 261
659 *Publicidade. Propaganda. Informação. Relações Públicas* 262
681.3 Informática 262

9 GEOGRAFIA. HISTÓRIA

908 *Monografias Regionais* 262

PUBLICAÇÕES ENTRADAS NA BIBLIOTECA DESDE 1 DE JANEIRO A 31 DE MARÇO DE 1989

0 GENERALIDADES

01 BIBLIOGRAFIA

1 — BOLETIM DO ARQUIVO HISTÓRICO MILITAR. Lisboa, 1988.
Boletim do Arquivo Militar / dir. Nuno Bessa de Almeida Frazão. — Vol. 57 (1988). — Lisboa: A.H.M., 1988. — 23 cm.
B.T.C.: E. 10-378.

2 — BOLETIM BIBLIOGRÁFICO. Alfragide, 1988.
Boletim bibliográfico / Centro de Informação e Documentação do Instituto de Informática do Ministério das Finanças. — N.º ... (Dez. 88). — Alfragide: C.I.D.M.F., 1988. — 21 x 30 cm.
B.T.C.: E. 20-98-A.

3 — BOLETIM DE DOCUMENTAÇÃO. Lisboa, 1988.
Boletim de documentação / Secretaria de Estado do Comércio Externo, Direcção-Geral do Comércio Externo, Direcção dos Serviços de Documentação e Informação. — A. 1.º, n.ºs 98 a 108 (Jan.-Out. 1988). — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-85.

4 — BOLETIM DE SUMÁRIOS. Alfragide, 1988.
Boletim de sumários / Centro de Informação e Documentação do Instituto de Informática do Ministério das Finanças. — N.º 114 (Fev. 1989) — n.º 115 (Mar. 1989). — Alfragide: C.I.O. do Instituto de Informática do Ministério das Finanças, 1989. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-98.

05 PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

5 — ALIMENTAR. Lisboa, 1988.
Alimentar: Revista Portuguesa de Alimentação: Órgão Oficial do Centro de Formação Profissional do Sector Alimentar / dir. Mário Rodrigues Correia. — A. 3, n.º 13 (Set.-Out. 1988) — A. 2, n.º 14 (Nov.-Dez. 1988). 30 cm. — Publicação Bimestral.
B.T.C.: E. 20-218.

6 — BALANCE. Lisboa, 1989.
Balance: Notícias da Imprensa Nacional/Casa da Moeda / dir. Manuel Tavares da Silva. — (Fev. 1988). — Lisboa: I.N.C.M., 1989. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-416.

7 — INFORMAR. Lisboa, 1988.
Informar Instituto Nacional da Defesa do Consumidor. — N.º 20 (Nov.-Dez.) — n.º 21 (Jan.-Fev. 1989) — Lisboa: I.N.D.C., 1988. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-289.

8 — PATRIMÓNIO CULTURAL. Lisboa, 1988.
Património Cultural: Boletim do Instituto Português. — N.º 9 (Out.) — n.º ... (Nov. 1988). — Lisboa: I.P.P.C., 1988. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-348.

9 — SCALA. Francfurt Main, 1988.
Scala / Red Gerhard Hofmann. — N.º 1 (Jan. 1989). — Francfurt am Main: Werner Winthle, 1988. — 62 p.; 30 cm.
B.T.C.: E. 20-142.

07 JORNAIS

10 — O VALENCIANO. Valença, 1988.
O Valenciano: quinzenário regionalista pela nossa terra! / dir. Luís António de Matos Lima. — Valença: Aníbal Moreira de Sousa, 1988. — 43 cm.
B.T.C.: E. 20-298.

3 CIÊNCIAS SOCIAIS

301 SOCIOLOGIA

11 — ANÁLISE SOCIAL. Lisboa, 1987.
Análise Social: Revista do Instituto de Ciências da Universidade de Lisboa / dir. A. Sedas Nunes. — 3.º s., vol. 23, n.º 99 (1987 — 5.º). — Lisboa: I.C.S.U.L., 1987. — 23 cm.
B.T.C.: E. 20-276.

31 ESTATÍSTICAS

12 — PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística.
Estatísticas do Comércio Externo: 1987 = Statistiques du Commerce Extérieur: 1987 / Instituto Nacional de Estatística; dir. Manuel José Vilares. — Lisboa: I.N.E., 1988. — 321 p.; 30 cm.
B.T.C.: E. 5-88.

13 — PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística.
Estatísticas industriais: Continente, Açores e Madeira: 1986 = Statistiques Industrielles: Continent, Açores et Madère: 1986 / Instituto Nacional de Estatística. — Lisboa: I.N.E., 1988. — 80 p; 30 cm.
B.T.C.: E.E. 5-90.

14 — PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística.
Estatísticas monetárias e financeiras: Continente, Açores e Madeira, 1987 = Statistiques Monétaires et Financiéres: Continent, Açores et Madère / Instituto Nacional de Estatística; dir. Manuel José Vilares. — Lisboa: I.N.E, 1988. — 180 p.; 30 cm.
B.T.C.: E. 13-193.

15 — PORTUGAL. Ministério do Emprego e da Segurança Social. Departamento de Estatística.
Desemprego total e de longa duração: os dados do inquérito às forças do trabalho e os dados de origem administrativa / Ministério do Emprego e da Segurança Social, Departamento de Estatística. — Lisboa: M.E.S.S., 1985. — 40 p.; 30 cm. (Relatórios e Análises: Estatísticas do Trabalho; 17).
B.T.C.: E. 20-63.

