

Nº 17 e 18 - JAN/JUNHO 1993
TOMO I

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS

**REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS**

N.º
Data 30-09-95

TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

TRIBUNAL DE CONTAS

Director: **PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS**

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

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

Supervisores de Jurisprudência: *Conselheiro Vice-Presidente - 1ª Secção (Visto)*
e Conselheiro Vice-Presidente - 2ª Secção (Contas)

Direcção, Redacção e Administração: *Sede do Tribunal de Contas*

Av. da República, nº 65 - 1000 LISBOA

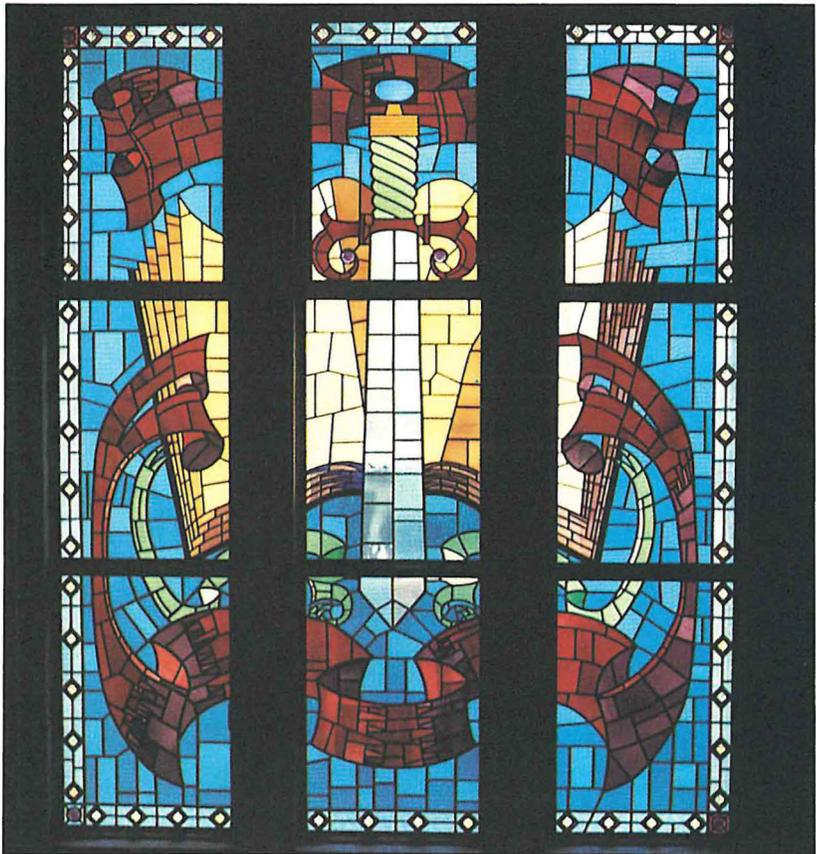
Distribuição e Assinaturas: *Av. da República, 65 - 1000 LISBOA*

Composição, montagem e impressão: *Grafiletra - Artes Gráficas, Lda.*

ISSN: 0871 3065

Tiragem: *2000 exemplares*

Depósito Legal: 74755/94



- Vitral policromo com motivos alusivos à Justiça
- Vitrail polychrome avec des motifs alusifs à là justice
- Polichrome stained glass with motives allusive to justice
- Buntes Fenster mit auf die Gerechtigkeit anspielenden Motiven
- Vitral policromo com motivos alusivos a la justicia

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

TOMO I

SUMÁRIO

ESTUDOS

CONTROLO ORÇAMENTAL E INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA	
por: Conselheiro Alfredo José de Sousa	13
O CONTROLO FINANCEIRO EM MOÇAMBIQUE (1ª Parte)	
por: Emídio Ricardo Nhamissitane	31

DOCUMENTOS

LISTA DE ANTIGUIDADE DOS MAGISTRADOS (1992)	79
DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS, PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, POR OCASIÃO DO ENCONTRO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E INSTITUIÇÕES CONGÉNERES DA AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL	83
XIV CONGRESSO DA INTOSAI-WASHINGTON (Outubro de 1992) - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	87
SEIS ANOS DE REFORMA DO TRIBUNAL DE CONTAS-UM RELANCE: DISCURSO DO SR. CONSELHEIRO PRESIDENTE, DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, NA POSSE DE DIVERSOS DIRIGENTES E TÉCNICOS DA DIRECÇÃO-GERAL (04.01.1993)	101

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS - JANEIRO A JUNHO DE 1993	179
---	-----

CONTROLO ORÇAMENTAL E INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA **

por: **Alfredo José de Sousa ***

* Juíz Conselheiro do Tribunal de Contas

** Texto de intervenção no "SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE O PODER LOCAL" - Lisboa-
Fil-1993.04.17

1 - Portugal, enquanto estado membro do Conselho da Europa e signatário da Carta Europeia de Autonomia Local (Diário da República, 1ª série, de 23/10/1990), está vinculado ao regime dos recursos financeiros contemplado no art.º 5º n.ºs 1, 2 e 3 daquele acordo.

Este dispositivo reza assim:

- 1- As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispôr livremente no exercício das suas atribuições.
- 2- Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei.
- 3- Pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei.
- 4- Os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na pratica, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições.
- 5- A protecção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade.
- 6- As autarquias locais devem ser consultadas de maneira adequada, sobre as modalidades de atribuição dos recursos que lhes são redistribuídos
- 7- Na medida do possível os subsídios concedidos as autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projectos específicos. A concessão de subsídios não deve prejudicar a liberdade fundamental da política das autarquias locais no seu próprio domínio de atribuições.
- 8- A fim de financiar as suas próprias despesas de investimento, as autarquias locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais.

Estes princípios da titularidade, da suficiência, diversidade e auto-gestão dos recursos financeiros das autarquias locais são o instrumento fundamental para assegurar a concretização dos propósitos daquela Carta assinada em Estrasburgo em 15 de

Outubro de 1985: a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países "como contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder".

Autonomia local que é concebida como "o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem nos termos da lei, sob a responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos".

Como veremos a seguir, já antes de haver subscrito a Carta, o Estado Português havia adoptado na Constituição de 1976 e na subsequente legislação ordinária a observância destes princípios estruturais da sua democracia.

2 - Segundo o artº 237º da Constituição as autarquias locais, prosseguem os interesses próprios das respectivas populações através dos seus órgãos representativos, constituindo uma das estruturas fundamentais da organização democrática do estado Português.

De tal modo que a própria Constituição impõe que a autonomia das autarquias locais seja respeitada pelo Estado unitário e garantida pelas leis de revisão constitucional (artºs 6º, nº 1 e 288º n)).

Para que esta autonomia seja eficaz face à Administração Central foram consagrados vários instrumentos garantísticos: património e finanças próprias, legitimidade electiva da sua assembleia deliberativa, quadros de pessoal próprios, poder regulamentar próprio, limitação da tutela à verificação da legalidade da actuação dos seus órgãos.

3 - Mas é a autonomia financeira, o pressuposto fundamental da autonomia das autarquias locais.

Autonomia financeira que é assegurada por receitas próprias, aplicáveis segundo orçamento privativo às despesas decididas exclusivamente pelos seus órgãos competentes.

Receitas próprias que incluem obrigatoriamente — a lei não as pode retirar sob pena de violação do artº. 240º, nº 1 da Constituição — as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços (taxas, licenças, tarifas) mas sobretudo a participação por direito próprio nas receitas provenientes dos impostos directos do Estado.

É da competência exclusiva da Assembleia da República, o que constitui mais uma garantia constitucional da autonomia, legislar sobre o regime geral da elaboração e organização do orçamento das autarquias locais e sobre o seu regime financeiro (artº. 168º. nº. 1 p) e s)).

4 - Segundo a Constituição o regime das finanças locais deve concretizar a justa repartição dos recursos Públicos pelo Estado e pelas autarquias e alcançar a necessária correcção das desigualdades entre as autarquias do mesmo grau (artº. 240º nº. 2).

É a afirmação constitucional dos princípios da solidariedade entre o Estado e as

autarquias locais, e o da igualdade activa ou tendencial destas entre si. (*)

Passemos então em revista os instrumentos de gestão financeira ao dispôr das autarquias locais, o grau de autonomia financeira que traduzem e o grau de implementação daqueles princípios que reflectem, antes de abordarmos o regime do seu controlo financeiro.

A lei nº 1/79, de 2/1, executando a Constituição de 1976 e pondo termo ao regime financeiro centralizador e autoritário do Código Administrativo de 1940, veio estabelecer as novas bases financeiras de autonomia das autarquias locais.

Essencialmente este novo regime financeiro assenta nas traves mestras que a seguir abordaremos.

5 - Antes de mais na elaboração, aprovação e alteração do plano anual de actividades e do orçamento, cuja regulamentação está contemplada no Decreto-Lei nº. 341/83, de 21/7. (**)

A aprovação destes dois instrumentos essenciais da gestão financeira compete, como não podia deixar de ser, à Assembleia deliberativa, detentora da legitimidade representativa da autarquia através de sufrágio.

Todavia a sua elaboração e a conseqüente proposta conjunta, cabe ao órgão executivo, que é aquele que vai implementar os objectivos, programas, projectos e eventualmente acções nele previstas.

A rigidez desta disciplina é temperada com a possibilidade de revisões e alterações quer do plano anual quer do orçamento.

Há revisão do plano sempre que nele se incluem novos projectos, o que carece da aprovação da Assembleia deliberativa, havendo alteração quando se modificam os já aprovados.

A lei não fixa limite para o número destas modificações.

Do orçamento é que só são possíveis duas revisões, as quais implicam por definição aumento global da despesa orçamentada e são da competência da Assembleia Deliberativa (artº.s 4º. nº. 2 e 31º. nºs 1 e 3).

As alterações do orçamento, em regra não originam aumento global da despesa e são da competência do órgão executivo.

As revisões e alterações orçamentais podem determinar, ou não, revisões do plano, e a conseqüente intervenção da Assembleia deliberativa, se decorrerem da inclusão de novos projectos.

É fundamental assinalar que os objectivos e Programas do plano deverão ser organizados e estruturados com observância das "competências das respectivas autarquias locais de acordo com o que nesta matéria estiver estipulado por lei" (artº. 2º. nº. 2).

(*) (Cfr.. Sousa Franco, Finanças do Sector Público, AAFDL, pág.. 463)

(**) Este diploma foi mantido em vigor pelo artº 29º, nº 2, da Lei nº. 1/87

Cabe aqui vincar que a autonomia das autarquias locais é autonomia dos entes não soberanos pelo que só pode ser exercida em relação às atribuições previstas na lei.

É matéria da competência reservada (reserva relativa — art.º 188º n.º 1 s) da C.R.) da Assembleia da República o estatuto das autarquias locais, onde tais atribuições deverão ser definidas com respeito pelo princípio da subsidiariedade.⁽¹⁾

Estas atribuições encontram-se exemplificativamente enunciadas no art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29/3, e concretizadas no Decreto-Lei n.º 77/84, de 8/3, no que concerne a investimentos, pelo que serão essas que em primeira linha devem ser tidas em conta nos objectivos e programas do plano de actividades.

6 - Instrumento de gestão financeira por excelência é o orçamento, o qual deve ser aprovado de modo a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano sob a combinação da possibilidade de dissolução do órgão autárquico injustificadamente causador do incumprimento de tal dever (art.º 23.º do Decreto-Lei n.º 341/83 e art.º 13.º n.º 1c) da Lei n.º 87/89, de 9/9).

É o orçamento que há-de permitir a implementação das atribuições das autarquias locais no quadro do respectivo plano de actividades.

Sendo independente na sua elaboração, aprovação e execução do orçamento do Estado (art.º 6.º; art.º 3.º n.º 2 da Lei n.º 6/91, de 20/2), como ele está subordinado ao princípio da unidade e universalidade (contempla todas as receitas e despesas incluindo as dos serviços autónomos, cujos orçamentos constituem um anexo) do equilíbrio (previsão do montante das receitas igual ao das despesas) da especificação (com proibição de créditos para despesas confidenciais e de fundos secretos) da não consignação (proibição da afectação de receitas à cobertura de determinadas despesas, excepto nos casos das receitas dos financiamentos comunitários e das receitas do O.E, para fazer face a novas atribuições — art.ºs 2º n.º 4 e 3º n.º 3 da Lei n.º 1/87) e da não compensação ou do orçamento bruto (inscrição da totalidade das receitas e despesas previstas sem dedução dos encargos de cobrança).

Consagrou-se também o princípio da manutenção em vigor do orçamento do ano anterior no caso de atraso na aprovação das propostas de orçamento, bem como um código de classificação económica orgânica e funcional das receitas e despesas, à semelhança do que acontece no O.E..

O orçamento deverá conter uma dotação obrigatória para as rubricas "remunerações certas e permanentes" e para as que suportam encargos anteriores legalmente contraídos ou impostos por lei.

(1) - A lei não pode deixar de reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições que permitam a satisfação dos interesses que, porque próprios das respectivas populações, melhor possam ser realizados por elas do que pelo Estado - cfr. J. Casalta Nabais, A Autonomia Local, Coimbra, 1990, pág. 56.

A fim de servir exclusivamente de contrapartida às revisões ou alterações orçamentais, de despesas correntes, ou de capital, pode ser inscrita uma dotação provisional (art.ºs 22.º e 32.º).

No que concerne à realização das despesas, vale em toda a plenitude o princípio da legalidade e cabimento orçamental como princípio estruturante das finanças públicas estaduais e locais: nenhuma despesa poderá ser assumida, autorizada e paga sem que, para além de ser legal, esteja inscrita em orçamento a dotação adequada e nela tenha cabimento (art.º, 26.º, n.º 1).

Esta é correspectivamente uma regra basilar do controlo financeiro preventivo dos actos e contratos donde emergem as despesas (art.º, 12.º, da Lei n.º, 86/89 de 8/9), bem como do sucessivo, e da eventual responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos autarquicos que podem incorrer em coima e eventual restituição das importâncias indevidamente despendidas (art.º, 41.º, n.ºs 1 e 2).

Ainda no concernente à realização de despesas, importa realçar que a lei estabeleceu limites que não podem ser ultrapassados pelas despesas com pessoal: 60% e 25% das receitas correntes do ano económico anterior ao respectivo exercício respectivamente para o "pessoal do quadro" e para o "pessoal em qualquer outra situação" (art.º, 10.º, do Decreto-Lei n.º, 116/84, de 6/4).

A ultrapassagem desses limites é de tal modo grave que pode implicar a dissolução do órgão executivo pelo Governo ou a perda de mandato do membro que a haja sancionado (art.ºs 9º n.º, 1 d) e 13º, n.º, 1 f) da Lei n.º, 87/89, de 9/9).

Finalmente, e ainda no que respeita às despesas, impõe-se vincar que não há norma que exija directa e expressamente a sua justificação "quanto à sua economia, eficiência e eficácia" como sucede com as despesas da Administração Central — art.º, 18.º, n.º, 3 da Lei n.º, 6/91 (E.O.E.). A verdade porém é que esta exigência decorre também do art.º, 3.º, a) do referido Decreto-Lei n.º, 116/84 que dispõe: "a gestão dos serviços municipais deve respeitar a correlação entre o plano de actividades e o orçamento do município no sentido da obtenção da maior eficácia e eficiência dos serviços."

É que a gestão dos serviços implica necessariamente a realização das despesas, pelo que a eficácia e eficiência destes não pode deixar de estar presente aquando da assunção dos respectivos encargos.

7 - Para a realização das despesas previstas no orçamento é indispensável que o mesmo preveja também as receitas necessárias e suficientes.

Pouco sentido faria os amplos poderes, atribuições e competências integradores da autonomia político-administrativa estabelecidos primeiro pela Lei n.º, 79/77, de 25/10, e actualmente pelo Decreto-Lei n.º, 100/84, de 29/3, se as autarquias não fossem dotadas de instrumentos de gestão financeira próprias para os exercitar.

Os recursos financeiros foram estruturados pela Lei n.º, 1/79 segundo quatro vectores fundamentais: atribuição aos municípios do produto da cobrança de quatro

impostos (contribuição predial, imposto sobre veículos, imposto de turismo e imposto para o serviço de incêndios) e do produto do lançamento de derramas, taxas, tarifas e licenças, bem como de multas; participação mínima de 18% na receita de certos impostos estaduais sobre o rendimento através de um fundo de equilíbrio financeiro (F.E.F.), calculado em função das despesas do Estado a fixar anualmente na lei do Orçamento; possibilidade de contracção de empréstimos, sem necessidade de qualquer aprovação tutelar.

Para reforço desta autonomia, proibiram-se todas as formas de comparticipação ou subsídios do Estado às autarquias, excepto no caso de calamidade pública.

Esta estrutura dos recursos financeiros manteve-se basicamente na Lei n.º 1/87 de 6/1, ora vigente (aperfeiçoados entretanto pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 29/3) com as seguintes alterações e inovações fundamentais: o cálculo do F.E.F. passou a ser não em função das despesas correntes e de capital do Estado, mas em função dos montantes do imposto sobre o valor acrescentado previstos nos orçamentos do ano do exercício e do ano anterior; o alargamento das excepções à proibição de concessão pelo Estado de subsídios e comparticipações financeiras; a previsão pelo Orçamento do Estado das verbas necessárias ao exercício das novas competências a atribuir por lei aos municípios; a possibilidade de atacar situações de ruptura financeira através da celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os municípios e instituições de crédito.

Se é certo que a atribuição de recursos e instrumentos financeiros é fundamental para garantir a autonomia político-administrativa das autarquias locais, é de igual modo fundamental a sua aplicação racional de molde não só a evitar desperdícios e sobreposições face à actuação da Administração Central, como a prevenir o seu endividamento para além de limites toleráveis, garantindo o princípio da unidade do Estado.

8 - No que concerne ao endividamento, o Decreto-Lei n.º 258/79 de 28/7, veio regulamentar o regime dos empréstimos a curto, médio e longo prazo, para fazer face a "investimentos reprodutivos de alcance social ou cultural" e ao "saneamento financeiro dos municípios" (às freguesias está vedado o recurso a este instrumento) .

Este diploma mantém-se em vigor por força do art.º 29.º n.º 2 da Lei n.º 1/87, na parte em que não contraria o seu art.º 15.º e enquanto não sobrevier a regulamentação imposta pelo n.º 12 deste normativo.