33 ECONOMIA

16 — BOLETIM DE LEGISLAÇÃO ECONÓMICA. Lisboa, 1988.
Boletim de Legislação Económica / Banco de Portugal, Departamento de Estatística e Estudos Económicos. — Vol. 4, n.^{os} 1-6 (1988). — Lisboa: Banco de Portugal, 1988. — 30 cm. — Publicação mensal.
B.T.C.: E. 20-388.

17 — CECCHINI, Pado, e outros.
1992: Le défi: nouvelle donnés économiques de l'Europe Sans Frontières / Pado Cecchini, Michel Catinat et Alexis Jacquemin; fecf. Jacques Delors; trad. Michel Theys. — Paris: Flammarion, 1988. — 249 p.; 22 cm.
B.T.C.: 33 DLR.

18 — THE ECONOMIST. London.
The Economist / dir. Domenico Tassirani. — Vol. 309, n.º 7580 (10-16 Dec. 1988); vol. 310, n.ºs 7584, 7585, 7586, 7587, 7588, 7589, 7590, 7591. — London: The Economist Newspaper, 1988. — 27 cm.
B.T.C.: E. 20-270.

19 — THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT
Country profile: Portugal / Economist Intelligence Unit. — London; the E.I.U., 1988. — 46 p.; 30 cm.
B.T.C.: E. 33 ECN.

21 — THE WORLD BANK
Techniques of Privatization of State — Onned Enterprises / World Bank. — Washington: W.B., 1988. — 3 vols.; 30 cm. — (World Bank Technical Paper Number; 88-90).
B.T.C.: 33 WRL.

331 TRABALHO. EMPREGO

22 — BOLETIM DO TRABALHO E EMPREGO, Lisboa, 1989.
Boletim do Trabalho e Emprego: 1.ª série. — Vol. 55, n.º 47 (22 Dez. 1988). — Vol. 56, n.º 8 (28 Fev. 1989). — Lisboa: Serviço de Informação Científica e Técnica do Ministério do Emprego e da Segurança Social, 1988-89. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-62.

23 — PORTUGAL. Ministério do Emprego e da Segurança Social.
Intervenção do Ministério do Emprego e da Segurança Social: Emprego e Formação Profissional. Trabalho: Segurança Social / Ministério do Emprego e da Segurança Social. — Lisboa: M.E.S.S., 1988. — 307 p.; 21 cm. — (Cadernos de Divulgação; 30 cm.).
B.T.C.: E. 20-63.

24 — PORTUGAL. Ministério do Emprego e da Segurança Social. Inspecção-Geral do Trabalho.
Relatório anual: 1987 / Ministério do Emprego e da Segurança Social. Inspecção-Geral do Trabalho. — Lisboa: M.E.S.S., I.G.T. (s. d.). — 111 p.; 30 cm. — (Relatórios e Análises; 3).
B.T.C.: E. 20-63.

25 — PORTUGAL. Ministério do Emprego e da Segurança Social. Serviço de Informação Científica e Técnica.
Legislação: Trabalho, emprego, segurança social (projectos de diplomas para apreciação pública) / Ministério do Emprego e da Segurança Social. Serviço de Informação Científica e Técnica. — 52 p.; 30 cm.
Sep. «Boletim do Trabalho e Emprego» n.º 3 (Dez. 1988).
B.T.C.: E. 20-225.

26 — AMMISTRAZIONE E CONTABILITÀ DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI. Roma, 1988.
Amministrazione e contabilità: dello stato e degli enti pubblici / dir. Salvatore Sfrecola. — A. 1.º, n.º 1 (Jan.-Fev. 1988). — Roma: Lensat, 1988. — 22 cm. — Publicação Bimestral.
B.T.C.: E. 20-255.

27 — DUPONT, Jean Marie.
Les aides publiques á la presse écrite en France / Jean Marie Dupont. — (S.L.): Révue Française de Finances Publiques, 1988. — P. 209-217; 30 cm.
En. n.º 23/1988 da «Révue Française des Finances Publiques» dedicado ao tema «Les sus ventiures».
B.T.C.: E. 20-399.

336.126 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO. FISCALIZAÇÃO

28 — BRASIL. Tribunal de Contas da União.
Resoluções administrativas / Tribunal de Contas da União. — 2.ª ed. — Brasília; Tribunal de Contas da União, 1982. — 204 p.; 22 cm.
B.T.C.: 336.126 BRS.

29 — CARDÓN, Ruben C. A., e outro.
Temas de Tribunales de Cuentas / Ruben C. A. Cardón, António Virgilio Castiglione. — Buenos Aires: Secretaria Permanente de Tribunales de Cuentas de la Republica Argentina, 1988. — 320, (2) p.; 22 cm.
B.T.C.: 336.126 CRO.

30 — LARGER, Jean-François, e outro.
Les chambres régionales des comptes: 1983-1987, cinqannées de functionnement / Jean-François Larger. Charles Deconfin. — (S.L.): Révue Français de Finances Publiques, 1988. — P. 165-242; 30 cm. — Número especial de aniversário da publicação «Révue Française de Finances Publiques» n.º 22, 1988.
B.T.C. 20-399.

31 — REVISTA DE CONTROL FISCAL. Caracas, 1987.
Revista de Control Fiscal: organo de la Contadoria General de la Republica / dir. José Ramon Medina. — A. XXVIII, n.ºs 121-122 (Sept. 1986-Abril 1987). — Caracas: Contraloria General de la Republica, 1987. — 23 cm.
B.T.C.: E. SSS.

32 — REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS. Porto Alegre, 1987.
Revista do Tribunal de Contas: Estado do Rio Grande do Sul. — A. 4, Vol. 5., n.º 8 (Dez. 1987). — Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 1987. — 25 cm.
B.T.C.: 336.126.