Importa reter nesta matéria os seguintes pontos fundamentais:

- a) a competência para aprovação dos empréstimos, radica-se na Assembleia Municipal, mediante pedido de autorização da Câmara ou do respectivo Presidente, se tiver havido delegação, de competência, pedido que deve ser obrigatoriamente instruído com informação sobre as condições praticadas em pelo menos três instituições de crédito, e com o mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município (art.º 39.º n.º 2 e), n.º 3, art.º 51.º n.º 3 a) e art.º 52.º

- nº 1 do Decreto-Lei nº 100/84);
- b) a necessidade de observância dos limites de endividamento: montante dos empréstimos a curto prazo, ⁽²⁾ não pode ultrapassar em qualquer momento, um décimo da verba do F.E.F. que cabe ao município; nos empréstimos a médio e longo prazo, os encargos anuais com as respectivas amortizações e juros não podem exceder o maior destes dois limites: ou três duodécimos do F.E.F. que cabe ao município ou 20% das despesas de investimento realizadas no ano anterior (artº. 15º. nº.s 4 e 6 da Lei nº. 1/87);
- c) a ultrapassagem destes limites é de tal modo grave que pode implicar a dissolução pelo Governo dos órgãos deliberativo e (ou) executivo ou a perda de mandato dos respectivos membros que a hajam sancionado (artº. 9º. nº. 1 d) e 13º. nº. 1 e) da Lei nº. 87/89);
- d) a garantia única destes empréstimos é constituída pelas receitas consignadas ao município provenientes do F.E.F., as quais poderão ficar cativas à disposição da entidade credora em caso de acção executiva (artº. 12º. do Decreto-Lei nº. 258/79);
- e) os empréstimos podem ser contraídos "junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito", (artº. 15º., nº. 1 da Lei nº. 1/87), e não apenas perante as "entidades públicas de crédito" (artº. 15º., nº. 1 da Lei nº. 1/79), atenta a evolução entretanto operada no sistema financeiro português, não estando prevista a hipótese da sue contracção perante instituições de crédito estrangeiras;
- f) esgotados os limites da capacidade de endividamento (artº. 15º. nº.s 4 e 6 da Lei nº. 1/87) pode ser aprovado pela Assembleia Municipal primeiro, e depois por despacho conjunto dos M.P.A.T. e M.F., um plano de reequilíbrio financeiro, incluindo, além do mais, a limitação do crescimento das despesas e de investimento bem como o montante do empréstimo a contrair para a consolidação do passivo. O município celebrará então um contrato de reequilíbrio financeiro com as instituições de crédito ⁽³⁾, cujos encargos serão satisfeitos à medida que se vençam pelos montantes retidos na fonte pelo M.P.A.T. (Decreto-Lei nº. 322/85 de 6/8).

(2) São objecto de aprovação genérica da Assembleia Municipal na sessão de aprovação do orçamento (artº 6º nº. 2 do Decreto-Lei nº. 258/79).

Só podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não carecendo de inscrição orçamental, por constituírem operações de tesouraria.

Devem constar por isso da conta a estas respeitante, a encerrar no final do ano económico (artº-. 36º do Decreto-Lei nº 341/83, artº.s 5º e 15º. do Decreto Regulamentar nº. 92-C/84).

(3) Públicas privadas, por interpretação actualizada do artº. 7º do Decreto -Lei nºº. 322/85.

9 - A prevenção dos desperdícios e sobreposições face à Administração Central na aplicação de recursos financeiros pelos municípios foi levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 77/84, de 8/3, através da delimitação e coordenação das respectivas actuações em matéria de investimentos Públicos.

Pela delimitação identificam-se os domínios em que a execução dos investimentos públicos compete em exclusivo aos municípios. Pela coordenação articulam-se o exercício dessas competências pelos diferentes níveis da administração quer sejam exercidos em regime de exclusividade quer em regime de colaboração tudo porém no quadro "unitário de gestão de recursos pela Administração Pública".

Coerentemente delimitaram-se também as competências em matéria de planeamento sem embargo das competências do município, nas quais se destaca a elaboração e aprovação dos planos directores municipais, deverem respeitar os planos nacionais e regionais e as políticas sectoriais da competência do Governo.

Depois de tipificar os domínios da realização de investimentos públicos do município (art.º 8º), por exclusão de partes ficou definida a área de competência da Administração central nesta matéria (art.º 12º).

Cumprе assinalar que tal compartimentação não é estanque uma vez que se previu que as actuações da Administração Central pudessem ser realizadas pelas autarquias locais mediante acordo prévio ou em regime de colaboração com aquela.

O Decreto-Lei n.º 348/87, de 24/12, veio regulamentar o regime dos instrumentos que hão-de implementar esta cooperação técnica e financeira entre o Governo e os municípios para investimentos públicos de âmbito municipal ou supramunicipal em áreas determinadas — os contratos-programas e os acordos de colaboração.

Impõe-se três notas fundamentais nesta matéria:

- a) a adopção destes instrumentos resulta sempre de "um processo de decisão colegial dos órgãos municipais", mesmo nos casos em que a iniciativa da proposta dos respectivos contratos não pertença ao município (art.º 1º n.º 3, 2º n.º 1, 4º);
- b) só são elegíveis propostas de contratos programa para investimentos de montante igual ou superior a 25% das transferências de capital do F.E.F. que couberam ao município ou municípios no último O.E. e localizados em áreas abrangidas por P.D.M. eficaz ⁽⁴⁾ (art.º 6º n.º 1);
- c) a celebração dos contratos-programas está condicionada à previa dotação dos respectivos custos no O.E., com verbas discriminadas por programas e empreendimentos e no orçamento do município, e não carece de visto do Tribunal de Contas.

(4) O Decreto-Lei n.º 25/92, de 25/2, supre a falta de P.D.M. eficaz através de parecer favorável da comissão técnica ou de acompanhamento do plano, mas limita a 40% a participação financeira da Administração Central, que normalmente iria dos 60% aos 90%.

Ainda no que concerne a instrumentos de co-financiamento dos investimentos públicos dos municípios, de resto compatíveis e cumuláveis com os já descritos, impõe-se uma referência aos provenientes do FEDER (R.C.M. n.º 44/86, D.R., 1.º, 5/6/86).

Com efeito os municípios podem apresentar candidaturas à intervenção daquele fundo para investimentos em infra-estruturas públicas através de respectiva C.C.R., que após os analisar e hierarquizar, os remeterá à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional para a selecção o final.

Será também por intermédio da respectiva CCR que os pedidos de pagamentos dos financiamentos, justificados com cópias dos autos de medição, recibos e outros documentos de despesas, hão-de ser satisfeitos (art.ºs 23.º e 28.º n.º 4).

10 - A par das transferências vinculadas de verbas do O.E. para os municípios, através da sua participação por direito próprio no F.E.F., impõe-se por último fazer menção às transferências descriconárias de verbas do O.E. a título de auxílios financeiros (Decreto-Lei n.º 363/88 de 14/10).

Limitados na Lei n.º 1/79 dos casos de calamidade pública, abrangem actualmente mais cinco situações,⁽⁵⁾ o que descaracteriza o seu carácter excepcional relativamente à regra da proibição dos subsídios (art.º 13.º n.º 1 da Lei n.º 1/87).

Três notas importantes cumpre destacar no seu regime:

- a) com excepção dos casos de calamidade pública e da instalação de novas autarquias locais, as acções a empreender nos restantes casos devem localizar-se em áreas abrangidas por plano director municipal eficaz;⁽⁶⁾
- b) a participação financeira do Estado que vai de 30% a 55% do custo das acções conforme os casos, deve ser anualmente inscrita no O.E., nos orçamentos relativos a cada um dos Ministérios que, conforme as respectivas áreas, intervêm na concessão dos auxílios;
- c) o processamento de tais auxílios financeiros será efectuado pelo organismo público da Administração Central em cujo orçamento foram inscritos as respectivas dotações.

11 - Completada assim a abordagem sumária dos principais instrumentos de gestão financeira utilizáveis pelos municípios em cada ano económico, há que passar em revista os respectivos mecanismos de controlo financeiro.

Desde logo surgem como peças fundamentais nesta área o relatório de actividades e a conta de gerência (Decreto-Lei n.º 341/83, cap. III).

O relatório de actividades, além do mais, inclui uma análise da situação financeiri-

(5) O Decreto-Lei n.º 25/92, veio acrescentar a possibilidade de auxílio financeiro do Estado para a elaboração dos planos directores municipais.

(6) O mesmo Decreto-Lei n.º 25/92 veio permitir o suprimento da falta de P.D.M. eficaz por parecer favorável da comissão técnica ou de acompanhamento do plano.

ra da autarquia, abordando os desvios entre as receitas e despesas previstas e realizadas, a evolução do endividamento e a relação entre as receitas e despesas correntes e de capital.

Por seu turno, a conta de gerência elaborada de acordo com as instruções do Tribunal de Contas, integra resumos da execução orçamental, das receitas arrecadadas e das despesas realizadas, segundo as classificações económico-orgânica e funcional, a relação de encargos assumidos e não pagos na gerência, bem como os mapas dos empréstimos de médio e longo prazo, das transferências para as freguesias e serviços municipalizados e a conta geral das operações de tesouraria.

Estes dois instrumentos elaborados pelo órgão executivo devem ser apreciados e aprovados pela Assembleia Municipal na sessão ordinária de Abril do ano imediato àquele a que respeitam .

É pois na Assembleia Municipal, órgão democraticamente eleito pelos cidadãos residentes, que radica o primeiro controlo politico-financeiro global da actuação do órgão executivo.

Conforme dispõe o artº. 39º. nº. 1 a) e nº. 2 c) do Decreto-Lei nº. 100/84, compete à Assembleia Municipal "acompanhar e fiscalizar a actividade da Câmara Municipal e dos serviços municipalizados" e "aprovar anualmente o relatório de actividades, o balanço e a conta de gerência”.

"Controlar é uma palavra, importada do francês (rôle, contre-rôle) onde designa originariamente um segundo registo (ou verificação) organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das acções destinadas a confrontar uma acção principal (controlada) com os seus objectivos ou metas e com os princípios ou regras a que deve obedecer". (7)

A Assembleia Municipal ao apreciar o relatório de actividades e a conta de gerência realiza assim o controlo global anual da implementação do plano de actividades e da execução do orçamento pelo município.

Para além deste controlo interno global a actuação do órgão executivo está sujeito ainda a controles atomísticos das respectivas despesas.

Um auto-controlo a realizar quer pelos serviços designados pela Câmara, em regulamento interno, para executar as operações relativas à verificação da legalidade de cada uma das despesas e da prova da correspondente prestação, quer pelo tesoureiro responsável pelo respectivo pagamento (artº. 12º. nº.s 1 e 2 b) e c) do Decreto Regulamentar nº. 92—C/84 de 28/12).

Outro controlo atomístico, agora externo, é o levado a cabo pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia da legalidade jurídico-financeira de certos actos e contratos donde emergem despesas (artº. 13º. nº. 1 e) e nº. 3 da Lei n.º. 86/89), sobre

(7) Sousa Franco, "O Controlo da Administração Pública em Portugal", Revista dos Quadros Técnicos do Estado, Ano 1, nº. 9, pág. 16.

o qual adiante nos debruçaremos mais detidamente.

Controlos atomísticos externos são ainda os levados a cabo sobre a execução financeira de certos projectos co-financiados pela Administração Central ou por fundos comunitários .

É o caso do controlo da Direcção-Geral da Administração Autárquica sobre os processos de auxílios financeiros (artº 7º nº 5 do Decreto-Lei nº . 363/88), das C.C.Rs. sobre a execução dos contratos-programa (artº . 14º. do Decreto-Lei nº . 384/87) ou dos controlos da Comissão das Comunidades, em articulação com a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, sobre a aplicação dos financiamentos do FEDER (artº . 34º. nº . 2 j) do respectivo Regulamento).

Controlo externo, mas agora no âmbito da tutela administrativa a exercer pelo Governo, e o realizado pela Inspeção Geral da Administração do Território sobre o cumprimento em geral das obrigações impostas por lei às autarquias locais (Decreto-Lei nº . 64/87, de 6/12, artº . 3º. a) e pela Inspeção Geral de Finanças sobre a acção dos seus órgãos e serviços em matéria de gestão financeira e patrimonial em especial (Decreto-Lei nº . 353/89, de 16/10, artº.s 3º. nº . 1 e) e artº . 10º. da Lei nº . 1/87, artº . 24º.).

Este controlo governamental da gestão financeira é dotado de mecanismo sancionatório quer para os órgãos autárquicos a quem sejam imputadas infracções graves tipificadas na lei, quer para os seus membros individualmente considerados.

Assim e para além dos casos já referidos de injustificado atraso na aprovação do orçamento, de ultrapassagem injustificada dos limites das despesas com pessoal ou dos limites de endividamento, também é passível de dissolução do órgão autárquico responsável a injustificada falta de apresentação a julgamento pelo Tribunal de Contas, até final do mês de Maio, da conta de gerência do ano anterior (artº . 13º. nº . 1 d) da Lei nº . 87/89; artº . 25º. nº . 2 da Lei nº . 1/87; artº 34º. nº . 3 do Decreto-Lei nº . 341/83).

Estas sanções também elas são jurisdicionalmente controláveis mediante recurso contencioso perante o Supremo Tribunal Administrativo a interpor por qualquer dos membros do órgão dissolvido. ⁽⁸⁾

Como são jurisdicionalmente controláveis, mediante recurso contencioso perante o Tribunal Administrativo de Círculo, os actos e contratos das autarquias com expressão financeira feridos de ilegalidade (p. ex. as nomeações para o quadro ou adjudicação de empreitadas ou fornecimentos).

Mas o controlo jurisdicional, que em matéria financeira é mais relevante, é o levado a cabo pelo Tribunal de Contas.

(8) A perda do mandato do membro do órgão autárquico que praticou qualquer das acções ou omissões que fundamentam a dissolução só pode ser decidida em acção perante o Tribunal Administrativo de Círculo - artº.s 10º. e 11º. da Lei n . 87/89.

12 - Segundo o artº. 216º. da Constituição o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

A sua orgânica, funcionamento e competência vem regulado na Lei nº. 86/89, de 8/9.

Por força do artº. 1º. nº. 2 f) deste diploma estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas "as autarquias locais e as associações e federação de municípios".

Este controlo externo, e independente, pode ser exercido em sede de fiscalização prévia (visto) e em sede de fiscalização sucessiva (julgamento de contas).

A fiscalização prévia tem por fim verificar se "os diplomas, despachos, contratos", ou seja, os "documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras", estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria (artº. 8º. c) e 12º.).

Salvo nos casos de isenção de visto, especialmente previsto na lei, as autarquias locais devem remeter ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia (artº. 13º.):

- a) os contratos de qualquer natureza (empreitadas, fornecimentos de bens ou serviços, empréstimos, etc.) de que resulta despesa ou responsabilidades financeiras directas ou indirectas, de valor superior a 9 200 000\$00; ⁽⁹⁾
- b) as minutas desses contratos, antes de celebrados, quando o seu valor seja igual ou superior a 159 600 000\$00; ⁽¹⁰⁾
- c) as minutas dos contratos de qualquer valor, se estes vierem a revestir a forma de escritura pública, quando se haja convencionado que os encargos tenham de ser satisfeitos no acto da celebração dessa escritura;
- d) as admissões de pessoal não vinculado à autarquia operadas por nomeação, contrato administrativo de provimento ou por contrato de trabalho a termo certo, bem como todas as nomeações em categoria de ingresso;
- e) as deliberações ou despachos relativos a promoções, progressões, reclassificações e transições exclusivamente resultantes de reestruturações dos respectivos serviços ou departamentos.

Como se pode ver o Tribunal de Contas, através do visto, controla a legalidade jurídico-financeira não da despesa em si mas sim dos actos e contratos através dos quais cada encargo financeiro é contraído.

Nenhum daqueles actos de pessoal pode produzir efeitos (posse, início de funções, abonos, etc) e ser publicado no Diário da República sem o visto, salvo se a entidade competente para o autorizar declarar expressamente a urgente conveniência

(9) Montantes fixados pelo artº. 30º, do Decreto-Lei nº. 83/93, de 18/3.

(10) Cfr. Acórdão de 27/03/90, Autos de Reclamação nº. 38/89, Revista do Tribunal de Contas nº. 5/6, pág. 183

para o serviço da sua imediata excecutoriedade (artº. 3º. do Decreto-Lei nº. 146-C/80, de 22/5).

Neste caso excepcional porém a autarquia deverá remeter o respectivo processo ao Tribunal de Contas no prazo de 30 dias sobre a data do despacho autorizador da urgente conveniência de serviço, ou do início da execução do acto, sob pena das sanções previstas na lei. ⁽¹¹⁾

De igual modo nenhum contrato de material pode produzir quaisquer efeitos antes do visto, com excepção das empreitadas em que apenas os efeitos financeiros ficam condicionados à sua concessão.

13 - A sujeição ao controlo prévio do Tribunal de Contas da legalidade dos contratos de material foi introduzido pelo Decreto-Lei nº. 390/82, de 17/12, e a dos actos de pessoal pela Lei nº. 86/89.

Foram notáveis as dificuldades de adaptação das autarquias locais - municípios e freguesias - a este novo regime quer pela sua novidade quer pela insuficiência quantitativa e qualitativa das suas estruturas organizativas.

O Tribunal de Contas por seu turno também teve que reestruturar os seus serviços de apoio para responder a estas novas atribuições, sentindo também idênticas dificuldades de adaptação.

Daí que nos primeiros tempos deste novo regime pautasse a sua actuação por um critério de compreensão e pedagogia, conforme se pode alcançar das instruções publicadas sobre a organização dos processos a submeter a visto⁽¹²⁾ e da sua jurisprudência .

Impõe-se a propósito do controlo prévio do Tribunal de Contas algumas reflexões no sentido da reestruturação do seu regime jurídico em geral e não apenas no que concerne às autarquias locais.

O controlo prévio é uma opção legislativa e não uma imposição constitucional.

Como condição de efectivação da despesa este tipo de controlo financeiro apenas existe no quadro da C.E. na Bélgica, na Itália e na Grécia, tendo existido noutros países que entretanto o aboliram.

A sua contestação assenta basicamente em duas razões: afecta a celeridade de actuação da Administração e compromete a própria instituição controladora ao afirmar superficialmente por questão de celeridade, expressa ou implicitamente, a legalidade dos actos e contratos controlados cujas despesas ulteriormente se revelam ilegais.⁽¹³⁾

(11) Os artºs. 15º. e 17º. do Decreto-Lei nº. 146-C/80, de 22/5, mandam cessar os abonos no dia seguinte ao termo daquele prazo se o processo não tiver sido remetido ao Tribunal e prevêm procedimento disciplinar contra o funcionário responsável.

(12) D.R., 2ª Série, de 29/11/90.

(13) Cfr Pierre Balumiere, "Les Finances Publiques", pág 392

Entre nós a primeira razão não é de todo procedente já que os actos e contratos se consideram visados tacitamente se no prazo de 30 dias, após a sua entrada no Tribunal, não tivessem sido objecto de decisão expressa (artº. 15º. nº. 4 da Lei nº. 86/89).

A grande vantagem do controlo prévio está no facto de impedir a realização de despesas ilegais que, doutro modo, seriam consumadas sem que o controlo sucessivo pudesse remediar os efeitos dessa consumação.

A racionalização, modernização e eficácia do sistema do controlo financeiro passa pela sua reestruturação segundo as seguintes vertentes fundamentais:

a) redução do âmbito do controlo prévio em geral aos actos e contratos de maior expressão financeira (p. ex. nos contratos, apenas aqueles que pelo seu valor implicariam concurso público obrigatório, mesmo nos casos em que seja dispensado); ⁽¹⁴⁾

b) melhoria da qualidade do controlo interno da legalidade dos actos e contratos geradores de despesa;

c) respeito pela especificidade das autarquias locais dada a prontidão com que devem ocorrer às suas normais e frequentes acções (p. ex. dispensa do controlo prévio dos seus contratos de trabalho a prazo certo);

d) atribuição de competência ao Tribunal para o controlo concomitante da realização da despesa e da respectiva prestação, nos contratos ainda que visados, através de auditorias de regularidade e legalidade antes e independentemente do processo de verificação da conta de gerência;

e) atribuição inequívoca de competência ao Tribunal para, sem pôr em causa a opção política do objectivo da Administração, controlar também a justificação das despesas quanto à sua economia, eficiência, e eficácia ⁽¹⁵⁾ (cfr. artº. 18º. nº. 3 da Lei nº. 6/91), produzindo relatórios técnicos que sirvam de suporte ao exercício de fiscalização dos órgãos executivos pelas Assembleias deliberativas.

14 - Finalmente algumas notas sobre o controlo financeiro, jurisdicional e sucessivo das autarquias locais.

A conta de gerência dos municípios, bem como a das freguesias de valor superior a 2 000 vezes o salário mínimo mensal geral (artº 17º. nº. 2 c) da Lei nº. 86/89, ⁽¹⁶⁾ independentemente da sua aprovação pelas Assembleias Municipal ou de Freguesia,

(14) O respeito pelo princípio da independência dos poderes do Estado, impõe que não deva caber ao T. C. paralisar a eficácia dos actos e contratos a que fosse recusado o Visto. Tal deveria ser atribuído apenas das Assembleias deliberativas no âmbito do poder de fiscalização dos actos do executivo com base na posição independente tomada pelo T. C. sobre a respectiva legalidade. No direito comparado não há caso igual ao do T. C. Português que tem a última a palavra sobre a eficácia dos actos e contratos da Administração.

(15) Economia, é gastar o menos possível; eficiência é obter o máximo rendimento do que se gastou; eficácia é atingir os objectivos programados.

(16) As de valor inferior ficam também sujeitas a julgamento pelo prazo de 5 anos se o Tribunal assim o decidir - artº 17º, nº 3 da Lei nº 86/89.

devem ser remetidas para julgamento ao Tribunal de Contas até final de Maio do ano seguinte (art.ºs 34.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 341/83; art.º 25.º, n.º 3 da Lei n.º 1/87).

Isto não significa que o Tribunal proceda ao julgamento das contas de todos os municípios e freguesias todos os anos.

Com efeito em cada ano o Tribunal pode seleccionar as entidades que hão-de ser objecto de efectiva fiscalização sucessiva no quadro do seu plano de acção o aprovado (art.ºs 21.º e 29.º da Lei n.º 86/89).

Deste modo só haverá julgamento de contas dos municípios e freguesias que hajam sido seleccionados em cada ano.

Os processos da conta a remeter ao Tribunal, para julgamento, devem ser organizados de acordo com as instruções aprovadas e publicadas (art.ºs 9º, n.º 1 b) e 26º n.º 1 e)).⁽¹⁷⁾

A verificação das contas pode ser feita por amostragem ou por recurso a outros métodos selectivos, incluindo auditorias de regularidade e de legalidade das despesas (art.º 16.º, n.º 4).

O Tribunal julga as contas com o fim de apreciar a legalidade da arrecadação de receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas e, tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da sua celebração (art.º 16.º, n.º 1).

O processo de julgamento da conta termina por um acórdão proferido em subsecção (um juiz relator e dois adjuntos — art.ºs 20.º, n.º 4 e 26.º, n.º 2 b)) que ou declara os responsáveis das autarquias — membros dos órgãos autárquicos "que tiverem excedido os limites das suas funções" (art.º 41º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 341/83) — quites quando o saldo do ano económico anterior, somado ao crédito inscrito, mostrar igualdade com o débito ou, havendo diferença para menos, os declara devedores ou em alcance,⁽¹⁸⁾ e condena na reposição nos cofres dos respectivos valores (art.º 49º, n.º 1).

Verificando-se infracções financeiras designadamente "a utilização indevida das dotações por parte dos titulares dos órgãos autárquicos", poderá o acórdão final condenar os respectivos responsáveis em coima até 50 000\$00, eventualmente acrescida da obrigação de restituição das "importâncias indevidamente despendidas" (art.º 41º do Decreto-Lei n.º 341/83).⁽¹⁹⁾

Por imperativo dos art.ºs 30 e 51º, ao responsável a quem seja imputada a infracção financeira, ou o valor em débito, é assegurado o direito de ser ouvido antes do acórdão condenatório, o qual mencionará expressamente as respectivas alegações.

(17) D.R., 1ª Série, B, de 4/9/92

(18) Trindade Pereira, o Tribunal de Contas, pág. 138.

(19) Como norma especial não deve considerar-se revogada pelo artº 48º da Lei nº 86/89, que tipifica outras infracções financeiras puníveis com multa até ao limite máximo de metade do vencimento líquido anual dos responsáveis".

Sempre que tenha havido também a realização de auditorias de regularidade no âmbito da verificação da conta (artº. 16º. nº. 4) poderá o respectivo acórdão conter recomendações ao órgão da autarquia no sentido de melhorar a "eficácia e eficiência dos serviços municipais" (cfr. artº. 3º. a) do Decreto-Lei nº. 116/84).

Estas recomendações, provindas de um órgão jurisdicional independente, poderão ser instrumento privilegiado para que as Assembleias deliberativas exerçam cabalmente os seus poderes de fiscalização dos órgãos executivos.

CONTROLO FINANCEIRO EM MOÇAMBIQUE (1ª Parte)
(1968-1992) *

Por: **Emídio Ricardo Nhamissitane ***

* Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas

ÍNDICE

NOTA PREVIA	39
1 O CONTROLO FINANCEIRO NAS PRONTEIRAS ENTRE O DIREITO E AS FINANÇAS PÚBLICAS	40
2 EXECUÇÃO E CONTROLO ORÇAMENTAL	41
CAPÍTULO PRIMEIRO	
1 O REGIME JURÍDICO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	43
2 A CONSTITUIÇÃO DE 1933	45
CAPÍTULO SEGUNDO	
FINANÇAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE (1928-1975)	46
1 PROBLEMATIZAÇÃO E IMPORTÂNCIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS	46
2 RELEVÂNCIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS	48
3 MOÇAMBIQUE E A HARMONIZAÇÃO FISCAL OCORRIDA EM 1967 NO ESPAÇO PORTUGUÊS	48
4 ENQUADRAMENTO FINANCEIRO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS NOS ANOS 50 e 60	50
5 O SISTEMA TRIBUTÁRIO VIGENTE NO ANO DA INDEPENDÊNCIA DE MOÇAMBIQUE	52
5.1 CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA	52
5.2 ENQUADRAMENTO FINANCEIRO	52
6 PRINCIPAIS REGRAS ORIENTADORAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	54
CAPÍTULO TERCEIRO	
OS GRANDES EIXOS DA POLÍTICA ECONÓMICA INSCRITOS NO III PLANO DE FOMENTO	57
1 FACTORES CONJUNTURAIS	57
2 ECONOMIA PORTUGUESA	59
3 ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE	60
4 FINANÇAS PÚBLICAS	63
4.1. ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	63
4.2. POLÍTICA FINANCEIRA EM 1974	65

CAPÍTULO QUARTO

CONTROLO FINANCEIRO	66
1 PRELIMINARES	66
2 NATUREZA JURISDICIONAL DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA EM MOÇAMBIQUE	68
3 EXPANSÃO DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA	69
4 EVOLUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA NOS DIREITOS PORTUGUÊS E MOÇAMBICANO	70
5 PARTICULARIDADES RELEVANTES	72
6. NATUREZA E ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, FISCAL E DE CONTAS EM MOÇAMBIQUE	73
6.1. O INSTITUTO DO "VISTO" INSCRITO NAS ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EM MOÇAMBIQUE	75
6.2. OBJECTIVOS DO VISTO	75
7 CONCLUSÕES	76
BIBLIOGRAFIA UTILIZADA	77
ANEXOS	

«O controlo representa, antes de mais, uma atitude permanente que há-de inspirar a organização e o funcionamento do toda a administração financeira: ela pode conduzir a uma revitalização da contabilidade pública, reduzindo o seu formalismo e renovando as suas funções: e pode inspirar a organização — designadamente, instituindo formas de controlo na organização, que tendem a fazer que a cada função corresponda um órgão diverso, especificamente encarregado do seu controlo»

Prof. A. Sousa Franco
in "Manual de Finanças Públicas
e Direito Financeiro" vol. I, 1974

Nota Prévía

O presente trabalho é resultado de um esforço muito particular, porque maioritariamente realizado em Portugal com uma breve consulta às fontes moçambicanas.

Trata-se de um Relatório elaborado no âmbito de uma investigação propiciada pelo Tribunal de Contas Português, para o qual a dispersão de fontes em Moçambique acresceu às dificuldades óbvias.

Registo em primeiro lugar o meu agradecimento ao Prof. Doutor António de Sousa Franco pela sugestão do tema subordinado ao "Controlo Financeiro em Moçambique" quer porque são escassos os trabalhos sobre a matéria no meu País, como pelo que isso representa enquanto contribuição para o aperfeiçoamento do sistema financeiro e seu controlo.

Parece-me, no entanto, legítimo antes de entrar na matéria, assinalar dois ou três pressupostos que balizarão o presente trabalho.

O primeiro é o de que a experiência de controlo financeiro mostra que a sua análise deve prender-se obviamente à evolução das finanças públicas no quadro do comércio ultramarino português e reformas ocorridas mas, sobretudo, ao quadro legal que o enformava e à sua história. Importa verificar se os preceitos legais outrora vigentes e actuais possibilitam ou não uma aplicação adequada ao étimo fundante do Estado de direito.

Em segundo lugar, às minhas considerações estará sempre subjacente a ideia de que o controlo financeiro, ou fiscalização das receitas e despesas, processa-se em termos constitucionalmente previstos e reforça a transparência e eficácia das mesmas, ingredientes próprios do Estado de Direito Democrático que urge edificar

Isto é tanto mais verdadeiro quanto a abertura no multipartidarismo e pluralismo político em África e em Moçambique em particular devem ser acompanhados de um crescimento económico sustentado. A erosão da eficácia do controlo financeiro ocorrida após a Independência em 1975 em nada favoreceu, nem prestigiou, o funcionamento do sistema e administração financeiros, denotando-se ainda uma certa resistência à sua acção dissimuladamente segura e persistente que tem impedido a sua natural evolução.

Apesar da evidente complexidade do tema, fundamentalmente três aspectos tornaram — e tornam — verdadeiramente tentador o repto que me fora lançado.

Fiscalização financeira e sistema financeiro são temas ainda novos e caros à comunidade do juseconomistas e gestores públicos moçambicanos que podem encontrar aí terreno privilegiado de reflexão.

Mais do que isso. Trata-se de uma área muito específica e particularmente sensível da vida dos contribuintes com uma enorme incidência prática. O que é sempre decisivo para a motivação do jurista que tem na vida o seu propósito e as suas referências.

Finalmente, e não menos essencial, uma outra razão. Num estudo, que está por fazer, é a análise de aspectos específicos das situações jurídicas particulares que permite avançar, com segurança, na caracterização o global do sistema.

Por tudo isto, a construção científica assenta, aqui, numa análise de soluções encontradas na execução dos Planos de Desenvolvimento em Moçambique em permanente evolução.

O que aqui se propõe é, apenas, um modestíssimo contributo para um estudo que é urgente fazer.

1. O CONTROLO FINANCEIRO NAS FRONTEIRAS ENTRE O DIREITO E AS FINANÇAS PÚBLICAS

Mesmo numa abordagem estritamente orientada para a dilucidação e compreensão dos aspectos jurídicos do controlo financeiro é de fundamental importância a definição do regime jurídico das finanças públicas no qual surge e os fins que lhe estão subjacentes. Com efeito, no controlo financeiro, as fronteiras entre o jurídico e o financeiro esbatem-se a ponto de, por vezes, a análise jurídica ficar dependente do dado financeiro prévio. Este fenómeno não é, aliás, alheio a todos os ramos de Direito que têm relações de fronteira e admitem flutuações de âmbito.

A problemática do controlo coloca-nos em contacto com o orçamento enquanto expressão do modo como o Estado vai obter e gastar os seus rendimentos durante um ano, e condensa a política financeira a executar durante esse período.

Porém o orçamento, como expressão do constitucionalismo liberal — na sua dupla exigência de racionalidade económica e de defesa dos direitos individuais — incorpora diversos outros elementos

Com efeito porque o orçamento é a instituição jurídica fundamental e o quadro básico em que se situa a actividade financeira do Estado Moçambicano é a partir dele que trataremos o tema do controlo em Moçambique.

Se o Orçamento põe um limite à liberdade financeira dos governantes e administradores, este limite perderia todo o seu significado se não houvesse departamentos adequados e com poderes especiais destinados a fiscalizar as regras que comandam a sua execução.

Em Moçambique, no período até 1975, esses departamentos — os serviços de

Fazenda e Contabilidade — tinham dentre outras atribuições a fiscalização do todas as despesas públicas orçamentadas que, sem o parecer dos seus agentes, não eram submetidas a autorização do Ordenador. ⁽¹⁾

A função dos agentes consistia em fazer respeitar as normas que regulavam a aplicação dos fundos do Estado, assegurando-se assim a boa gestão dos serviços públicos.

No Ministério do Ultramar o exercício da fiscalização da legalidade dos actos de administração financeira ultramarina centralizava-se numa única entidade: no Ordenador da despesa. ⁽²⁾

Enquanto um Moçambique os serviços públicos, como referi, nenhum compromisso de efeitos jurídicos podiam assumir sem o parecer favorável dos serviços de Fazenda, no Ministério do Ultramar os mesmos serviços de Fazenda, por via de regra, tomavam conhecimento das despesas sujeitas ao ordenamento quando o Estado já se encontrava na posição do devedor, ou seja, na altura em que os serviços interessados faziam à Repartição de Contabilidade a comunicação para efeitos de "pagamento" o que, de certa forma, vedava a possibilidade de exercer como convinha a indispensável fiscalização.

2. EXECUÇÃO E CONTROLO ORÇAMENTAL

CONTROLO ORÇAMENTAL

Destinando-se o orçamento a ser executando, sê-lo-á observando o respeito pela legalidade seja no domínio das receitas ou das despesas.

No quadro que presentemente nos ocupa, o controlo de execução orçamental abrangendo o conjunto das garantias e meios de correcção desta é vital.

Na realidade, as principais instituições, agentes e critérios de controlo, assumiram e assumem cada vez maior importância, numa óptica de garantia da execução ajustada do orçamento, de revisão e correcção das previsões em função da execução. A importância actual do controlo não decorre apenas de procurar garantir a ordem,

(1) Ordenamento é a autorização de entidade competente, dada por despacho, para se realizar uma despesa pública Deve recair sempre e somente em proposta ou informação dos serviços de Fazenda (§ 1º do artigo 34º do Decreto nº 17981)

(2) Em França (e quase análogo, na Bélgica) existia em cada Ministério, independentemente da fiscalização dos orçamentos, um "corpo de controlo financeiro", encarregado de acompanhar a execução do orçamento e de assinalar os erros e abusos. Este organismo exercia uma fiscalização extremamente enérgica dos compromissos pela oposição do seu "visto" prévio e pela obrigação que impedia aos respectivos fiscais de informar o Ministro das Finanças e o Parlamento acerca de todas as deliberações ou decisões tendentes a estabelecer compromissos, inclusive as propostas orçamentais e os pedidos de créditos adicionais.

honestidade e economia da execução orçamental (cfr. artº 1º do Dec. 18381), mas também a sua eficácia e adequação às necessidades de política global que inspiram o orçamento.

"O controlo orçamental situa-se numa perspectiva complexa, podendo dizer-se que resulta de todos os elementos de uma organização: o controlo é uma acção dos diversos elementos da orgânica orçamental — relações hierárquicas, actuação de cada agente (auto-controlo), actuação dos agentes subordinados, actuação de órgãos e agentes independentes, actuação de órgãos especificamente vocacionados ao controlo".

Nesta perspectiva a Conta Geral do Estado, representa, a meu ver, a síntese de toda a execução do orçamento durante o período financeiro ou, mais concretamente, o registo sintético e final das operações que, à sombra daquele, foram sendo executadas.

A Conta não se circunscreve, assim, a um mero documento de registo e síntese, mas é, antes de mais, um meio ou instrumento de controlo das operações em que consistiu essa execução. Ela regista as receitas e despesas feitas pela execução de cada orçamento, contendo ainda desenvolvidas justificações da gestão orçamental e quadros contabilísticos acerca da forma como decorreu e se encerra: possibilita assim a sua fiscalização a posteriori, bem como a de conjunto

A Contabilidade Pública — entendida como o regime jurídico-contabilístico da execução orçamental — tem igualmente uma função de controlo. Ela assume particular relevância, no que agora interessa, como forma de registo contabilístico da execução (e desse registo decorre a sua fiscalização e responsabilização); como conjunto das actuações dos órgãos de fiscalização; e como forma de efectivação das responsabilidades dos encarregados da execução orçamental.

Capítulo Primeiro

1. O REGIME JURÍDICO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A realidade das finanças públicas em Moçambique no período anterior a 1975 é apreendida pelo entendimento da evolução do sistema financeiro português, designadamente as finanças públicas da 2ª República, isto é, do regime saído do 28 de Maio de 1926.