33 — REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília, 1986.
Revista do Tribunal de Contas da União. — N.º 34 (Jun. 1986); n.º 35 (Dez. 1986). — Brasília: Tribunal de Contas da União, 1986. — 20 cm.
B.T.C.: SS.

336.2 TRIBUTAÇÃO. IMPOSTOS. TAXAS. CONTRIBUIÇÕES

34 — PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
Códigos IRS, IRC, CA: Imposto sobre o rendimento... / Direcção-Geral das Contribuições e Impostos. — Lisboa: D.G.C.I., (1989). — 393 p.; 22 cm.
B.T.C.: E. 20-398.

35 — PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
Imposto do Selo: Regulamento e tabelas gerais actualizadas. — 7.ª ed. — Lisboa: Rei dos Livros, 1988. — 311 p.; 23 cm.
B.T.C.: 336.2 PRT.

36 — PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
IRS: Código do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares: tabelas práticas do IRS. IRC: Código do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas. Código da contribuição autárquica / Sector de Publicações do Rei dos Livros. — 2.ª ed. — Lisboa: Rei dos Livros, 1989. — 457 p.; 23 cm.
B.T.C.: 336.2 PRT.

336.5 DESPESA PÚBLICA

37 — PORTUGAL. Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação.
Desenvolvimento da despesa para 1987: remunerações certas e permanentes (Classes Activas) / Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação. — Lisboa: M.A.P.A., 1988. — 109 p.; 30 cm.
B.T.C.: E. 13-192 A.

38 — PORTUGAL. Ministério das Finanças. Secretaria de Estado do Orçamento.
Novo esquema de classificação económica das despesas públicas / Ministério das Finanças, Secretaria de Estado do Orçamento, Direcção-Geral da Contabilidade Pública. — Lisboa: D.G.C.P., 1988. — 60 p.; 24 cm.
B.T.C.: 336.5 PRT.

336.71 BANCOS

39 — BEI — Informações. Luxembourg, 1989.
BEI — Informações. — N.º 57 (Set. 1988); n.º 59 (Fev. 1989). — Luxembourg: Banco Europeu de Investimento, 1988. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-393.

40 — BOLETIM INFORMATIVO. Lisboa, 1988.
Boletim informativo / Associação Portuguesa de Bancos. — A. 1, n.º 2 (Dez. 1988). — Lisboa: A.P.B., 1988. — 30 cm. — Dados sobre o Banco em Portugal relativos a: 1.º Sem. 1988; Série Estatística 1982-1987.
B.T.C.: E. 20-368.

41 — CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS
PEDIP; Reestruturação do IAPMEI; Linha Orçamental 772: SISAT / Caixa Geral de Depósitos. — Lisboa C.G.D., 1988. — 7 p.; 30 cm. — (Informações para as Empresas).
B.T.C.: E. 12-16-A.

42 — CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS
SINPEDIP; Incentivos e inflação; Concentração de empresas; Taxas de juros / Caixa Geral de Depósitos. — Lisboa: C.G.D., 1988. — 8 p.; 30 cm. — (Informação para empresas; 12/88).
B.T.C.: E. 12-16-A.

43 — INFORMAÇÃO PARA AS EMPRESAS. Lisboa, 1989.
Informação para as empresas / Caixa Geral de Depósitos. — 1/89. — Lisboa: C.G.D., 1989. — 30 cm.
B.T.C.: E. 12-16-A.

383.3 QUESTÕES GERAIS DA PRODUÇÃO

44 — PORTUGAL. Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação.
Anuário 88 do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação. — Matosinhos: Eurostand, 1988. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-392.

34 DIREITO. LEGISLAÇÃO. JURISPRUDÊNCIA

45 — ACÓRDÃOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Lisboa, 1982.
Acórdãos doutrinais do Supremo Tribunal Administrativo; em apêndice: jurisprudência do trabalho / dir. António Simões Correia. — A. XXVII, n.os 313-315 (Jan.-Fev. 1988). — 23 cm.
B.T.C.: SS.

46 — ACÓRDÃOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. Lisboa, 1988.
Acórdãos doutrinais do Supremo Tribunal Administrativo / dir. António Simões Correia. — A. 27, n.º 316 (Abril 1988); n.º 318 (Junho 1988). — Lisboa: S.T.A., 1988. — 23 cm.
B.T.C.: 34.

47 — BOLETIM DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Lisboa, 1987.
Boletim do Ministério da Justiça. — N.º 368. (Jul. 1987). — Lisboa: M.J., 1987. — 23 cm.
B.T.C.: SS.

48 — MARTIN QUERALT, Jean.
Jurisprudência financeira y tributaria del Tribunal Constitucional / Jean Martin Queralt. — 1.ª ed. — Madrid: Cicitas, 1984. — ... vols.; 17 cm.

49 — REVISTA JURÍDICA DE MACAU. Macau, 1988.
Revista Jurídica de Macau / dir. José António Barreiras. — Vol. I (Aseil, Junho, 1988). — Gabinete dos Assuntos da Justiça, 1988. — 24 cm.
B.T.C.: E. 20-400.

50 — REVISTA DE LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA. Lisboa, 1988.
Revista de legislação e jurisprudência / dir. João de Matos Antunes Varela. — A. 121.º, n.º 3768 (1 Jul. 1988); n.º 3771 (1 Out. 1988); n.º 3772 (1 Nov. 1988). — Coimbra: (s. n.), 1988. — 30 cm.
B.T.C.: SS.

341.178 CEE

51 — CEE. Comité Économique et Social des Communautés Européenes.
Les organisations coopératives, mutualistes et associatives dans la Communauté Européenne: documentation établie par le sécrétariat général, dicisions d'études et recherches, du comité économique et social des communautés européennes. — Bruxelles: office des publications officielles des communautés européennes; Delta, 1986. — XXVIII, 1 000 p.; 25 cm.
B.T.C.: 341.178 CES.

52 — CEE. Tribunal de Contas.
Relatório anual do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias. — Ed. em língua portuguesa. — Luxemburgo: T.C. da CEE, 1988. — 313 p.; 30 cm. — Publicado no n.º C 316 do jornal oficial das Comunidades Europeias de 12 de Dezembro de 1988.
B.T.C.: E. 20-404.

53 — DUBOIS, Louis, e outro.
Grands textes de droit Communautaires / Louis Dubois Claude Gueydem. — Paris: Dalloz, 1988. — 925 p.; 21 cm. — (Jurisprudence Général Dalloz).
B.T.C.: 341.178 DBS.

54 — KRÄMER, L.
La CEE et la protection du consommateur / L. Kramer; trad. Nadine Falon. — Bruxelles: story — scientia, 1988. — XVIII, 419 p.; 24 cm. — (Droit et Consommation); XV.
B.T.C.: 341.178 KRM.

55 — TIMSIT, Gérard, dir.
Les entreprises du secteur public dans les pays de la Communauté Européene / dir. Gérard Tinsit. — Bruxelles: Institut Européen d'Administration Publique, 1987. — 595 p.; 22 cm. — Actas do colóquio realizado na Universidade de Paris, 9 e 10 de Maio de 1985.
B.T.C. 341.178 TMS.

56 — WYATT, Derrick, e outro.
The substantive law of the EEC / Derrick Wyatt and Alan Dashwood. — 2 nd., 2 nd reimp. — London: Sweet and Maxwell, 1987. — XLIII, 549 p.; 25 cm.
B.T.C.: 341.178 WTT.

342 DIREITO PÚBLICO. DIREITO CONSTITUCIONAL

57 — CANOTILHO, José Joaquim Gomes.
Direito Constitucional / José Joaquim Gomes Canotilho. — 4.ª ed., totalmente refundida e aum. (2.ª reimpr.). — Coimbra: Almedina, 1989. — XX, 913 p.; 23 cm.
B.T.C.: 342 CNT.

58 — MIRANDA, Jorge.
Manual de Direito Constitucional / Jorge Miranda. — 3.ª ed. rev. (2.ª reimpr.). — Coimbra: Coimbra Ed., 1988. — 4 vols.; 23 cm.
B.T.C.: 342 MRN.

59 — PIRES, Francisco Lucas.
Teoria da Constituição de 1986: a transição dualista / Francisco Lucas Pires. — Coimbra (s. n.), 1988. — 391 p.; 23 cm.
B.T.C.: 342 PRS.

342.8 DIREITO DE VOTO. SISTEMAS ELEITORAIS

60 — PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE).
Actualização do recenseamento eleitoral: 1988: resultados definitivos: Concelhos e freguesias, Regiões Autónomas: Distritos: Macau: Estrangeiro: Países e Consulados / Ministério da Administração Interna. Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral. — Lisboa: STAPE, 1989. — 269 p.; 30 cm.
B.T.C.: E. 20-118.

343 DIREITO PENAL

61 — PORTUGAL. Leis, decretos, etc.. Código penal. 1982.
Código penal / anot. M. Maria Gonçalves. — 3.ª ed. rev. e act.. Coimbra: Almedina, 1988. — 265 p.; 23 cm.
B.T.C.: 343 PRT.

343.1 PROCESSO PENAL

62 — PORTUGAL. Leis, decretos, etc.. Código processo penal. 1987.
Código processo penal / anot. M. Maria Gonçalves. — Ed. revista. — Coimbra: Almedina, 1988. — 331 p.; 23 cm.
B.T.C.: 343.1 PRT.

347 DIREITO CIVIL

63 — PORTUGAL. Leis, decretos, etc.. Código civil. 1986.
Código civil português: anotado e actualizado / Jacinto Fernandes Rodrigues Bastos. — 8.ª ed. — Coimbra, Almedina, 1986. — 918 p.; 23 cm.
B.T.C.: 347 PRT.

347.4 DIREITO DAS OBRIGAÇÕES. CONTRATOS

64 — CORDEIRO, António Menezes.
Direito das Obrigações / António Menezes Cordeiro. — Reimpressão da 1.ª ed. de 1980. — Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1986. — 2 vols.: 579, 564 p.; 21 cm.
B.T.C. 347.4 CRD.

347.6 DIREITO DA FAMÍLIA

65 — CONGRÈS MONDIAL DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT DE LA FAMILLE. (5ème) Louvain, 1985.
Famille, État et Sécurité Économique d'Existence = Family, State and Individual Economic Security / Vème Congrès Mondial de l'Association International de Droit de la Famille, Louvain, 8-14 Juillet 1985; compil. M. T. Meulders Klein, J. Eekelaar. — Bruxelles: E. Story — Scientia, 1988, cop. — 2 vols.; 24 cm.
B.T.C.: 347.9 CNG.

347.9 DIREITO PROCESSUAL

66 — PORTUGAL. Leis, decretos, etc.. Código de Processo Civil.
Código de Processo Civil. — 3.ª ed. — Coimbra: Almedina, 1988. — 720 p.; 23 cm.
B.T.C.: 347.9 PRT.