É a partir de 1928, com a entrada do Prof. Oliveira Salazar para o Ministério das Finanças que, associando o relativo sucesso financeiro conseguido durante as gerências de Afonso Costa (1912-1915) — a quem se deve igualmente a reforma parcelar do sistema fiscal (1913) — se iniciou um período de saneamento e reequilíbrio financeiros, de que foram marcas decisivas a sistemática obtenção de saldos positivos de gerência, acentuados (1928-1929 e 1930-1931) ou reduzidos (1929-1930), o reembolso da dívida flutuante patológica tanto externa (1929) como interna (1931), as profundas reformas orçamental, (1928-1929), tributária (1929) e da contabilidade pública (1930), que concorreram para a melhoria da situação monetária e cambial, através da obtenção das emissões fiduciária e do aumento de receitas públicas, para obter saldos positivos no fecho da gerência orçamental. O saneamento e o reforço da ortodoxia, que permaneceram como uma constante da gestão financeira portuguesa, não eram apenas medidas de alcance conjuntural: assumiram então constante relevância política, o equilíbrio orçamental e a estabilidade monetária interna e externa.

Estas reformas financeiras traduziram-se sobretudo, num primeiro momento, na regulamentação geral da Contabilidade Pública e da Administração Fazendária e na criação do Tribunal de Contas, de modo a fiscalizar e prevenir irregularidades e desperdícios de gestão, no reforço legal e constitucional do princípio do equilíbrio orçamental, que foi considerado condição *sine qua non* da elaboração do orçamento do Estado, progressivamente estendida às autarquias locais e (por acção do Prof. Armindo Monteiro) às províncias ultramarinas (Moçambique nomeadamente) na consolidação da dívida flutuante e na regressão progressiva do recurso ao crédito público durante os anos 30, à medida que se reabsorviam os excessos do período anterior.

Caracterizaram ainda a política financeira do Estado Novo:

a) Além da reorganização da administração financeira central, a reforma profun-

- da operada nas administrações locais e ultramarinas;
- b) Adopção da reforma fiscal já referida com a preocupação essencial de se adequar ao estágio da economia e ao atraso dos sectores produtivos. Como corolário, a consagração do critério do rendimento normal para o apuramento da matéria colectável;
 - c) Primazia absoluta do Ministério das Finanças, no seio da Administração Pública e do Governo — meio e consequências da reforma descrita em b);
 - d) Início de uma política de fomento nacional que viu as suas bases lançadas após a consecução do equilíbrio financeiro; e
 - e) Reforço da direcção económica — dirigismo nos anos trinta e durante a Grande Guerra — e consideração das finanças públicas, como sector à parte da vida económica, o que permitiu a compatibilização entre a ortodoxia clássica e o intervencionismo.

No tratamento das finanças públicas, no período entre 1928-1974, permito-me arrumar três sub-períodos na seguinte sequência:

- I- 1928-1953 — Em que se assegura um claro dirigismo financeiro e económico coincidente com a grande depressão e com as guerras espanhola e mundial (1928-1945). Segue-se um período de transição, no qual se lança um programa de fomento, designadamente na indústria (1946-1953);
- II- 1953-1961 — Regista-se um aumento do peso dos investimentos públicos reprodutivos em execução dos sucessivos planos de fomento.
É notável o empenhamento das finanças públicas numa ~~acção~~ ^{acção} programada de fomento, assente na industrialização, sem prejuízo de um equilíbrio orçamental que não impediu o investimento público; e finalmente
- III- 1961-1974 — Impõe-se a compatibilização do financiamento da guerra colonial e a expansão económica. Isso obriga a compressão de algumas despesas e, no final do sub-período, surgem tensões inflacionistas ("estagflação") associadas a uma tangível expansão no ultramar.

O saneamento e a reorganização assim conseguidos e o reequilíbrio das contas públicas possibilitaram que, a partir de 1935, se encetasse uma decidida política de fomento económico, primeiro com a chamada Lei de Reconstituição Económica (Lei nº 1935) adoptada em 24 de Maio de 1935 e, de 1953 em diante, prosseguida pelos sucessivos de Planos de Fomento e Reequipamento, de duração hexanal, a que se ficaram devendo, em grande parte, as profundas alterações introduzidas na estrutura da economia portuguesa e moçambicana e o processo de industrialização que nela se registou durante o último quarto do século do Estado Novo, e no qual desempenharam papel motor essencial as empresas de economia mista, assim se acentuando a intervenção do sector público na economia.

O eclodir das guerras em Moçambique, Angola e Guiné-Bissau, com o inevitável acréscimo de encargos financeiros, não dispiciendos, foi acompanhado por uma pro-

funda reforma do sistema fiscal (1958-1966) que, abandonando o princípio da tributação dos rendimentos normais, caracterizou-se pela preocupação de fazer incidir a tributação do rendimento sobre rendimentos reais, pela instituição de um imposto geral sobre a despesa e de, através de uma política selectiva de benefícios e incentivos fiscais, estimular o investimento produtivo.

2. CONSTITUIÇÃO DE 1933

Atento o facto já mencionado de o regime saído do golpe de Estado de 1926 insistir no saneamento financeiro do Estado, fácil se torna compreender a enorme atenção dada na Constituição de 1933 a estas matérias.

Cerca de duas dezenas de normas davam corpo à ideia de impor uma disciplina severa nos gastos públicos, adoptando uma receita tradicional clássica que tinha como complemento o modelo de organização política.

O novo modelo caracterizava-se pelo:

a) Dualismo instrumental na aprovação do orçamento que se traduzia na Lei de Meios que habilitava o Governo com a autorização necessária para a aprovação do decreto orçamental para a cobrança das receitas e efectivação de despesas.

b) Consagração constitucional de algumas regras orçamentais.

Ao contrário do que se passava com os anteriores textos constitucionais, a Lei Fundamental de 1933 refere expressamente as principais regras orçamentais: ba) Plenitude Orçamental (unidade e universalidade no Continente e Ilhas Adjacentes (artº 63º); bb) Anualidade Orçamental — remetendo a sua definição para a lei ordinária (artº 64º); bc) Fixação das receitas com base nas despesas (artº 65º); bd) Equilíbrio orçamental - quer observando um critério formal (o orçamento deve consignar as receitas para cobrir as despesas — artº 66º), quer no esboço de um critério substancial (os empréstimos para fomento, defesa ou amortização de outros empréstimos, podendo recorrer-se à dívida flutuante, desde que paga no decurso da gerência orçamental — artº 67º e 68º) — aqui residindo, aliás, a justificação constitucional do critério do orçamento ordinário, utilizando durante a vigência da Constituição de 1933.

c) Legalidade dos Impostos

Se o nº 16º do artº 8º da Constituição previa o direito dos cidadãos de não pagarem impostos que não fossem estabelecidos de acordo com a Lei Fundamental, por outro lado, o artº 70º remetia para a Lei as matérias respeitantes a impostos, taxas e administração e exploração de bens e empresas do Estado — prevendo que a lei fiscal incluísse a taxa, isenções, reclamações e recursos admitidos, e que a cobrança de impostos por mais de uma gerência dependesse de autorização da Assembleia Nacional.

d) Autonomia financeira das autarquias locais e das províncias ultramarinas (Moçambique)

Em termos obviamente diversos, a Constituição consagrava regimes de autonomia financeira para as autarquias e para as províncias ultramarinas. No primeiro caso atribuía aos municípios a possibilidade de disporem de receitas próprias, incluindo tributárias, sendo as câmaras municipais obrigadas a partilharem esses créditos com as juntas de freguesia, ou circunscrições administrativas, para melhoramentos rurais.

Apesar disso, o sistema previsto era nitidamente centralizador - filosofia que viria a presidir à elaboração e aplicação do Código Administrativo de 1936-40.

Quanto a Moçambique, na linha do Acto Colonial de 1931, consagrava-se um regime de autonomia financeira e patrimonial.

Havia, assim, um orçamento próprio da Província, aprovado pelo Ministério do Ultramar, regras financeiras definidas por lei, contabilidade pública própria, como na Metrópole, fiscalização das contas pelo Ministro do Ultramar e assistência financeira do Governo Central. Eram proibidos os empréstimos externos — que, quando necessários, seriam efectuados com mediação do Governo Central. Proibia-se ainda o estabelecimento, prorrogação ou renovação de poderes majestáticos particulares.

CAPÍTULO SEGUNDO

FINANÇAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE (1928-1975)

1. PROBLEMATIZAÇÃO E IMPORTÂNCIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

As finanças, como o dinheiro, não são um fim em si próprias: eles constituem um meio de realização de uma política, servem um plano do Governo quer se trate de formas intervencionistas ou de economia de mercado.

Em Moçambique, tal como em outros territórios, as finanças desempenharam um importante papel nos negócios públicos. O Estado destinou somas consideráveis para assegurar o funcionamento dos serviços públicos, organizar a defesa, difundir a educação, realizar obras públicas, conceder subvenções às actividades que entendesse promover: fossem no domínio da saúde pública, fossem no comércio, agricultura ou segurança. Todas estas intervenções conduziram o que se designa por despesas públicas.

A natureza e importância das despesas publicas variaram de época para época,

consoante a filosofia de desenvolvimento subjacente a cada um dos Planos de Fomento executados (1 de Janeiro de 1953 - 25 de Abril de 1974).

Coube às finanças públicas assegurar o financiamento das actividades do Estado por meio de uma imposição dos rendimentos da Província. Sob a forma de impostos, taxas ou empréstimos, os diversos agentes concorriam para a formação de receitas públicas destinadas ao suporte dos encargos públicos.

No que respeita aos elementos primários, o problema das finanças públicas moçambicanas não diferiu de outras traduzindo-se, no essencial, num problema de despesas e de receitas, com a necessária correlação existente entre os dois elementos. Aliás, todos os fenómenos financeiros "gravitam" em torno destas duas noções de base. Determinação das necessidades colectivas a satisfazer, procura dos meios financeiros próprios para assegurar essa satisfação, eis esquematicamente os dois aspectos da gestão financeira de qualquer governo. Em larga medida a questão resumia-se num exercício de repartição: repartição de despesas pelos diferentes sectores objecto da acção governamental; repartição de encargos pelos membros da colectividade moçambicana.

Mas se a questão das finanças públicas repousa nos dois vectores assinalados, os fenómenos que se movem em torno destes dois elementos revestiam natureza complexa: ou seja, aglutinavam aspectos políticos, jurídico, económicos e sociais.

Reter-me-ei, dado o objecto do tema, sobre os aspectos políticos e jurídicos das despesas e receitas públicas.

O aspecto político das despesas públicas resultava do facto de que a despesa pública tendencialmente visava a satisfação de necessidades colectivas. A determinação dessas necessidades foi essencialmente um acto político accionado pelas autoridades às quais estava cometida a condução dos negócios públicos, isto é, ao Conselho Legislativo e Governo da Província.

Por outro lado, a vertente jurídica decorre do facto de que, à sua execução, ligam-se regras jurídicas a observar: as despesas públicas obedeciam aos limites previstos pelos créditos e mediante o respeito de determinados requisitos formais.

Igualmente as receitas públicas podem ser equacionadas pelos mesmos ângulos. O factor político releva dos fins de ordem financeira prosseguidos pelas grandes instituições do nosso tempo.

Adita-se, contudo, um importante elemento jurídico plasmado pelas numerosas e precisas regras que regulamentavam o modo de obtenção das receitas (Lei de 20 de Março de 1907; o Decreto nº 5519 de 8 de Maio de 1919 e o Decreto nº 25538 de 26 de Junho de 1935 são alguns exemplos). As mais numerosas respeitavam às relações entre o Estado e os particulares: matéria tributável, base de percepção, modos de cobrança, garantias, etc.. Outras reportavam-se exclusivamente ao aspecto interno das operações de receitas: responsabilidades dos recebedores, regras de contabilização, etc.. Este é igualmente um dos aspectos mais relevantes da administração financeira.

2. RELEVÂNCIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Pelo que ficou exposto compreende-se a importância que as finanças públicas jogaram naquele espaço geográfico.

Até ao começo do séc. XX o Estado Português tinha apenas as funções tradicionais de assegurar a paz e a ordem no interior do País e de defendê-lo dos ataques externos.

As profundas transformações ocorridas desde o começo do séc. XX no domínio económico e, em particular, nos meios de produção, como no domínio social, tiveram como consequência a impossibilidade da continua abstenção do Estado nestes domínios. O efeito provocado pelas duas grandes guerras precipitou esta evolução e desenvolve, em larga medida, os meios de acção do Estado, apelando à sua intervenção numa multiplicidade de domínios até então alheios. Este desenvolvimento provocou um acréscimo considerável das despesas, levando o Estado a aplicar uma importante fracção do rendimento nacional.

Esta evolução teve duas ordens de consequências. O problema financeiro perdia a serenidade que o caracterizava. Subtraindo uma parte do rendimento nacional, a gestão financeira tornou-se muito mais sensível às flutuações económicas; e com as despesas, longe de diminuir em caso de crise, tendiam a aumentar, o problema do equilíbrio orçamental tornava-se central.

Como segunda consequência do desenvolvimento das despesas públicas perfila-se a influência que a gestão das finanças passou a exercer na actividade económica. Pela importância das somas a que o Estado é chamado a resolver por um lado e a depender por outro, o Estado torna-se inelutavelmente num factor preponderante na economia do país.

Resumindo, a gestão financeira tornou-se muito mais sensível à situação económica e, sobretudo, capaz de exercer sobre ela determinada influência.

Desta constatação retira-se a concepção nova de finanças públicas: a que a define como elemento essencial da política económica e instrumento potencial para agir sobre ela, enfim, condicionante das actividades do Estado.

3. MOÇAMBIQUE E A HARMONIZAÇÃO FISCAL OCORRIDA EM 1967 NO ESPAÇO PORTUGUÊS

A manifesta incapacidade do regime de tributação vigente em Moçambique, até 1967, em desempenhar utilmente o seu papel na situação económica e financeira da Província acresciam, impondo na sua profunda reforma, os imperativos inadiáveis da integração económica do espaço português e a necessidade, afirmada na Lei de Meios de 1967, de procurar realizar, a breve prazo, uma harmonização fiscal à escala nacional.

A orientação assim definida pelo Governo Central aconselhava, naturalmente, que os trabalhos da reforma considerassem como base o novo regime fiscal vigente à data no continente e ilhas adjacentes, porque mostrando-se mais desenvolvido seria a base desejada da harmonização tributária.

Na esteira de tal princípio alteraram-se profundamente a contribuição industrial e o imposto profissional, substituindo-se a anacrónica contribuição predial rústica por um imposto sobre as explorações agrícolas, silvícolas e pecuárias, cria-se o imposto sobre a aplicação de capitais e institui-se o imposto complementar, em lugar dos impostos de rendimento e de defesa, então abolidos.

O facto de ter ocorrido em Moçambique a introdução, pela primeira vez, de um código de impostos com a conseqüente aposta por uma reforma fiscal de elevadas proporções, atestava a necessidade de adequar o sistema ao estágio de desenvolvimento económico atingido tendo, por matriz, o sistema vigente no continente por um lado, associando à garantia da sua exequibilidade decorrente das capacidades técnicas da administração fiscal local.

A circunstância de, dada a estrutura do sistema de então, a remodelação do regime de tributação directa da Província ter de efectuar-se num único acto e não escalonadamente, como no continente e ilhas adjacentes, ditava que se reunisse num único diploma toda a regulamentação dos impostos sobre o rendimento.

Tal resolução, além de dispensar a repetição de várias disposições comuns aos diversos impostos, apresentava a vantagem de permitir uma mais fácil apreensão do espírito geral do sistema e de possibilitar a reunião, num título próprio e segundo uma sistematização de base científica, de preceitos gerais do direito tributário, cuja validade transcendia frequentemente o estrito domínio dos impostos sobre o rendimento.

Integravam-se, assim, no título I do Código, além da definição de princípios fundamentais da ordem tributária, disposições gerais sobre interpretação e aplicação das leis fiscais, sobre os sujeitos, o desenvolvimento e a extinção da obrigação do imposto, as garantias do seu cumprimento, a fiscalização e as infracções tributárias e suas sanções.

O princípio patente no sistema fiscal contido no Código era o de procurar atingir o mais aproximadamente possível o rendimento real, limitando aos casos de impossibilidade manifesta de o determinar com rigor e segurança a tributação incidente sobre rendimentos presumidos ou normais, e atribuindo, às declarações do contribuinte, decisivo papel no apuramento da matéria colectável.

Uma reforma tributária, com a profundidade e a extensão desta, não podia preocupar-se apenas com a simples obtenção de receitas públicas, alheando-se do condicionalismo económico e social em que iria vigorar e ignorando a íntima dependência entre as estruturas fiscais e as estruturas económicas.

Daí que, sem prejuízo da necessária rentabilidade, se tenha estabelecido um am-

plo sistema de benefícios fiscais tendentes a proteger, ou incentivar, o investimento e a política de fomento em que a província estava empenhada.

Deste modo, não só se excluía da tributação os juros dos depósitos, fixavam-se taxas da contribuição industrial e do imposto sobre a aplicação de capitais mais baixas do que as do continente e ilhas adjacentes e tributavam-se os juros das obrigações apenas à taxa de cinco por cento, como se isentavam de imposto sobre a aplicação de capitais e de imposto complementar, Secção A, os lucros atribuídos aos participantes de fundos de investimento e se não exigia imposto sobre a aplicação de capitais às sociedades cuja actividade consista na mera gestão de uma carteira de títulos.

Por outro lado, atribuía-se ao Governador-Geral capacidade para isentar as explorações agrícolas, silvícolas ou pecuárias exercidas em regiões cujo fomento agrícola fosse de especial relevância para a Província, bem como os juros dos empréstimos e obrigações de interesse para a sua economia.

Adita-se a permissão de amortização acelerada, em cinco anos, do equipamento das explorações industriais ou agrícolas cujo valor económico fosse reconhecido, do mesmo modo que se previa a possibilidade de deduzir ao rendimento tributável das pessoas sujeitas à contribuição industrial a parte dos lucros levados a reservas que tivessem sido reinvestidos na própria empresa.

Finalmente, admitia-se a redução da taxa do imposto devido pelas empresas que procedessem à instalação de indústrias de aproveitamento de recursos locais.