349 RAMOS ESPECIAIS DO DIREITO

67 — HARVEY, Brian W., e outro.
«The law of» — consumer protection and fair trading / by Brian W. Harvey and Deborah L. Parry. — 3rd ed. — London: Butter Worths, 1987. — 435 p.; 22 cm.
B.T.C.: 349 HRV.

68 — LUCAS, André.
Le droit de l'informatique / André Lucas. — 1ère éd. — Paris: Presses Universitaires de France, 1987. — 551 p.; 18 cm. — (Thémis Droit / dir. Maurice Duverger).
B.T.C.: 349 LCS.

35 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

69 — ANNUAIRE EUROPÉEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. Paris, 1986.
Annuaire européen d'administration publique / Centre de Recherches Administratives. — Vol. IX (1986). — Paris: Centre National de la Recherche Scientifique, 1987. — 727 p.; 25 cm.
B.T.C.: 35 CRA.

70 — IGAT — INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO:
Boletim / Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Inspecção-Geral da Administração do Território, 1988. — 30 cm. — Publicação trimestral.
B.T.C.: E. 20-391.

71 — MARTINS, Guilherme de Oliveira.
O Ministério das Finanças: subsídio para a sua história no bicentenário da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda / Guilherme de Oliveira Martins. — Lisboa: Ministério das Finanças, Secretaria de Estado do Orçamento, 1988. — 383 p.; 26 cm.
B.T.C.: E. 20-417.

72 — PORTUGAL. Secretariado para a Modernização Administrativa.
Balanço social: qualificar a administração, empenhar os funcionários: um documento de trabalho / Secretariado para a Modernização Administrativa. — Lisboa: S.M.A., 1988. — 39 p.; 30 cm.
B.T.C.: E. 20-390.

73 — PORTUGAL. Secretariado para a Modernização Administrativa.
Lista de controlo de gestão para dirigentes / Secretariado para a Modernização Administrativa. — Lisboa: S.M.A., 1988. — 26 fl.; 30 cm.
B.T.C.: E. 20-360.

35.08 FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

74 — BRASIL. Leis, decretos, etc..
Manual de Legislação: pensões civis. — 4.ª ed. — Brasília: Tribunal de Contas da União, 1987. — 450 p.; 22 cm.
B.T.C.: 35.087 BRS.

75 — BRASIL. Leis, decretos, etc..
Manual de Legislação: aposentadorias. — 4.ª ed. — Brasília: Tribunal de Contas da União, 1981-1987. — 3 vols., 1191, 589 p.; 22 cm.
B.T.C.: 35.08 BRS.

76 — CARDONA TORRES, J.
Funcionários publicos: disposiciones y casos práticos / J. Cardona Torres. — 1.ª ed. — Barcelona: Casa Editorial, 1987. — 402 p.; 22 cm.
B.T.C.: 35.08 TRR.

77 — MARCOU, Gérard.
Fonction publique et décentralisation: recrutement et formation: contribution réunies / par Gérard Marcou. — Lille: Presses Universitaires, 1987. — 333 p.; 24 cm. Colóquio realizado em Villeneuve d'Ascq sob o patrocínio do «Institut Français des Sciences Administratives».
B.T.C.: 35.08 MRC.

351 ACTIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Legislação e Regulamentação Administrativas.

78 — AÇORES. Secretaria Regional das Finanças e Planeamento. Direcção Regional de Estudos e Planeamento.
PMP 1989-92: proposta / Região Autónoma dos Açores: Secretaria Regional das Finanças e Planeamento, Direcção Regional de Estudos e Planeamento. — S. Miguel: S.R.F.P., 1989. — 162 fl. + anexo 44 fl.; 21 cm.
B.T.C.: E. 20-405.

79 — AÇORES. Secretaria Regional das Finanças e Planeamento. Direcção Regional de Estudos e Planeamento.
Plano para 1989 / Secretaria Regional das Finanças e Planeamento, Direcção Regional de Estudos e Planeamento. — S. Miguel: S.R.F.P., 1989. — 74 fl. + anexo 115 fl.
B.T.C.: E. 20-405.

351.72 FINANÇAS PÚBLICAS

80 — BOLETIM MENSAL. Lisboa, 1987.
Boletim mensal / Ministério das Finanças, Direcção-Geral da Contabilidade Pública. — A. 13, n.º 282 (Dez.-1987); A. 24, n.º 288 (Junho 1988); n.º 290 (Ag. 1988); n.º 291 (Set. 1988). — Lisboa: D.G.C.P., 1987-1988. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-262.

81 — GARCIA GONZALEZ, Emilio.
Gasto publico y funcionários civiles: practica administrativa y legal / Emilio Garcia Gonzalez. — Madrid: Editorial de Derecho Financeiro, 1971--1974. — 2 vols.: 436, 114 p.; 24 cm.
B.T.C.: E. 351.72 GNZ.

82 — TEIXEIRA, António Braz.
Finanças públicas e direito financeiro / António Braz Teixeira. — Lisboa: A.A.F.D.L., 1989. — 431 p.; 22 cm.
B.T.C.: 351.72 TXR.

351.82 LEGISLAÇÃO ECONÓMICA

83 — PORTUGAL. Leis, decretos, etc..
Legislação de direito económico / José M. Meirim, Margarida Menéres Pimentel, José Oliveira Baldino. — Lisboa: Rei dos Livros, 1987. — XIV, 596 p.; 24 cm.
B.T.C.: 351.82 PRT.

355 ADMINISTRAÇÃO MILITAR

84 — BRASIL. Leis, decretos, etc..
Manual de Legislação: reformas. — 4.ª ed. — Brasília: Tribunal de Contas da União, 1986. — 519 p.; 22 cm.
B.T.C.: 355 BRS.