4- ENQUADRAMENTO FINANCEIRO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS NOS ANOS 50 E 60

O quadro das receitas e despesas no período entre 1955-1958, era o seguinte:

UNIDADE: 1 000 CONTOS

	1955	1956	1957	1958
Despesas totais da Província	2836	3002	3177	3799
Desp. ordinárias da Província	2347	2629	2796	3205
Receitas totais da Província	3122	3237	3131	3466
Rec. ordinárias da Província	2609	2735	2968	3262

As receitas ordinárias repartiam-se pelas seguintes rubricas:

UNIDADE: 1 000 CONTOS

	1955	1956	1957	1958
a) Domínio, emp. e particip.	8	20	16	15
b) Rendimentos de capitais	10	15	10	9
c) Reembolsos e reposições	112	109	138	148
d) Fundos consignados	1542	1559	1733	1801
e) Taxas	107	117	112	172
f) Impostos indirectos	466	528	544	595
g) Impostos directos espec.	69	72	90	110
h) Impostos directos gerais	294	314	344	411

Destes quadros se infere que, abstraído as receitas de fundos consignados que, em muitos casos, tinham também natureza fiscal, o volume mais avultado de receitas provinha dos impostos. De entre estes, os impostos indirectos são os que tinham peso maior, designadamente os direitos aduaneiros, o imposto do selo e o imposto de consumo de muitos produtos.

Este fenómeno — de os impostos indirectos terem o maior peso — pode considerar-se normal numa região pouco desenvolvida economicamente e onde o movimento das alfândegas oferecia, já nesta altura, as melhores oportunidades de percepção de receitas apesar de isto não permitir realizar os princípios de justiça fiscal.

No que toca aos impostos indirectos, o seu desdobramento no mesmo período foi o que se segue:

UNIDADE: 1 000 CONTOS

	1955	1956	1957	1958
Contrib. Comerc. e Industrial	30	31	33	29
Contribuição Predial	18	20	20	20
Imposto Indígena	134	134	140	166
Imposto de Rendimento	93	102	119	130
Sisa e Imposto Sucessório	11	11	17	28
Outros Impostos	7	17	15	38

Estes dados revelam que, nesta altura, os impostos directos apenas contribuíam

com uma percentagem equivalente aproximadamente a 10% para as receitas totais. Daí se conclui a sua fraca importância nos quadros financeiros gerais.

5. O SISTEMA TRIBUTÁRIO VIGENTE NO ANO DA INDEPENDÊNCIA DE MOÇAMBIQUE

5.1 - CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA

À data de Independência vigorava um sistema tributário que se adequava aos objectivos do Estado colonial português e dimensionado conforme as necessidades orçamentais do mesmo. Para tal, instituiu-se um sistema de administração fiscal também adequado e dotado de pessoal apropriado.

Tratava-se de um sistema fiscal com um nível técnico considerável e, por isso, tido como sendo de legislação complexa e, se se atender ao nível dos agentes económicos revelava-se, de certo modo, inacessível à grande maioria dos contribuintes. Não assentando estritamente em princípios de justiça fiscal e social, permitia uma tributação pesada sobre os rendimentos de trabalho. Para tanto, basta comparar a carga fiscal cumulativa sobre os mesmos com a que é devida nos rendimentos do capital ou de natureza comercial ou industrial. Apesar de o maior volume de receitas provir de impostos incidentes sobre os rendimentos das actividades de natureza comercial e industrial, as taxas acumuladas dos impostos sobre os rendimentos do trabalho eram consideravelmente elevadas.

Releva a acumulação de impostos na tributação dos rendimentos do trabalho, o que dificultava a eficácia do imposto (atingia os 7 o número de taxas a que um trabalhador poderia sujeitar-se).

Nos impostos indirectos, lugar de destaque cabia ao imposto de consumo e direitos aduaneiros onde se verificavam algumas taxas proteccionistas para a importação de produtos aparentemente supérfluos e taxas mais pesadas para os outros que se podiam considerar essenciais ao consumo da população mas que beneficiavam de taxas aduaneiras preferenciais quando importadas de Portugal Continental.

No entanto, é justo reconhecer o elevado apuramento técnico do sistema, não obstante tratar-se de legislação nova, que não tinha tido ainda tempo suficiente para se consolidar.

5.2 - ENQUADRAMENTO FINANCEIRO

Os dados do orçamento de Estado de 1974 são aqueles que melhor podem ilustrar o reflexo do sistema fiscal em vigor à data da independência sobre as finanças públicas.

As receitas, no total de 14 937 884 734\$90, repartiram-se do modo seguinte:

Impostos directos gerais	2 200 200 000\$00
Impostos indirectos	1 904 000 000\$00
Indust. em regime trib. especial	711 680 000\$00
Taxas	701 435 000\$00
Domínio privado do Estado	56 755 305\$00
Rendimento de capital	7 315 186\$80
Reembolsos e reposições	482 251 083\$30
Consignação de receitas	6 072 010 420\$00
Soma da receita ordinária	12 135 646 994\$90
Receita extraordinária	2 802 237 740\$00
Total	14 937 884 734\$90

Incluídos os valores das receitas consignadas — que apesar de algumas revestirem natureza fiscal ou para-fiscal, não têm interesse efectivo para a posição dos rendimentos disponíveis, por representarem mera integração de orçamentos privativos, quer de serviços autónomos quer de fundos legalmente personalizados — obtém-se um volume de receitas fiscais na ordem dos 6 063 636 574\$90.

Sistema concebido e dimensionado de acordo com a política do Estado, mostrava-se suficiente para fazer face à correspondente tabela de despesa que se distribuía de forma seguinte:

Designação	1974
DESPESA ORDINÁRIDA	
Dívida da Província	781 372 956\$00
Governo da Província e Represent. Nacional	34 229 220\$00
Aposentações, jubilações, pensões e reformas	220 000 000\$00
Administração geral e fiscal	2 765 543 525\$00
Serviços de Finanças	251 227 563\$00
Serviços de Justiça	167 732 451\$00
Serviços de Fomento	5 062 431 332\$80
Defesa Nacional	1 243 130 000\$00
Serviços de Marinha	191 612 034\$00
Encargos gerais	1 396 367 913\$10
Exercícios findos	22 000 000\$00
Soma	12 135 646 994\$90
Diferença

DESPESA EXTRAORDINÁRIA

Despesa extraordinária	2 802 237 740\$00
Diferença
Total	14 937 884 734\$90

Pela tabela constante dos anexos se pode verificar que a distribuição das despesas públicas fazia-se por forma a que os Portos e Caminhos de Ferro observassem cerca de 50% das receitas fiscais, as forças de defesa e segurança 30%, apesar de uma parte substancial ser suportada pelo orçamento da "metrópole", a Educação 10% e a Saúde 7%. Esta estrutura ilustra por si as prioridades do Estado Português quanto ao sector ferro-portuário que, orientado para os mercados sul africano e rodesiano, era uma importante fonte de divisas. Por outro lado, os gastos com a defesa e segurança eram reflexo lógico da situação de guerra e as baixas verbas destinadas à educação e saúde correspondiam à situação de concentração dos centros de ensino e hospitais públicos exclusivamente nos principais centros urbanos.

Conclui-se neste capítulo que, não obstante ser um sistema tributário bastante dependente de impostos sobre o Rendimento do Trabalho e sobre impostos indirectos, o que desde logo se pode considerar contrário a critérios de justiça social, ele cumpria, sem dúvida, a função que o Estado Português dele esperava — um nível de receitas suficientes para fazer face às despesas com o funcionamento do seu aparelho.

Outro aspecto importante deste sistema é o conjunto de pequenas taxas e impostos de nível local, ou regional, cujas características e finalidade a que as receitas se destinavam — despesas das instituições locais e autónomas — estavam em perfeita consonância com a forma de organização administrativa e eram dotados de processos orçamentais que permitissem estimular as cobranças.

6 - PRINCIPAIS REGRAS ORIENTADORAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Uma exigência de maior rigor e transparência das finanças públicas determinou a criação de organismos especializados na organização dos orçamentos na Direcção-Geral da Contabilidade Pública, pela sua Repartição do Orçamento que, nos termos do artigo 7 do Decreto nº 25538, de 26 de Junho de 1935 e artigo 16 do Decreto nº 43265, de 27 de Abril de 1961, exercia as funções atribuídas na Intendência Geral do Orçamento, criada pelo artigo 21 do Decreto nº 16670, de 27 de Março de 1929, para a "metrópole", e nos Serviços de Fazenda e Contabilidade, nos termos do Decreto nº 17881, de 11 de Janeiro de 1930, para o Ultramar.

Foram igualmente criadas Inspecções, umas de carácter geral abrangendo todos os sectores da Administração Financeira quer do Continente quer do Ultramar, outras de âmbito mais restrito visando sobretudo a observação e verificação da execução do orçamento e não a sua organização.

Dada a importância do orçamento já assinalada, a sua organização em Moçambique atendia a determinados preceitos tendentes a assegurar a sua clareza e facilitar a execução e fiscalização nuns casos e a torná-lo numa previsão exacta de receitas e despesas neutras.

6.1 - UNIVERSIDADE ORÇAMENTAL

A regra da universidade, quanto ao Ultramar, estava contida no artigo 168 da Constituição Política, na Base LVI da lei orgânica do Ultramar, no Estatuto Político-Administrativo da Província de Moçambique (artº 63) e no nº 2 do Decreto nº 17881, de 11 de Janeiro de 1930. No tocante à discriminação esta regra pode-se considerar implícita nos artigos 5 e 6 do citado Decreto, bem como no artigo 1 do Decreto nº 40712, de 1 de Agosto de 1956, com as alterações que posteriormente lhe foram introduzidas. Por outro lado, a mesma pode-se retirar do artigo 73 do citado Decreto nº 17881, pois estabelecia que a conta de exercício compreende todas as operações de cobrança de receitas e de pagamento de despesas relativamente ao ano económico e realizadas durante o exercício (15 meses) e do nº II da Base LXIII da lei orgânica do Ultramar, onde se dispunha que as contas das despesas coincidiam rigorosamente com a classificação do orçamento em vigor. Quanto à discriminação, no que respeita a Moçambique, de considerar o Decreto nº 36252, de 26 de Abril de 1947, que simplificou a discriminação orçamental relativamente às despesas de 2ª e 3ª classes.

6.2 - NÃO COMPENSAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS OU ORÇAMENTO BRUTO

Esta regra pode considerar-se uma derivada da regra da unidade ou um complemento da universalidade, mas consideramo-la independente, tão só por força das disposições legais onde especialmente se encontrava expressa, se não quisermos dar-lhe aquela independência pela designação que se alcançava do fim visado.

Com efeito, e quanto ao Continente, regulava no Decreto nº 5519, de 8 de Maio de 1919 nos seus artigos 17 e 18.

Embora não tão expressamente quanto no Continente também, no que respeitava ao Ultramar, encontramos disposições em que esta regra estava contida. Assim tinhamos a lei orgânica do Ultramar que no nº II da Base LVI nos dizia:

" O orçamento do cada província ultramarina deve consignar os recursos indispensáveis para cobrir o total das despesas, de modo a assegurar sempre o seu equilí-

brio".

Por outro lado o Decreto nº 17881, de 11 de Janeiro de 1930, fazia também presupor a regra em apreço ao determinar no seu artigo 7:

"A numeração dos capítulos da receita ordinária e extraordinária deve ser mantida mesmo que em qualquer deles não haja despesa a classificar, devendo nesta hipótese inscrever-se no respectivo capítulo um \$ (cifrão)".

A diferenciação existente entre esta e as regras da universalidade e da unidade, estabelece-se porquanto o seu fim visava a inscrição da totalidade das receitas e das despesas sem haver qualquer dedução ou compensação entre elas. Essa finalidade claramente se obtém a partir das disposições citadas.

Finalmente, para que um orçamento tenha a característica de orçamento bruto, ao qual se opõe a regra do orçamento líquido, segundo a qual só devem ser inscritos os excedentes das despesas sobre as receitas e vice-versa, é necessário que todas as receitas, e todas as despesas, sejam incluídas no orçamento sem quaisquer deduções, compensações ou descontos. Ela proíbe que se inscrevam no orçamento os saldos das operações respectivas.

6.3- ESPECIFICAÇÃO OU ESPECIALIZAÇÃO ORÇAMENTAL

Pode-se considerar esta regra das mais importantes da técnica orçamental porquanto está a ela subjacente a clareza dos orçamentos.

Ela traduz que a autorização das receitas e despesas não é dada globalmente, ou seja, em bloco, mas sim pormenorizadamente, por cada categoria. Dito de outro modo, tem por escopo que as despesas do Estado sejam autorizadas pelo créditos orçamentais, por parcelas e não globalmente e que as receitas devem ser descritas discriminadamente no orçamento. De contrário, nem a fiscalização seria possível se o orçamento não fosse suficientemente discriminado.

A regra da especificação, ou especialização orçamental, demonstra a necessidade de no orçamento constarem, com clareza e individualidade, as previsões de cada contribuição, imposto ou taxa e mais ainda a dotação própria para cada um dos diversos serviços atribuídos aos órgãos os competente da administração, por natureza e especialização, isto é, por pessoal, material e encargos diversos.

No que toca a Moçambique a regra da especificação ou especialização orçamental resultava dos artigos 5, 6 e 8 do Decreto nº 17881, de 11 de Janeiro de 1930, alterado pelo Decreto nº 40712, de 1 de Agosto de 1956, no que se referia à receita extraordinária, e pelo Decreto nº 36252, de 26 de Abril de 1947, quanto às despesas, independentemente de outras disposições que, em certos períodos, mandavam inscrever verbas especiais no diversos capítulos da receita e da despesa.

Revestia extrema importância, no que toca a especificação ou especialização, para Moçambique, o mencionado Decreto nº 36252, porquanto estabelecia no seu artigo 4

que as despesas de 2ª classe, "Despesas com o material", na parte respeitante às "Aquisições de utilização permanente" e "Material de consumo corrente", fossem inscritas sem a discriminação por alíneas quanto às duas primeiras e sem qualquer divisão quanto à última. Por sua vez o Decreto nº 40712 tinha igual importância pois fixava os grandes grupos (antigos) em que deviam ser discriminadas as receitas extraordinárias.

De todo o descrito se infere que são vários os fins visados pela especificação e especialização orçamental:

- a) Obrigam-se os serviços a serem cautelosos e previdentes na organização dos seus orçamentos;
- b) Facilita-se a fiscalização orçamental por parte dos órgãos competentes;
- c) Faculta-se a organização de um orçamento geral, convenientemente pormenorizado e, conseqüentemente, uma conta geral devidamente minuciosa; e
- d) Facilitam-se, por fim, até apuramentos estatísticos co-financeiros que muito contribuem para uma boa e sã administração.

CAPÍTULO TERCEIRO

OS GRANDES EIXOS DA POLÍTICA ECONÓMICA INSCRITOS NO III PLANO DE FOMENTO

1. FACTORES CONJUNTURAIS

Em 1973/74, período que precedeu o 25 de Abril, a economia mundial dava indícios de se encontrar em fase de lenta recuperação das profundas perturbações e abrandamento de ritmo a que foi levada pela crise monetária internacional que teve o seu ponto culminante na Declaração de 15 de Agosto de 1971 do Presidente dos Estados Unidos da América, anunciando a decisão do seu Governo em suspender a convertibilidade do dólar, lançar uma sobretaxa de 10 por cento sobre a importação de produtos industriais e reduzir o programa de auxílio ao estrangeiro.

Como reacção ao recrudescimento dos movimentos de capitais especulativos, causados por esta decisão, a maior parte dos países europeus suspendeu as cotações oficiais em relação ao dólar, adoptando sistemas de livre flutuação das cotações.

A esta situação de insegurança cambial veio pôr termo o acordo de Washington de 18 de Dezembro de 1971, por via do qual se regressa a um sistema de paridades fixas, embora com certa margem de flutuações.

Das novas paridades resultou uma sobrevalorização das principais moedas

europeias em relação ao dólar: 13,6 por cento para o marco alemão e o franco suíço; 11,6 por cento para o florim e o franco belga; e 8,6 por cento para a libra esterlina e o franco francês.

A procura de ouro desencadeada pela crise monetária, e a aceitação de uma desvalorização do dólar, conduziram a que a relação de 35 dólares por onça, mantida desde 1935, passasse para 38, em Janeiro de 1971 e para 43.5 dólares por onça no início do ano de 1973.

Entre as consequências mais graves da crise monetária internacional contam-se o surto inflacionista verificado em todos os países e as práticas comerciais restrictivas ou discriminatórias que afectaram o ritmo das trocas mundiais. O comércio mundial, que desde 1965 vinha crescendo a um ritmo impressionante atingindo em 1970 a taxa de 19 por cento sofreu, desde 1971, um abrandamento tão drástico que aquela taxa não atingiu os 3 por cento.

As exportações dos países industrializados passaram de 180 mil milhões de dólares, em 1969, para 225 mil milhões, em 1970 (aumento de 15 por cento), enquanto que em 1973, o seu valor não deve ter ultrapassado os 231 mil milhões, isto é, um aumento de apenas 2,7 por cento.

Os países subdesenvolvidos, que tinham nos industrializados 75 por cento dos seus mercados de exportação, viram a sua taxa de crescimento reduzida para 7 por cento quando, no período de 1965-1970, essa taxa tinha sido de 8 por cento, apesar de vantagens aduaneiras que lhes vinham sendo concedidas e ampliadas em 1972/73.

Com raras excepções, as cotações dos produtos primários continuaram a descer.

Daqueles que mais interessam a Moçambique, apenas a copra experimentou uma baixa muito acentuada, especialmente agravada em 1972.

Quanto ao açúcar, a redução das colheitas de cana em Cuba e nas Antilhas determinou uma escassez mundial que fez elevar a sua cotação.

Em relação ao algodão, o abaixamento dos "stocks", provocou uma tendência altista.

Embora estes dois produtos tenham estado sujeitos, no espaço português, a um regime especial, o algodão com o preço médio de exportação de 180.010\$ por tonelada em 1971, beneficiou de um aumento de 8 por cento em relação ao ano anterior e atingiu a melhor cotação de sempre.

Na sequência de insistentes propostas dos países subdesenvolvidos no sentido de restringir o alcance da "cláusula de nação mais favorecida", por eles tida como injusta pois que, dando tratamento igualitário no comércio internacional, a países que se apresentavam em condições desiguais, os colocava em situação de inferioridade, foi em 1970 aprovado pelo Conselho do Comércio e Desenvolvimento, órgão permanente da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), o projecto de um sistema geral de preferências aduaneiras a seu favor.

Este projecto começou a concretizar-se com a decisão de 25 de Julho de 1971 do

G.A.T.T., autorizando os países industrializados a conceder aquelas preferências a países do terceiro mundo. Nomeadamente o Conselho da Comunidade Económica Europeia decidiu pôr em vigor o sistema a partir de 1 de Julho de 1971, concedendo preferências pautais generalizadas à importação de artigos manufacturados e semiacabados originários de 91 países em subdesenvolvimento, abrangendo ainda aquela decisão uma lista de 150 produtos agrícolas.

É de salientar que, entre os artigos industriais a importar pelos países da Comunidade Europeia com benefícios pautais, figuravam os textéis exportados por aqueles 91 países. Esta decisão passou a afectar, com certa gravidade, alguns países que dela não beneficiando (como Portugal, Espanha, Grécia e Turquia), encontravam na Comunidade Económica mercados importantes.

Ainda no âmbito da instituição de um sistema geral de preferências aduaneiras a favor dos países em via de desenvolvimento, a III Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, realizada nos meses de Abril e Maio de 1972, em Santiago do Chile, dedicou ao assunto especial atenção.

As incidências da conjuntura económica mundial sobre Moçambique, no domínio das trocas internacionais, apresentavam ligações estreitas com a posição da Metrópole perante os movimentos de integração europeia, nomeadamente com as negociações para um acordo com a C.E.E., em que os interesses comuns do espaço português apresentavam aspectos peculiares, que vinham sendo objecto da mais cuidada ponderação.

Quanto à crise monetária internacional, a alteração da paridade entre o escudo e o rand (moeda que acompanhou a desvalorização do dólar), passando a cotação de venda do rand de 40\$26, em Setembro de 1972, para 36\$04,7 em Dezembro seguinte, afectou a economia moçambicana que, com a república da África do Sul, mantém intensas relações e cuja moeda ocupa um lugar dominante na constituição do fundo cambial de Moçambique.

E se é certo que, na troca de mercadorias em que o saldo era desfavorável ao país, a vantagem pertenceu a este, na troca de serviços, em que dominam os prestados nos portos e no transporte ferroviário de mercadorias e em que as tarifas estavam fixadas em rand, os prejuízos sobrelevaram largamente as vantagens.

2. ECONOMIA PORTUGUESA

Não pretendendo fazer uma avaliação do comportamento global da economia do espaço português no período entre 1971/74; a análise que se segue será necessariamente muito sumária e limitada àqueles aspectos parcelares, que relevam para esta matéria.

Na economia do continente continuava a manifestar-se o desequilíbrio entre uma procura intensa, alimentada por meios de pagamento em boa parte originários do exterior, e uma oferta a cuja expansão se opunham persistentes resistências estrutu-

rais dos sectores produtivos.

No fim do primeiro semestre de 1973, o montante dos meios de pagamento em poder do público, no continente e ilhas adjacentes, elevava-se a 109,1 milhões de contos, contra 95,3 milhões em 30 de Junho de 1972, o que significava que aqueles experimentaram um crescimento de 14,5 por cento.

Este crescimento deveu-se a uma expansão da mesma ordem de grandeza das disponibilidades à vista, que constituíam 73,5 por cento do montante dos meios imediatos de pagamento em poder do público.

A extensão dessas disponibilidades, constituída por depósitos à ordem, teria sido em boa parte devida ao intenso fluxo das remessas de emigrantes que, nos últimos anos, se vinha processando a taxas anuais muito elevadas: 21,4 por cento em 1972 e 31,4 em 1973, ano em que atingiram 18,8 milhões de contos.

As pressões de procura interna sem resposta da estrutura produtiva traduziram-se por fortes agravamentos do déficite do comércio externo: de 7 milhões de contos, no fim do primeiro semestre de 1972, passou para 12,7 milhões, no fim do período homólogo de 1973.

Um relance sumário sobre os principais sectores produtivos do continente e ilhas adjacentes deixava prever um comportamento pouco favorável para o ano de 1974.

No final do primeiro semestre de 1973, as importações da Metrópole elevaram-se a 26,3 milhões de contos, representando um acréscimo de 36,3 por cento em relação ao período homólogo de 1972 e as exportações a 13,6 milhões, o que traduz um acréscimo de apenas 10,6 por cento sobre o primeiro semestre do ano de 1971.

O saldo negativo, que em 1972 tinha sido de 7 milhões de contos, passou para 12,7 milhões em 1973, o que equivale a um agravamento de 5,7 milhões de contos em relação ao primeiro semestre de 1972.

As relações de troca entre o continente e o Ultramar durante o primeiro semestre de 1973 reflectiam, em certa medida, o novo condicionalismo imposto pelo actual sistema de pagamentos interterritoriais.

Assim, e sempre em relação ao primeiro semestre de cada ano, as importações originárias do Ultramar, que em 1972 corresponderam a 12,5 por cento do total das importações, em 1973 apenas representaram 11,7 por cento, embora em valor absoluto tenham aumentado.

Nas exportações aquela diferença foi mais sensível: de 21,6 por cento em 1972, passaram para 12,5 por cento em 1973, com uma substancial redução, mesmo em valor absoluto, que foi de 2,7 milhões de contos em 1972 e apenas 1,7 milhões, em 1973.

3. ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE

A economia de Moçambique vinha sendo dominada por fortes pressões sobre a

procura interna sem resposta de igual intensidade das actividades produtoras cuja oferta, além de pouco diversificada, era rigidamente limitada por factores de natureza estrutural.

As pressões sobre a procura tinham resultado, quer do lançamento de empreendimentos do vulto não imediatamente reprodutivos, quer da acumulação de meios imediatos de pagamento, artificialmente criados pelo deficiente funcionamento do sistema de pagamentos interterritoriais do espaço português, vigente até à publicação do Decreto-Lei nº 478/71, de 6 de Novembro.

Dessas pressões resultaram que, não podendo a procura ser satisfeita pela produção interna, as importações aumentaram de 11 por cento em 1969 e atingiram o aumento, sem precedentes, de 25 por cento em 1970 e anos subsequentes.

À conjuntura inflacionista mundial, transmitida ao mercado interno por via das importações, somou-se a conjuntura inflacionista interna, e o índice dos preços no consumidor, em Lourenço Marques, sofreu em 1971 um agravamento de 21 pontos: da média de 134 em 1970 passou para 155 em 1971, isto é, experimentou um agravamento de 15,7 por cento.

Das medidas tomadas antes e depois da publicação do Decreto-Lei nº 478/71 resultou um afrouxamento muito substancial no ritmo expansionista das importações, traduzido por um aumento de apenas 2,9 por cento em 1971.

A política de combate à inflação prosseguia pelo Governo, da qual resultou já que o índice dos preços no consumidor na cidade de Lourenço Marques apenas tivesse crescido 5 por cento nos primeiros seis meses de 1972, não se confinava, todavia, a medidas a curto prazo, com reflexos imediatos no sacrifício do consumidor em geral e em particular do comércio importador. Dessa política fazia parte um conjunto complexo de providências de natureza económica, financeira, monetária e de crédito que, além de procurar desencorajar movimentos especulativos e moderar a procura de bens menos essenciais, visava efeitos de correcção estrutural, nomeadamente no sector comercial, onde uma política selectiva de importações e de redução de custos de distribuição desde há muito se impunha.

Assim, entre as medidas tomadas até ao final de 1973, avultavam a revisão da regulamentação de vendas a prestações, a fixação de novas percentagens de lucro, a revisão do sistema de taxas que oneravam os principais circuitos de produção e comercialização, as alterações introduzidas no sistema tributário, em especial as que visavam estimular o reforço do capital próprio das empresas, encaminhar a poupança privada para o financiamento do desenvolvimento económico e social, aumentar os incentivos fiscais ao reinvestimento de lucros e desagravar os bens de consumo essenciais e as diversas providências destinadas a travar a elevação do nível das rendas, no contexto mais amplo de uma política de urbanismo e habitação tendente a evitar o afluxo incontrolado aos centros urbanos, a criar as necessárias infraestruturas e a proporcionar condigno às classes de mais baixos recursos.

Mercê dos estímulos à produção e de condições meteorológicas relativamente favoráveis, as colheitas de milho, caju, cana sacarina, amendoim e arroz, apresentaram resultados satisfatórios em 1973/74.

No sector da pesca, em que a do camarão ocupava um lugar muito destacado, verificou-se, em relação a este crustáceo — cuja captura quase tinha triplicado em 1972 e atingido um valor superior a 100 mil contos — um aumento de 21,8 por cento no primeiro semestre do ano de 1973 relativamente ao período homólogo do ano anterior.

Quanto à produção industrial durante os primeiros seis meses de 1973, em relação ao período correspondente do ano anterior, registaram-se aumentos muito substanciais, sobretudo nas indústrias dirigidas ao mercado interno, estimando-se em mais de 12 por cento o incremento global do sector.

Dentre as indústrias que experimentaram taxas de crescimento mais elevadas contavam-se, no subsector das indústrias tradicionalmente exportadoras: a do descasque da castanha de caju, cuja produção (em crescimento muito acelerado nos últimos anos) atingiu nos primeiros seis meses de 1973 a cifra sem precedentes de 385 mil contos, o que representava um aumento de 61,8 por cento em relação a igual período do ano anterior; a dos óleos vegetais que, devido a um incremento muito substancial da produção de óleo de amendoim, experimentou um crescimento global de 31,8 por cento; a do chá, cuja produção excedeu a do primeiro semestre do ano anterior em 2325t., o que traduzia um aumento de 20,1 por cento, embora em valor esse aumento seja apenas de 14,4 por cento.

A fabricação e refinação de açúcar, que no início da década de 70 experimentou bom ritmo de expansão, beneficiou também no primeiro semestre de 1973 de um incremento de 4,4 por cento; tratando-se, contudo, de uma indústria cuja laboração é muito mais intensa no segundo semestre de cada ano.

Foi, porém, no subsector das indústrias dirigidas ao mercado interno (ou substitutivas de importação) — e isto por razões conjunturais decorrentes da escassez de meios de pagamento sobre o exterior — que se verificaram aumentos mais significativos.

No comércio externo, a política de importações selectivas conduziu, em 1973, a um abrandamento das importações (em parte substituídas por produção interna).

Quanto às exportações, o comportamento do ano agrícola e os efeitos dos estímulos à produção, já sentidos em alguns sectores, proporcionou um aumento da ordem dos 20 por cento em relação ao ano anterior.

A balança de pagamentos registava, no fim do primeiro semestre de 1973, um saldo acumulado negativo de 334 mil contos, o que representava uma melhoria de 146 mil contos em relação ao período homólogo do ano anterior, não obstante se haverem pago, durante os primeiros seis meses de 1973, 760 mil contos referentes a autorizações emitidas ou a operações efectuadas ao abrigo do anterior sistema de

pagamentos.

Para esta evolução favorável concorreram não só uma estrutura legal mais forte e selectivamente restritiva, como um aumento de receitas de exportações de mercadorias da ordem dos 31 mil contos, uma redução no pagamento de importações no valor de 136 mil contos e um maior volume do saldo positivo apurado nas operações de capitais (60 mil contos, em 1972, contra 28 mil, em 1971), que quase cobriu a quebra relativa verificada no saldo positivo dos movimentos invisíveis correntes, devida essencialmente ao acréscimo menos acentuado das receitas dos transportes, resultante da desvalorização do rand, e à regressão que se vinha notando nas receitas de turismo, a que não foram decerto alheias, por um lado, as medidas de defesa da balança cambial de África do Sul e, por outro, as restrições impostas internacionalmente à aquisição de divisas pelo novo sistema de pagamentos interterritoriais, que vieram acentuar a tendência para o recurso aos mercados paralelos.

Assim, em confronto com idêntico período do ano anterior, durante o primeiro semestre de 1973 a balança de pagamentos de Moçambique registou melhorias no valor de 637 mil contos, dos quais 246 mil diziam respeito a aumentos de receita em transportes e 135 mil a reduções de pagamentos em mercadorias, e agravamentos da ordem de 49 mil contos, dos quais 161 mil resultaram de redução de receitas do Estado, 93 mil de aumento de saídas de rendimentos de capitais e ainda 93 mil verificados na conta de turismo, quer por aumento de pagamentos, quer por redução de receitas.

4- FINANÇAS PÚBLICAS

4.1- ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Em 1973, as receitas ordinárias cobradas totalizaram 9624,9 milhares de contos, excedendo em 1760,5 milhares de contos a correspondente previsão orçamental e registando um acréscimo de 11,2 por cento relativamente às cobranças efectivas de 1970.

Para este resultado contribuíram, de forma decisiva, os impostos directos gerais, os reembolsos e reposições e as receitas consignadas, em que se verificaram aumentos de respectivamente 14,4, 37,2 e 19,4 por cento.

A execução orçamental durante os três primeiros trimestres de 1973, quanto aos impostos directos, permite concluir com segurança que a taxa de crescimento das respectivas receitas registada nos anos anteriores se manteve e que as previsões constantes do orçamento foram excedidas em relação a quase todos eles, com especial relevo para o imposto sobre a aplicação de capitais que, mau grado os reflexos negativos que sobre a sua cobrança se receava resultassem do Decreto-Lei nº 579/70, no final de Setembro registava já uma cobrança superior em cerca de 7 mil contos à

inicialmente prevista.

Também o imposto profissional apresentava, na mesma data, um acréscimo de cobrança de 1 591 contos sobre a previsão, ao mesmo tempo que esta era superada em 7 600 contos pelas liquidações até então efectuadas.

Idêntico fenómeno ocorria também com o imposto sobre as explorações e a contribuição predial urbana, cujas liquidações, no final do terceiro trimestre, excediam em 3 500 e 5 600 contos respectivamente as correspondentes previsões orçamentais.

Significativos foram igualmente os excessos apurados nas cobranças do imposto sucessório e dos impostos directos extintos, os quais ultrapassaram a previsão orçamental em 200 e 9 500 contos, respectivamente.

Sobre os impostos indirectos e indústrias em regime tributário incidiram os reflexos das restrições de importações de mercadorias decorrentes do novo sistema de pagamentos interterritoriais, concorrendo para que a cobrança dos direitos de importação se situasse abaixo dos valores inicialmente previstos, embora os acréscimos noutras receitas destes dois capítulos, nomeadamente em certas classes do imposto de consumo incidentes sobre mercadorias de produção local, nos impostos de consumo sobre a cerveja e o açúcar ou no imposto de selo, viessem cobrindo, com excesso, as quebras registadas naquela primeira categoria de receitas.

Nos restantes capítulos a cobrança processou-se a um ritmo que permitiu que os níveis da previsão orçamental fossem seguramente atingidos e superados, devendo notar-se que, no final de 1973 se verificou já um excesso de cerca de 4 600 contos na cobrança dos rendimentos dominiais.

Quanto à despesa ordinária, tal como aconteceu em anos anteriores, também no ano de 1973 registou-se um considerável retardamento no seu pagamento relativamente aos correspondentes duodécimos, o qual foi imputável, por um lado, ao atraso que se verificou na realização de algumas das mais importantes coberturas financeiras previstas no programa de empreendimentos do III Plano de Fomento e que impunha a utilização das receitas ordinárias para fazer face a encargos do orçamento extraordinário e, por outro, a um deficiente calendário de cobrança dos principais impostos directos, que, concentrando-as em determinados meses do ano, em especial no segundo semestre, conduziu a um muito irregular abastecimento de tesouraria.

Com efeito, embora tenha sido possível aprovar, tempestivamente ao nível provincial, o programa de empreendimentos do Plano de Fomento só mais tarde foram publicados os instrumentos legais que permitiam obter ou dispôr de alguns dos principais recursos para financiamento daquele programa encontrando-se, em finais de 1973, ainda por realizar 360 mil contos da fonte "Tomada de Títulos da Dívida Pública".

4.2- POLÍTICA FINANCEIRA EM 1974

A política financeira em 1974 não poderia deixar de ter em especial consideração os dados da conjuntura económica internacional e provincial acima sisteticamente enunciados bem como a recente evolução das finanças públicas do Estado de Moçambique.

Embora a cobrança das receitas, em 1973, não tivesse sido tão afectada, como inicialmente se receara, pelo novo regime de pagamentos interterritoriais e pela entrada em pleno vigor das disposições tendentes a eliminar a dupla tributação e a evitar a evasão fiscal do espaço português, o certo é que o maior ritmo de crescimento das despesas relativamente às receitas e a necessidade de aumentar a parcela de gastos em investimentos reprodutivos, em especial nos domínios económico e social, continuavam a impôr uma prudente e rigorosa gestão dos dinheiros públicos.

Deste modo, em 1974, não foi afrouxada a rigidez de princípios que vinha presidindo à elaboração do Orçamento Geral, na parte das despesas de quantitativo não determinado por lei ou contrato preexistente, pelo que as providências postas à consideração dos órgãos legislativos para o ano económico de 1974 não foram substancialmente diferentes das propostas nos anos anteriores.

Assim, manteve-se a fidelidade ao princípio legal do equilíbrio financeiro, base fundamental da administração do erário público, e observou-se uma cuidadosa aplicação do critério legal de classificação de receitas e despesas separando os recursos destinados à satisfação de despesas ordinárias dos que se consignam às de carácter extraordinário, orientação adoptada também na própria gestão.

Por outro lado, através da remodelação e simplificação dos serviços, visando a sua maior eficiência e produtividade, procurou-se reduzir despesas ou evitar o seu acréscimo, ao mesmo tempo que se teve especial cuidado em conseguir aumentar a reprodutividade dos dinheiros públicos, pela rigorosa execução dos orçamentos, pela exigência de pontual cumprimento dos prazos de realização dos projectos aprovados, pela máximo aproveitamento de instalações e equipamentos e pela mais perfeita ordenação entre os serviços executores e utilizadores.

No plano das receitas procedeu-se a uma nova e mais perfeita arrumação dentro dos cinco primeiros capítulos do Orçamento Geral, corrigiram-se erros de classificação e de sistematização e tiveram-se em especial consideração os dados da execução orçamental já apurados relativamente ao ano de 1973; o que permitiu igualmente aperfeiçoar o orçamento das despesas e reduzir o número das alterações a introduzir nele ao longo do ano de 1974.

Por sua vez, a modificação das datas de pagamento dos principais impostos directos, conjugada com as alterações introduzidas na liquidação e cobrança do imposto profissional dos empregados e do imposto complementar dos funcionários, resultante de um mais regular abastecimento da tesouraria, possibilitaram uma considerável

redução do habitual atraso no pagamento das empresas públicas e evitaram o inconveniente recurso às disponibilidades ligadas às operações de tesouraria.