355.22.2. PROTECÇÃO DOS CIVIS

85 — PROTECÇÃO CIVIL, Lisboa, 1988.
Protecção Civil: revista / dir. Belchior Vieira. — Vol. I, n.º 4 (Set. 1988). — Lisboa: Serviço Nacional de Protecção Civil, 1988. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-357.

355.64 SALDOS. SALÁRIOS. PENSÕES

86 — BRASIL. Leis, decretos, etc..
Manual de Legislação: pensões militares. — 4.ª ed. — Brasília: Tribunal de Contas da União, 1986. — 381 p.; 22 cm.
B.T.C.: 355.64 BRS.

37 EDUCAÇÃO. ENSINO. PEDAGOGIA

371.2 ORGANIZAÇÃO DO ENSINO. SISTEMAS EDUCATIVOS

87 — MEDIDAS QUE PROMOVAM O SUCESSO EDUCATIVO. Seminário. Braga, 1987.
Medidas que promovam o sucesso educativo: texto das Comunicações e Conclusões do Seminário realizado em Braga / Comissão de Reforma do Sistema Educativo. — Lisboa: Ministério da Educação, 1988. — 199 p.; 21 cm. — (Seminários / Comissão de Reforma do Sistema Educativo).
B.T.C.: E. 20-332.

376 ENSINO SUPERIOR

88 — PORTUGAL. Ministério da Educação. Comissão de Reforma do Sistema Educativo.
A investigação científica nacional no quadro do Ensino Superior / Comissão de Reforma do Sistema Educativo. — Lisboa: Ministério da Educação — Gabinete de Estudos e Planeamento, 1988. — 92 p.: quadr. ; 22 cm. — (Estudos).
B.T.C.: E. 20-332.

89 — EXPORTAR. Lisboa, 1989.
Exportar / Instituto do Comércio Externo de Portugal / dir. Eurico Roseta. — N.º 5.º, 2.ª s. (Jan.-Fev. 1989). — Lisboa: Instituto do Comércio Externo de Portugal, 1988. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-154.

90 — FEIRAS INTERNACIONAIS. Lisboa, 1988.
Feiras Internacionais / Instituto do Comércio Externo de Portugal. — N.º 4 (Nov. 1988); n.º 6 (Jan. 1989). — Lisboa: I.C.E.P., 1988. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-302 B.

91 — MERCADOS. Lisboa, 1988.
Mercados / Instituto do Comércio Externo de Portugal (I.C.E.P.). — N.º 38 (17 Nov. 1988); n.º 52 (2 Mar. 1989). — Lisboa: I.C.E.P., 1989. — 30 cm. — Bol. Semanal.
B.T.C.: E. 20-302 A.

92 — OPORTUNIDADES DE NEGÓCIOS. Lisboa, 1988.
Oportunidades de Negócios / Instituto do Comércio Externo de Portugal (I.C.E.P.). — N.º 84 (17 Nov. 1988); n.º 114 (2 Mar. 1989). — Lisboa: I.C.E.P., 1988. — Bissemanal.
B.T.C.: E. 20-302.

4 FILOLOGIA E LINGUÍSTICAS GERAIS

413.164 TERMINOLOGIA TÉCNICA

93 — PORTUGAL. Comissão Interministerial para o Emprego (CIME). Grupo de Trabalho de Terminologia de Formação Profissional.
Terminologia de formação profissional: alguns conceitos de base / CIME. Grupo de Trabalho de Terminologia de Formação Profissional. — Lisboa: Ministério do Emprego e Segurança Social, Serviço de Informação Científica e Técnica, 1988. — 44 p.; 21 cm. — (Cadernos de Divulgação; 29).
B.T.C.: E. 20-63.

6 CIÊNCIAS APLICADAS. TECNOLOGIA

656 TRANSPORTES

94 — BOLETIM JAE. LISBOA, 1988.
Boletim JAE / Junta Autónoma de Estradas. — (4.º trim., 1988). — Lisboa: J.A.E., 1988. — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-145.

95 — BOLETIM DO PORTO DE LISBOA. Lisboa, 1988.
Boletim do Porto de Lisboa / dir. A. da Costa Neves. — Lisboa: Serviço de Relações Públicas da Administração do Porto de Lisboa. — A. 37, n.º 278 (Mai.-Jun. 88); n.º 279/280 (Jul.-Out. 1988). — 30 cm.
B.T.C.: E. 20-134.

96 — LISBOA, Administração do Porto.
Relatório e Contas = Report and account: Administração do Porto de Lisboa. — Lisboa: A.P.L., 1988. — 87 p.: il.; 30 cm.
B.T.C.: E. 7-134 A.

659 PUBLICIDADE. PROPAGANDA. INFORMAÇÃO. RELAÇÕES PÚBLICAS

97 — PORTUGAL. Conselho da Comunicação Social.
8.º Relatório: 1.º semestre de 1988 / Conselho da Comunicação Social. — Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República, 1988. — 141 p.; 21 cm.
B.T.C.: 20-172.

681.3 INFORMÁTICA

98 — INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA. Alfragide, 1988.
Informação e Informática: revista das tecnologias da Informação na Administração Pública / dir. M. A. Fernandes Costa. — Alfragide: Instituto de Informática do Ministério das Finanças, 1988. — 28 cm.
B.T.C.: E. 20-337.