Da política fiscal para 1974 fizeram parte, além da manutenção do adicional sobre as colectas do imposto complementar, criado pelo Diploma Legislativo nº 2857, de 28 de Dezembro de 1968, as diversas providências degais contidas no diploma legislativo que promoveu a revisão e actualização do Código dos Impostos sobre o Rendimento e cuja desenvolvida e individualizada justificação se encontrava feita no respectivo preâmbulo e referida no capítulo anterior. De referir que com as alterações introduzidas no regime legal da tributação do rendimento se teve especialmente em vista adequar o sistema fiscal da Província à conjuntura económica e financeira e utilizá-lo como mais dinâmico instrumento de desenvolvimento e como elemento de combate às pressões inflacionistas. Estas são as razões por que se entendeu deixar de tributar as incorporações de reservas, alterar o regime de isenções dos juros dos depósitos, rever profundamente o quadro de isenções da contribuição predial urbana e substituir as taxas do importo profissional, desagravando os contribuintes de mais baixos rendimentos. Por seu turno, as alterações introduzidas no domínio das finanças locais, em especial no que se refere aos adicionais sobre as colectas dos principais impostos directos, além de permitir acelerar o desenvolvimento de regiões menos evoluídas, teve ainda em vista eliminar os efeitos distorçores daqueles impostos na tributação do Estado, restaurando a inicial hierarquia das taxas dos impostos directos, em função da diversa natureza e solidez dos rendimentos sobre que incidem.

Proseguiram os estudos tendentes a aperfeiçoar, simplificar e actualizar o sistema tributário, com especial incidência no regime dos benefícios fiscais visando a descentralização industrial e o desenvolvimento dos distritos do centro e norte da Província, na revisão da tributação dos rendimentos agro-pecuários, na desoneração dos bens de consumo essenciais e na modernização e ajustamento à nova lei civil do regime dos impostos sobre as transacções.

Estes eram, em síntese, os princípios em que assentava a política financeira do Estado (Província) de Moçambique no período imediatamente anterior à Independência, em rigor, até ao 25 de Abril de 1974.

CAPÍTULO QUARTO

CONTROLO FINANCEIRO

1- PRELIMINARES

Passa como moeda corrente que a execução do orçamento implica — obviamente — uma fiscalização financeira. Surgindo como exigência social, cautelar dos vários

aspectos que dão corpo à imparcialidade administrativa que se recomenda; instituiu-se legalmente ao serviço da ordem e do equilíbrio das finanças públicas, pela vigilância crítica e revisão dos actos de execução orçamental.

Acolhida na ordem jurídica moçambicana disciplinando as relações entre os que conferem poderes financeiros e os que administram os recursos públicos — dá tranquilidade à administração, aos interessados nos actos administrativos e aos contribuintes.

A exigência de uma fiscalização eficaz foi impondo, em graus e modos diferentes, medidas de natureza legislativa e disso foram exemplo as profundas reformas financeiras de 1930. Nessa altura, dizia o preâmbulo de um diploma "...que suficientemente garantida nas nossas leis a correcção jurídica das despesas, faltam em absoluto princípios ou instituições que disciplinem ou fiscalizem a sua correcção económica".

Criou-se então a Intendência Geral do Orçamento, organismo por intermédio do qual o Ministério das Finanças exerceria a superintendência e a fiscalização técnica do Orçamento. Entre outras funções, cabia estudar as fórmulas mais económicas do emprego dos dinheiros públicos, propondo as modificações na organização ou na técnica dos serviços que julgasse necessárias para que fosse observada a maior economia dentro da maior eficiência.

Foi-se, assim, com mais ou menos originalidade, firmeza e rigor, estruturando uma legalidade contabilística que se pretendeu instrumento de verdade, susceptível de exteriorizar fiel e escrupulosamente as realizações administrativas.

A contabilidade foi intervindo na orientação da gestão pública, interferindo numa forma constante nos factores determinantes dos actos administrativos, sua autorização, registo, documentação e formalismo.

Como fonte de técnicas, de princípios e de orientação, procura assegurar o cumprimento das formalidades a que as despesas estão sujeitas, vocacionando-se a ser um instrumento ao serviço da ordem económica e da racionalização dos meios postos à disposição do estado.

Não obstante os rígidos princípios que as regras de contabilidade impõem, a gestão pública resiste mal ao poder e depende, em larga medida, do comportamento e valor moral dos agentes e responsáveis

Entretanto, a perda das características tradicionais pelos Estados, através da ampliação e diversificação das suas actividades, aconselhou a necessidade de encontrar fórmulas adequadas para se assegurarem do controlo e cumprimento de uma extensa cadeia de complexidades de ordem social, económica e administrativa.

A alteração de objectivos e atribuições descaracterizou o esquema definidor do Estado tradicional e tem originado profundas reorientações de diversa natureza, designadamente no que respeita à acção fiscalizadora da Administração Pública.

Assumindo funções empresariais e lançando mão de actividades geradoras de

bens destinados ao jogo económico, os Estados alteraram na sua essência os modelos que haviam criado para assegurarem as suas estruturas administrativa.

O intervencionismo crescente do Estado no sector económico veio inevitavelmente reflectir-se sobre a fiscalização das contas públicas, obrigando as Instituições Superiores de Fiscalização a adaptar-se a estas mudanças, por forma a poder habilitar os Parlamentos sobre a rentabilidade, utilidade, economia e eficiência das realizações e operações estatais.

Apesar de continuar a ser atribuição primordial das Entidades Superiores de Fiscalização o controlo da legalidade e regularidade das operações financeiras, verifica-se que, pela sua transcendência, dedicam-se principalmente à verificação da rentabilidade, utilidade, economia e eficiência das realizações dos Estados.

2. NATUREZA JURISDICCIONAL DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA EM MOÇAMBIQUE

A expressão "Controlo de Finanças Públicas" representa apenas uma das funções do Tribunal Administrativo em Moçambique, no sentido da actividade judiciária ou de fiscalização ou, melhor, de "controlo" entendida como simples verificação da actividade dos ordenadores, traduzindo-se por declarações de conformidade com a lei e os princípios financeiros que a informam ⁽³⁾.

2.1- FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E O ORÇAMENTO

Propus-me considerar este tema como núcleo de reflexão e, mais especialmente, privilegiando a matéria das relações entre a fiscalização financeira e o sistema financeiro. Abrem-se, assim, as portas de uma imensa panóplia de problemas e hesitações — tão sensíveis no nível prático-regulativo, como no nível teórico-especulativo.

O enunciado deste tema indica que aqui só nos interessa o orçamento como objecto e instrumento fundamental da fiscalização das finanças públicas. Mas na apresentação deste tema limitei, de certo modo, uma matéria vastíssima, permitindo uma orientação mais segura.

(3) Vidé Diploma do governo de 1901 que institui o regulamento geral da administração da Fazenda, da sua fiscalização superior e da contabilidade pública nas províncias ultramarinas; o Decreto nº 3059 de 25.08.1917, o Decreto nº 46252 de 19.03.1965 que institui o Tribunal Administrativo e a Portaria nº 1984 de 9 de Junho de 1933 que aprova o seu regimento.

3. EXPANSÃO DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

O alargamento considerável das funções de fiscalização na década de 60 e 70 foi não somente inevitável, como ainda representou uma necessidade imperiosa dada a enorme extensão, em diversas formas, das atribuições do estado: económicas, sociais e culturais.

As técnicas financeiras foram postas ao serviço do desenvolvimento e da evolução das funções do Estado, com a necessária repercussão que resultou para o orçamento, a contabilidade, o tesouro e a própria fiscalização financeira.

De uma contabilidade de débitos e créditos caminhou-se para uma contabilidade patrimonial, que devia permitir o conhecimento da situação e do movimento de todos os elementos que constituem o património do Estado.

A Contabilidade Pública, conservando sempre a função primordial de elemento da fiscalização, converteu-se num dos elementos da gestão e num "teste" mais ou menos eficaz.

A fiscalização financeira, como o próprio sistema financeiro, teve em Moçambique uma relação estreita com a estrutura constitucional, a organização dos serviços públicos e as condições políticas, económicas e sociais.

As finanças, como o dinheiro, não são um fim em si próprias: constituindo um meio de realização de uma política, servem um plano do governo, quer se trate de formas intervencionistas ou de economia de mercado.

O orçamento enquanto plano do governo no domínio financeiro, foi simultaneamente objecto e instrumento fundamental da fiscalização da gestão financeira do Estado moçambicano, como ficou dito, tendo as contas de execução a sua organização e estrutura.

Calcular as despesas e receitas que deviam fazer-lhes face, autorizando umas e outras, sendo esta autorização legislativa que conferia o seu carácter ao Orçamento de Estado.

A organização e execução do Orçamento era da competência do governo (Secretaria Provincial de Finanças - Departamento de Execução Orçamental, Inspecção de Crédito e Seguros - e outros), tendo a Assembleia Nacional e o Conselho Legislativo em Moçambique estabelecido as bases da vida financeira do Estado na Lei de Meios ou na Lei da autorização das receitas e despesas. Mas nem toda a actividade do Estado se exercia através do seu orçamento geral. São exemplos disso os orçamentos dos serviços autónomos, os orçamentos privativos e os fundos especiais.

Estes fundos, quase invariavelmente impostos por exigências de conjuntura, davam satisfação à premência de oportunidade e de conveniência económica, social e política. No continente, como em Moçambique, era reprovado o seu abuso.

Pode dizer-se que a competência da fiscalização, bem como a de julgamento do Tribunal Administrativo moçambicano, exercia-se sobre a execução dos seguintes

orçamentos:

- Serviços Públicos do Estado;
- Serviços Autónomos do Estado;
- Corpos Administrativos;
- Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa;
- Organismos de coordenação económica; e
- Fundos especiais, designadamente os de fomento.

Em Moçambique vigoravam as leis de autorização das receitas e despesas, que emanavam do Conselho Legislativo. Funcionava um Tribunal Administrativo, como Tribunal de Contas dos "contáveis", exercendo a fiscalização *a priori* e *a posteriori*, competindo ao Tribunal de Contas de Lisboa, como desenvolverei adiante, o julgamento das contas gerais, ou seja, as contas dos ordenadores.

Como resulta do que ficou dito, não é apenas através do O.G.E. que se exerce a fiscalização financeira.

É meu entender que na realidade as instituições de "controlo" gozando de autonomia em face do que se chamam os poderes legislativo e executivo, devem exercer a sua acção de fiscalização e julgamento, no aspecto jurídico-financeiro, sobre a aplicação de todas as finanças públicas quer essa aplicação se faça por intermédio do Orçamento de Estado ou outras pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

A fiscalização em Moçambique foi exercida não só sobre a execução do O.G.E., mas ainda sobre a dos orçamentos daquelas colectivas de direito público como até sobre as entidades mistas, tais como os órgãos de coordenação económica.

A fiscalização entrava nos domínios da parafiscalidade, enquanto importava sobretudo fiscalizar a aplicação da capacidade contributiva da Província.

Indiscutivelmente a fiscalização deve compreender todas as actividades financeiras do Estado, mesmo as que revistam carácter administrativo, devendo portanto exercer-se para além da actividade financeira que visa o funcionamento dos serviços públicos.

Fiscalização, enfim, que terá um carácter jurisdicional, traduzindo-se em termos "contáveis" redutíveis, por conseguinte, as responsabilidades a espécies "contáveis" expressas em conta corrente; ou terá um carácter de simples verificação de conformidade quando se trate de ordenadores principais, contas de administradores responsáveis pelo activo e passivo das administrações, cujos resultados se verificam através do balanço patrimonial.

4. EVOLUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA NOS DIREITOS PORTUGUÊS E MOÇAMBICANO

Prendendo-se a análise da fiscalização jurídico-financeira à execução dos planos

de desenvolvimento económico e social realizados em Moçambique, relevam para este tema:

- a) A Lei nº 1914, de 24 de Maio de 1935, também conhecida por Lei de Reconstituição Económica;
- b) A Reorganização Industrial, definida na lei nº 2005, de 14 de Março de 1945;
- c) O Fundo de Fomento Nacional, criado pelo Dec. Lei nº 37354, de 26 de Março de 1949;
- d) O I Plano de Fomento, estabelecido para o sexénio de 1953-1958, pela Lei nº 2058, de 29 de Dezembro de 1959;
- e) O Banco de Fomento Nacional, constituído de harmonia com o Decreto-Lei nº 41403, de 27 de Novembro de 1957, e nos termos do Decreto-Lei nº 41957, de 13 de Novembro de 1958;
- f) O II Plano de Fomento, executado no sexénio de 1959-1964, aprovado pela Lei nº 2094, de 25 de Novembro de 1958; e
- g) O III Plano de Fomento, executado no sexénio de 1968-1973.

O saneamento e a reorganização financeiros, bem como o reequilíbrio das contas públicas conseguidos na sequência das reformas financeiras do final da década 20, traduziram-se sobretudo num primeiro momento, na regulamentação geral da Contabilidade Pública e da Administração Fazendária e na criação do Tribunal de Contas.

Com a extensão dos princípios de elaboração do orçamento a Moçambique e a Reforma do Tribunal Administrativo de 1933 inicia-se um ciclo novo na fiscalização jurídico-financeiro naquela parcela.

Sendo o território português na época, juridicamente uno apesar da sua descontinuidade geográfica, esse pressuposto não excluía a consideração das circunstâncias especiais que caracterizavam a vida nas diferentes parcelas. Os problemas distinguiam-se conforme o ambiente em que ocorriam, supondo implicitamente as suas formas e modos de resolução. Assim, no concernerne às despesas a realizar ou realizadas com os planos de desenvolvimento económico e social, a fiscalização relativa ao continente não era a mesma para Moçambique, designadamente quanto aos órgãos fiscalizadores.

No continente a fiscalização era feita de harmonia com as disposições legais de carácter genérico aplicáveis a todas as outras despesas extraordinárias que se realizavam nos vários anos económicos em conta de dotações do Orçamento Geral do Estado e dividia-se em preventiva e posterior.

A fiscalização preventiva efectuada pelo Tribunal de Contas consistia no exame e "visto" prévio das ordens e autorizações relativas a operações de tesouraria, dos contratos de qualquer natureza e valor, e de todos os diplomas e despachos que envolvessem abonos de qualquer espécie com excepção dos previstos na lei.

A fiscalização posterior, também a cargo do Tribunal de Contas, era exercida nos termos do artigo 32º do Decreto nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933, através das

contas que lhe eram enviadas para julgamento por todos os organismos aos quais tivessem sido atribuídas, ou não, verbas destinadas à execução dos Planos.

Em Moçambique, a fiscalização dividia-se em preventiva e posterior, competindo, em primeiro lugar, ao Tribunal Administrativo (Decreto nº 12421, de 2 de Outubro de 1926, base XXXI, e artigos 663º e 669º da Reforma Administrativa Ultramarina) e processava-se, sensivelmente, nos moldes seguidos no continente, sob os mesmos orientadores, sem qualquer sistema próprio ou especial.

O Tribunal de Contas funcionava como tribunal de recursos para as decisões sobre o "visto" e sobre as contas dos responsáveis (nº 3º e alínea c) do nº 6º do artigo 6º do Decreto nº 22257).

Nos termos da base LXIV, nº III, da Lei nº 2066, de 27 de Junho de 1953 (Lei Orgânica do Ultramar). Moçambique enviava anualmente as suas contas de execução orçamental ao Ministro do Ultramar, dentro de prazos estabelecidos e sob a cominação de determinadas sanções, para após verificadas e relatadas serem submetidas a julgamento do Tribunal de Contas e tomadas pela Assembleia Nacional, conforme o previsto no nº 3 do artigo 91º e artigo 171º da Constituição Política.

Deste modo a fiscalização do Tribunal de Contas incidia fundamentalmente sobre a aplicação que às verbas dos planos era dada pelos serviços públicos moçambicanos.

5. PARTICULARIDADES RELEVANTES

- a) Não existiu na ordem jurídica portuguesa qualquer sistema específico vocacionado à fiscalização financeira das despesas com a execução dos planos de desenvolvimento económico e social;
- b) Considerando as diversas fontes de financiamento dos sucessivos Planos, verifica-se que as dotações expressas no Orçamento Geral do Estado e nos orçamentos privativos de Moçambique eram submetidas à fiscalização do Tribunal de Contas e do Tribunal Administrativo de Moçambique e que as verbas de outras proveniências, tais como as obtidas através das instituições de previdência, das instituições de crédito e particulares, das empresas seguradoras, do autofinanciamento privado, de certo autofinanciamento público e de quaisquer outros recursos de natureza e aplicação privada, não eram obrigadas àquela fiscalização;
- c) A Conta Geral do Estado no continente apresentava desde o ano de 1950 a Conta das Receitas e Despesas do Fundo de Fomento Nacional e no seu balanço referido a 31 de Dezembro de cada ano (artigo 6, § único, do Decreto nº 37724, de 2 de Janeiro de 1950, que ampliou as atribuições do Fundo). Além de se mostrar integrada na Conta Geral do Estado, a Conta do Fundo de Fomento Nacional era julgada separadamente pelo Tribunal de Contas, que

fiscalizava assim o destino dado aos meios que por intermédio daquele organismo eram entregues às entidades beneficiárias.

Porém, e sempre que essas mesmas entidades fossem empresas de carácter privado, a acção fiscalizadora do Tribunal limitava-se a verificar se os meios postos à disposição de tais empresas estavam de acordo com os respectivos planos aprovados em Conselhos de Ministros, pois a aplicação dada aos fundos pelos beneficiários saía fora do âmbito das atribuições do Tribunal de Contas;

- d) Ao verificar-se a informação dos serviços sobre o cabimento na dotação orçamental destinada ao encargo, quando as despesas a realizar mediante contrato tivessem expressão orçamental em mais de um ano económico, deveria ter-se em atenção o disposto no artigo 22º do Decreto-Lei nº 41375, de 19 de Novembro de 1957, que exigia a autorização prévia por meio de decreto fundamentado e referendado pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro da pasta respectiva.

Justificam-se e compreendem-se as cautelas seguidas em face da regra da anualidade orçamental, que só por virtude de razões muito ponderosas poderia ou deveria ser contrariada;

- e) No Ministério das Finanças o mecanismo da fiscalização das despesas do orçamento Geral do Estado diferindo do que era adoptado em Moçambique, assentava basicamente nos artigos 6º e 10º, do Decreto nº 5519, de 8 de Maio de 1919.

Tratava-se de um plano de fiscalização que, porque criteriosamente aplicado, trazia vantagens aos objectivos da contabilidade pública daquele Ministério.

Porém, o sistema de fiscalização em Moçambique, decalcado no da Metrópole, anterior a 1919, regia-se pelo vestusto Regulamento de Fazenda de 1901, pejado de disposições obsoletas.

Nos últimos anos a fiscalização financeira assumiu particular relevância, dada a multiplicidade de verbas globais inscritas nos orçamentos gerais de Moçambique destinadas a subsidiarem na Metrópole, e por vezes simultaneamente na Metrópole e no Ultramar, organismos de utilidade reconhecida.