9 GEOGRAFIA. HISTÓRIA

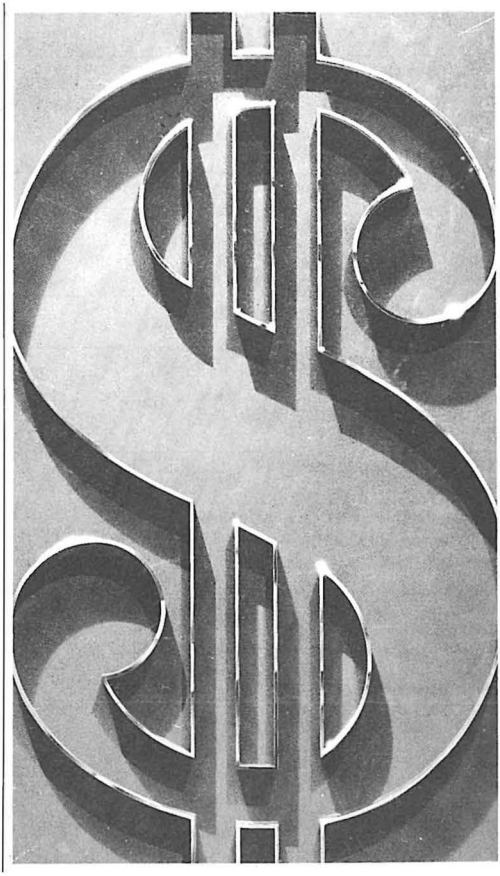
908 MONOGRAFIAS REGIONAIS

99 — BEIRA ALTA. Viseu, 1989.
Beira Alta. Revista trimestral para a publicação de documentos e estudos relativos às terras da Beira Alta / dir. Alexandre Alves. — A. 1988, 1.º e 2.º trim., vol. 47, fasc. 1 e 2. — Viseu: Assembleia Distrital, 1988. — 22 cm.
B.T.C.: E. 10-268.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

THE G·A·O JOURNAL

A QUARTERLY SPONSORED BY THE U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE



THE BUDGET DILEMMA
Searching for a New Consensus

WHERE TO NOW?
Michael Collins on the Space Program

A CRISIS BREWING
The Disinvestment of Government

NUMBER 4 WINTER 1988/89

NUMBER 4
WINTER 1988/89

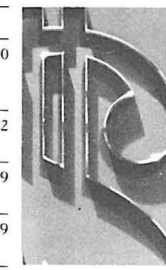
THE G·A·O JOURNAL

A QUARTERLY SPONSORED BY THE U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE

TRIBUNAL DE CONTAS
9534
Arquivo Histórico e Biblioteca

CONTENTS

	FROM THE COMPTROLLER GENERAL	3
ROUND TABLE	THE TIMES AND SPACE *An Interview with Michael Collins*	4
FOCUS	THE FEDERAL BUDGET	
	THE BUDGET DILEMMA: SEARCHING FOR A NEW CONSENSUS *Harry S. Havens*	10
	THE SOCIAL SECURITY WILD CARD *Richard P. Kusserow*	22
	DEFENSE CUTS: WHERE TO START *Stanley S. Fine*	29
	RETHINKING ENTITLEMENTS *Peter G. Peterson*	39
FEATURES	THE RISE OF "POLITICAL" SCIENCE *Mark V. Nadel*	47
	THE NATIONAL AERO-SPACE PLANE *Mark A. Pross*	54
PODIUM	THE DISINVESTMENT OF GOVERNMENT *National Academy of Public Administration, December 1988* *Charles A. Bowsher*	60
BOOK REVIEWS	Melvin Konner, M.D., *BECOMING A DOCTOR: A JOURNEY OF INITIATION IN MEDICAL SCHOOL*, reviewed by Susan Kladiva • Nick Kotz, *WILD BLUE YONDER: MONEY, POLITICS, AND THE B1 BOMBER*, reviewed by Harry R. Finley • Amitai Etzioni, *THE MORAL DIMENSION: TOWARD A NEW ECONOMICS*, reviewed by Allan I. Mendelowitz •	68



Cover illustration by John Porter

Revue française de Finances publiques

24

Fiscalité aux Etats-Unis

1988

SOMMAIRE
N° 24 - 1988

• **FISCALITÉ AUX ÉTATS-UNIS**

Avant-propos, par Joe **Rodgers** 1

Sur deux modèles de finances publiques, par Jean-Pierre **Lassale** ... 3

La réforme fiscale aux Étas-Unis : un modèle pour le monde industrialisé, par Bernd **Spahn** 11

Le contentieux de l'impôt en droit fédéral américain, par Dominique **Borde** et Pierre **Kirch** 37

Une révolution américaine : la réforme fiscale de 1986 et les entreprises, par Patrick **Rassat** 51

Le service des contributions directes des États-Unis d'Amérique, par William H. **Connett** 63

• **ÉTUDES**

La mise à disposition des crédits budgétaires, par Christine **Maître** . 75

Les obligations fiscales du directeur d'un établissement de l'État et leurs conséquences, par Olivier **Mesmin** 87

Les collectivités locales et l'investissement, par André **Terrazzoni** ... 103

La dette publique : un essai de comparaison France-RFA, par Marie-Luise **Herschtel** 109

• **CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE**

Comptes rendus d'ouvrages, par G. **Montagnier**, P. **Beltrame**, P. **Lavigne**, P. **Rivet**, M. **Bouvier**. Thèses et travaux par P. **Beltrame**, **J.-J. Israël**. Annonces de colloques 131

Anno X - N. 2 Marzo - Aprile 1988

Bimestrale di Dottrina, Giurisprudenza e Documentazione

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici

Spedizione in abbonamento postale gr. IV 70% - ISSN 0393-5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

DOTTRINA

- La presidenza del collegio dei revisori dei conti
- Criteri di valutazione dell'utilità o meno degli enti pubblici di cui alla legge 70/75 e procedure di accertamento della produttività
- La «segretazione»: procedura ed effetti sulla disciplina degli appalti
- Prospettive della riforma contabile
- Gli eurosportelli
- Il coordinamento dei conti pubblici

GIURISPRUDENZA

- La giurisdizione dell'A.G.O. in materia di azione di risarcimento danni nell'ambito di un contratto di trasporto di generi di monopolio
- La valutazione delle scelte discrezionali degli amministratori pubblici in sede di giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti.
- Le attività «di gestione» degli enti locali come riferimento della giurisdizione della Corte dei conti ex art. 260 T.U.L.C.P.
- Legittimità dei provvedimenti di sottoposizione di controllo della Corte dei conti degli enti ex art. 30 legge 70/75

DOCUMENTAZIONE

- Recensioni
- La gestione degli enti locali (Garri)
- Causa di servizio ed equo indennizzo (Antoniotti-De Tullio-Di Luca)
- Codice delle norme finanziarie e di contabilità degli enti locali (Arcidiacono-Bruno)
- La protezione civile (Di Passio)
- Testo Unico della legge comunale e provinciale (Aimonetto-Gaffodio)
- Diritto pubblico dell'Economia (a cura di Jaricci)

Edizioni CENSAT s.r.l. - 00198 Roma - Via Isonzo 42

SOMMARIO

PARTE PRIMA - DOTTRINA

Emilio Maffei
Considerazioni sulla presidenza del collegio dei revisori dei conti ..... Pag. 69

Pasquale Straquadanio
Considerazioni sui criteri di valutazione dell'utilità o meno degli enti pubblici di cui alla legge n. 70/1975 e le procedure di accertamento della produttività..... » 72

Salvatore Napolitano
La c.d. segretazione: procedure ed effetti sulla disciplina degli appalti. Rapporti con le opere destinate alla difesa militare..... » 85

Carlo Conte
Prodromi, attualità e prospettive della riforma contabile del 1978..... » 92

Pietro Carnevale
Gli eurosportelli..... » 98

Patrizia Tolomei
Il coordinamento dei conti pubblici..... » 103

PARTE SECONDA - GIURISPRUDENZA

Corte di Cassazione
21 gennaio 1988, n. 425, che ha affermato la giurisdizione dell'A.G.O. in materia di risarcimento danni nell'ambito di contratto di trasporto di generi di monopolio » 107

Corte dei conti

Sezioni Riunite
22 dicembre 1987, n. 564/A, che ha riconosciuto la competenza del Giudice contabile a valutare le scelte discrezionali degli amministratori degli enti pubblici (UU.SS.LL.) - fattispecie della partecipazione al congresso di ingegneria sanitaria di Washington.
12 gennaio 1988, n. 565/A, che ha chiarito l'ambito della attività di gestione degli enti locali ai fini della responsabilità degli amministratori..... » 114

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio
Sez. I, 4 febbraio 1988, n. 92, che ha affermato la legittimità del provvedimento di sottoposizione di un ente pubblico (nella specie il Consorzio del Ticino) al controllo della Corte dei conti *ex* art. 30 legge 70/1975..... » 120

PARTE TERZA - DOCUMENTAZIONE

Recensioni
F. GARRI, La gestione degli enti locali, Maggioli editore (Sfrecola)..... » 124
F. ANTONIOTTI - O. DE TULLIO - N.M. DI LUCA, La causa di servizio, l'equo indennizzo e l'azione di risarcimento dei pubblici dipendenti, Giuffrè editore (Antonelli) » 125
S. ARCIDIACONO - F. BRUNO, Codice delle norme finanziarie e di contabilità degli enti locali, Maggioli editore (Sfrecola)..... » 127
R. DI PASSIO, La protezione civile, funzione, organizzazione, Maggioli editore (Sfrecola)..... » 128
M. AIMONETTO - F. GAFFODIO, Testo unico della legge comunale e provinciale, Maggioli Editore (Sfrecola)..... » 129
AA.VV., Diritto pubblico dell'Economia, Saggi, a cura di Pietrangelo Jaricci, Edizioni Kappa (Capobianco)..... » 130

Revue internationale de la vérification des comptes publics

REVUE TRIMESTRIELLE • JUILLET 1988

TRIBUNAL DE CONTAS
102928-3

Table des matières

1 Éditorial
2 Les Antilles
4 En bref
8 Vérification de la dette publique
10 Vérification de l'industrie du médicament
12 Congrès de l'ASOSAI
14 Conférence en Espagne
15 Publications à signaler
16 Profil de vérification
18 Dans le cadre de l'INTOSAI

Revue internationale de la vérification des comptes publics

REVUE TRIMESTRIELLE • OCTOBRE 1988

102928-4

Table des matières

1 Éditorial

2 En bref

5 IDI – Compte rendu trimestriel

8 Les nouvelles tendances de la vérification des comptes publics au Japon

10 L'Indépendance des organismes de vérification de l'État

13 La vérification des projets d'immobilisations

16 Profil de vérification

17 Publications à signaler

18 Dans le cadre de l'INTOSAI

Revue internationale de la vérification des comptes publics

REVUE TRIMESTRIELLE • JANVIER 1989

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
104107-1

Table des matières

1 Éditorial
2 En Bref
5 Recommandations plus efficaces
7 Vérification des dépenses fiscales
10 La formation en vérification
12 Profil de vérification : l'Argentine
13 Publications à signaler
14 Dans le cadre de l'INTOSAI