6. NATUREZA E ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, FISCAL E DE CONTAS EM MOÇAMBIQUE

A constituição de 1933 limitava-se a estabelecer a competência da Assembleia Nacional para: "tomar as contas respeitantes a cada ano económico, as quais lhe serão apresentadas com o relatório e decisão do Tribunal de Contas e dos demais elementos que forem necessários para a sua apreciação".

Relevam na apreciação que se segue:

- A lei nº 5/72, de 23 de Junho, Lei Orgânica do Ultramar;
- O Decreto nº 545/72, de 22 de Dezembro, que aprova o Estatuto Político-Administrativo da Província de Moçambique;
- O Regulamento Geral da Administração da Fazenda, da sua fiscalização superior e da contabilidade pública nas Províncias Ultramarinas de 1901;
- O Decreto nº 3059 e 3090, de 25 de Agosto de 1917, que reorganizam os Serviços de Fazenda das Colónias e os serviços da Direcção-Geral de Fazenda das Colónias respectivamente;
- A Portaria nº 1984, de 9 de Junho de 1933, que cria o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas na colónia de Moçambique; e
- O Decreto nº 46252, de 19 de Março de 1965, que reforma a estrutura dos Tribunais Administrativos de Angola e Moçambique;
- Finalmente, as leis orçamentais da Província, a miríade de instruções, directivas e ordens de serviço emitidas pelos Ministérios do Ultramar e das Finanças; do Tribunal de Contas da Metrópole; pelo Governo Geral de Moçambique e a Secretaria Provincial de Finanças.

Circunscreverei a minha análise fundamentalmente a actividade de controlo exercida pelo órgão jurisdicional de eleição, ou seja o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, dado o volume e maior ou menor eficácia das suas intervenções nesta matéria.

A fiscalização financeira assumiu desde logo apesar da Constituição da 1933 ser pouco clara neste domínio, uma importância significativa, porquanto havia que prever a existência de mecanismos de controlo que permitissem aos órgãos representativos dos cidadãos certificarem-se da correcta e adequada gestão orçamental.

Complementando a fiscalização política e administrativa consagradas no Decreto nº 545/72, de 22 de Dezembro e na Lei de 1901, perfila-se a fiscalização jurisdicional da execução do orçamento e não só, competindo ao Tribunal Administrativo Fiscal e de Contas exercer a função de exame e visto com atribuições iguais às que na metrópole competiam ao Tribunal de Contas, cf artigos 14º e 15º da Portaria nº 1984

Exercendo as funções descritas, o Tribunal Administrativo assumia-se um verdadeiro tribunal integrado no poder judicial — artigo 12º da citada portaria.

A lei sujeitava, assim, a execução do orçamento de uma apertada fiscalização de natureza administrativa e judicial, destinada a garantir que aquela decorresse com inteiro respeito pela previsão orçamental e de acordo com as regras legalmente prescritas, tendo em vista a obtenção da transparência, regularidade e eficácia na gestão das finanças públicas.

6.1. O INSTITUTO DO "VISTO" INSCRITO NAS ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EM MOÇAMBIQUE

O alcance e significado do visto no comércio jurídico e na vida administrativa tem sido fonte de dúvidas e dá lugar, por vezes, a interessantes controvérsias.

Numa primeira noção, o visto constituiu e constitui um elemento essencial do acto administrativo porque traduzindo uma cooperação indispensável de um órgão superior da vida do Estado.

Aliás, no direito português e segundo a Constituição de 1933, os órgãos superiores da vida do Estado exerciam funções de colaboração de interesse social e bem comum.

O acto fiscalizador do visto denuncia, por consequência, a legalidade geral do acto administrativo, proclama-a, atesta-a mesmo, mas não contribui, em nosso entender, para a sua perfeição jurídica ou, melhor, não o contempla por isso.

Porém, reconhece a existência de uma obrigação positiva para o Tesouro, torna legal e exigível a dívida do Estado e afirma que pode seguir, ou dito de outro modo, que o Orçamento lhe assegura os meios de realização o total.

Deste modo o visto aparece como conteúdo afirmativo de que o acto pode realizar-se sem prejuízo nem objecções e que a sua melhor garantia para este efeito se encontra no facto de dispôr de meios financeiros para tanto.

Não é pois um elemento essencial na construção jurídica, pois não entra na formação do acto administrativo, mas é um meio fiscalizador que apontando viabilidade geral, atesta capacidade de resolução financeira no reconhecimento de uma obrigação de pagar pelo Tesouro ou por sua conta.

Os meios são assim garantia da realização dos fins e o acto administrativo de teórico e construído se afirma resolutorio e exequível.

Daí a recusa vem a ser um obstáculo insuperável à sua marcha, excepto se o executivo ignorar, não o acatando.

Estes constituem os eixos por que se pautou o Tribunal Administrativo em Moçambique.

6.2. OBJECTIVOS DO VISTO

Como o visto era apostado materialmente nas escrituras, minutas, portarias, poderia suscitar a ideia de que se visava o título, documento, contrato, enfim, o diploma ou instrumento.

Uma análise mais demorada, referenciando o Decreto nº 18962 relativo as reformas do serviço de visto e ao Decreto com força de lei nº 22257, revela que o visto vai incidir e visar os actos que mostram os movimentos de administração e que traduzem uma declaração de vontade competente das autoridades e agentes por muito comple-

xos que aqueles se apresentem.

Nos créditos especiais e nas obrigações gerais vai procurar os encargos assumidos pelo governo em nome do contribuinte.

Nos diplomas e decisões de agentes públicos visa a autorização, a ordem, os lances característicos de gestão administrativa e financeira.

Os títulos, diplomas, portarias, alvarás, contratos e minutas apenas concretizavam decisões, ou seja, serviam de forma extrema à afirmação relevante de vontade e prestavam-se à oposição no aspecto material das duas assinaturas que atestavam ter sido visados.

Em suma, embora aposto na minuta, contrato, diploma ou escritura o visto procura — para além da sua formulação externa — o seu carácter intrínseco que revela os movimentos e afirmações da Administração Publica em desenvolvimento.

7. CONCLUSÕES

As considerações que produzimos a respeito do sentido da fiscalização jurídico-financeira remetem-nos para a ideia do exercício do controlo financeiro com uma largueza, cuja amplitude terá de situar-se, certamente, para além do clacissismo financeiro-jurisdicional ou da rígida segmentação dos princípios que tradicionalmente o disciplinam e caracterizam.

Isso não colheria face ao ritmo acelerado de evolução dos fenómenos, incompatível com o atraso das instituições superiores encarregadas por velar pela ordem e segurança económicas.

Em sede de fiscalização jurídico-financeira das despesas decorrentes da execução de planos de desenvolvimento económico e social o critério tem de pautar-se pelo razoável alargamento da jurisdição, isto é, do conteúdo e alcance da jurisdição.

Impõe-se a indagação e aferição dos próprios objectivos económicos e sociais em presença, termos em que o problema ultrapassa os limites da estrita legalidade formal da despesa, para tornar-se num problema de legalidade formal e substancial.

Finalmente, envolvendo a execução dos planos de desenvolvimento económico e social a alocação de verbas de volume extraordinário e dado o carácter do acentuado interesse público e de forte impacto, justo é submeter tais gastos à fiscalização através de órgãos jurisdicionais superiormente constituídos e habilitados a interpretar, no devido grau as determinantes do plano e a aplicarem as normas destinadas a regular o justo emprego das respectivas dotações orçamentais.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

Carrasco, Estevão;

- *Fiscalização: Burocracia ou Eficácia*; in "Boletim Trimestral do Tribunal de Contas", nº 16, Dezembro, 1983, págs. 10 e seguintes;

Espergueira, M.A.D.;

- *As despesas Públicas e a Administração Financeira do Estado*; Lisboa, 1986;

Farinha, João de Deus Pinheiro;

- *A função do Tribunal de Contas na Sociedade Democrática*; in "Boletim Trimestral do Tribunal de Contas" nº 19, Setembro, 1984;

Franco, A.L.P. de Sousa;

- *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*; vol. I, Lisboa, 1974;
- *Evolução das Finanças Públicas Portuguesas — Aspectos Estruturais 1900/1980*; 1982;
- *Conclusões dos Congressos da INTOSAI*; Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas, Lisboa, 1991;

Gonçalves, Maria Manuela Mateus;

- *O Processo no Tribunal de Contas*; in "Boletim Trimestral do Tribunal de Contas", nº 32, Dezembro, 1987, págs 7 e seguintes;

Lobo, J.J. Ferreira;

- *Regimento do Tribunal de Contas*; 1872;

Martins, Guilherme d'Oliveira;

- *Constituição Financeira*; 2º vol. AAFDL, 1984/85;

Oliveira, Artur Águedo de;

- *Problema Constitucional da Conta Geral do Estado*; Imprensa Nacional, Lisboa, 1948;
- *A Fiscalização Financeira Preventiva no Direito Português*; Lisboa, 1959;

Pereira, Ernesto da Trindade;

- *A Evolução Recente da Conta Geral do Estado*; Tribunal de Contas, Lisboa, 1959
- *Fiscalização Superior e o Orçamento do Estado*; in "V Congresso Internacional das Instituições Superiores de Fiscalização das Finanças Públicas", Lisboa, 1965;

Santos, Humberto de Freitas;

- *As Experiências Adquiridas pelas Instituições Superiores de Controle na Elaboração dos Processos Administrativos e Financeiros dos Países Antigos e Jovens*; in "V Congresso Internacional das Instituições Superiores de Fiscalização das Finanças Públicas", em Jerusalém, 1965;

Teixeira, António Braz;

- *Finanças Públicas e Direito Financeiro*;

Fazenda do Ultramar;

- *Revistas técnicas e de Cultura Profissional.*

DOCUMENTOS

LISTA DE ANTIGUIDADE DOS MAGISTRADOS (1992)

Lista de antiguidade dos Magistrados do Tribunal de Contas, com referência a 31 de Dezembro de 1992, organizada nos termos dos artigos 72º a 79º (Capítulo VI - Antiguidade), da Lei nº 21/85, de 30 de Julho:

CATEGORIA E NOME	Data da Posse ou Início de Funções na Categoria	Número de Dias descontados	Tempo contado para a Antiguidade na Categoria		
			Anos	Meses	Dias
CONSELHEIRO PRESIDENTE: António Luciano de Sousa Franco	1986.06.05	---	06	07	02
CONSELHEIRO VICE PRESIDENTE:					
1. Alfredo José de Sousa	1986.06.05	---	06	07	02
2. João Manuel Fernandes Neto	1987.06.08	---	05	06	29
CONSELHEIRO:					
1. Antero Alves Monteiro Dinis a)	1978.09.08	---	14	03	29
2. José Faustino de Sousa	1985.10.01	---	07	03	04
3. José António Mesquita	1987.01.29	---	05	11	09
4. João Pinto Ribeiro	1987.07.28	---	05	05	09
5. Fernando José de Carvalho Sousa	1988.02.03	---	04	11	04
6. José Alfredo Mexia Simões Manaia	1988.03.03	---	04	10	05
7. Manuel António Maduro	1988.06.01	---	04	07	05
8. Júlio Carlos Lacerda de Castro Lopo	1990.09.17	---	02	03	17
9. João Augusto de Moura Ribeiro Coelho	1990.09.17	---	02	03	17
10. José Alves Cardoso	1990.09.17	---	02	03	17
11. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha c)	1990.09.17	---	02	03	17
12. Arlindo Ferreira Lopes de Almeida	1990.09.17	---	02	03	17
13. Manuel Raminhos Alves de Melo	1990.10.25	---	02	02	09
14. Maria Adelina de Sá Carvalho	1990.12.17	---	02	00	16
15. Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa	1991.01.28	---	01	11	09
16. António Joaquim Carvalho	1991.05.14	---	01	07	23
17. José Manuel Peixe Pelica	1991.08.05	---	01	05	00

Observações:

a) Exerce o cargo de Juíz do Tribunal Constitucional, desde 1983.04.06

b) Colocado na Secção Regional do Tribunal de Contas da Região Autónoma dos Açores, desde 1985.10.01

c) Colocado na Secção Regional do Tribunal de Contas da Região Autónoma da Madeira, desde 1990.09.17

Tribunal de Contas, em Lisboa, em 1993.01.22

O CONSELHEIRO PRESIDENTE

António Luciano Pacheco de Sousa Franco

**DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O PRESIDENTE
DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS,
PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO,
POR OCASIÃO DO ENCONTRO INTERNACIONAL DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS E INSTITUIÇÕES CONGÉNERES
DA AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL**

Évora, 7 de Maio de 1992

Senhor Reitor da Universidade de Évora
Senhores Presidentes de Tribunais de Contas e "Contralores Generales"
Senhores Delegados ao Encontro Internacional de 1992
Senhores Conselheiros e Procuradores-Gerais Adjuntos
Minhas Senhoras e Meus Senhores

1. É com grande satisfação que, em meu nome pessoal e no da Instituição a que presido, dou as boas-vindas a V. Exas., por ocasião do Encontro internacional de 1992.

O Tribunal de Contas e o País sentem-se muito honrados com a presença entre nós de tão ilustres visitantes, representantes de Instituições Supremas de controlo financeiro externo e independente.

2. Desejamos que esta visita, ainda que breve, possa servir para reforçar os laços de solidariedade e cooperação entre as nossas Instituições, num tempo em que as funções que lhes estão confiadas são da maior importância, como o atestam as alterações profundas que se têm verificado, nomeadamente nos Países da Europa Central e Oriental e mesmo até ao nível do Tribunal de Contas da Comunidade Europeia, recentemente elevado a Instituição Comunitária plena pelo Tratado da União Europeia, que será ratificado pelos doze Estados-membros até ao final de 1992.

Tal como a Espanha, Portugal participa activamente neste esforço de construção europeia, combinando as duas dimensões do aprofundamento — bem ilustrada pelo reforço do estatuto e dos poderes do Tribunal de Contas da Comunidade Europeia — e do alargamento — consubstanciada no Tratado do Porto de 2 de Maio passado, que criará, a partir de 1 de Janeiro de 1993, o Espaço Económico Europeu, firmado pelos "Doze" da CEE e pelos "Seis" Estados da Associação Europeia do Comércio Livre (EFTA), e do qual também resultam acrescidos poderes e responsabilidades para as instituições supremas de fiscalização financeira da Comunidade e dos Estados. A importância das finanças públicas e da sua fiscalização suprema e independente é bem ilustrada pelo reforço do seu papel no momento actual da integração europeia — como o é, também, o papel da fiscalização exercida sobre os dinheiros públicos, logo do povo contribuinte, na construção de novos Estados democráticos na Europa Central e Oriental, que igualmente acompanhamos através da EUROSAL. Eis aqui exemplos de áreas novas em que, crescendo ao prazer destes encontros nas línguas e nas culturas comuns, a partilha de experiências entre os Tribunais de Contas de Espanha e Portugal e as instituições irmãs da América Central e do Sul, também elas atentas à integração regional como dimensão imprescindível do desenvolvimento no âmbito da economia mundial, pode ser útil e prática.

3. Cumpre-me salientar quanto me é particularmente agradável dirigir-lhes aqui a palavra, na Universidade de Évora — onde incessantemente se renova a busca e a divulgação do saber na continuação de uma tradição que remonta ao Século XVI —, e cujo Magnífico Reitor, aqui presente, desejo saudar calorosamente, agradecendo-lhe a sua presença e a amabilidade que teve em ceder as instalações da Universidade para a nossa confraternização.

Não deixarei também de referir a satisfação que me causa a oportunidade deste convívio na cidade de Évora, implantada em "ampla colina de declives brandos", como lhe chamou um escritor local, e sobre a qual se pode dizer que, como poucas, reflecte o próprio passado do Portugal, em particular do seu Sul, tão especialmente ligado ao Encontro de Culturas com os povos de fora da Europa. Aqui se misturaram — como o certificam os seus monumentos e a sua arquitectura — várias culturas ao longo dos tempos, desde os mais remotos.

As suas ruas foram palco de muitos episódios marcantes da nossa história.

A cidade de Évora foi também algumas vezes — e sobretudo na dinastia de Avis, no decurso da qual se promoveu a aproximação de Portugal ao Mundo — a sede da corte e, verdadeiramente, a capital de Portugal.

É, pois, nesta cidade, que a UNESCO já distinguiu como património da Humanidade e em que um futuro de progresso se implanta, pujante, sem desprezar um passado venerável, que lhes desejo uma estadia feliz em Portugal.

Desejo que esta visita, ainda que breve, possa contribuir para o êxito do nosso Encontro Internacional e constitua uma efeméride marcante no convívio mutuamente enriquecedor que ele nos está proporcionando.

Muito obrigado a todos.

Évora, 7 de Maio de 1992

**XIV CONGRESSO DA INTOSAI
WASHINGTON, OUTUBRO DE 1992
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

NOTA DE APRESENTAÇÃO

1. O XIV Congresso do INTOSAI, realizado em Washington com a participação de cento e vinte das cerca de 150 instituições nacionais de controlo financeiro independente, contou com a activa participação do Tribunal de Contas da República Portuguesa, quer mediante a apresentação de relatórios sobre todos os temas agendados, quer pela intervenção oportuna no decurso dos trabalhos.

2. No decurso dele efectuou-se a admissão como novos membros da INTOSAI dos Tribunais de Contas de Cabo Verde e da Guiné-Bissau, instituições-irmãs de língua portuguesa com as quais o Tribunal de Contas português tem desde o seu nascimento as mais estreitas relações de amizade e cooperação. Com Portugal e o Brasil, ficam pois a ser quatro as instituições da língua portuguesa no seio da INTOSAI.

3. Como em todos os anteriores Congressos⁽¹⁾, as conclusões exprimem em seguimento de relatórios múltiplos, o estado actual do controlo financeiro, na situação das suas instituições, nos critérios de fiscalização e nos problemas do presente e do futuro. A situação presente — que nos apercebemos, em particular no seio da EUROSAI, caracteriza-se por um evidente reforço das instituições independentes de controlo financeiro, que vão sendo aceleradamente constituídas nos Estados, que até agora não as possuíam: os Estados ex-comunistas e os Estados menos desenvolvidos do Mundo. O aparecimento de novas instituições — que é um sinal de racionalidade financeira, além de constituir palpável prova de democracia — é o traço mais evidente da actual situação no Mundo que salta aos olhos se compararmos o universo das instituições superiores de controlo no Congresso de Berlim, em 1989, com o de Washington, em 1992.

Não menos importante é a continuidade no plano mundial — como no das regiões continentais, no da Comunidade Europeia ou mesmo nos domínios nacional e regional — da actualização e harmonização de métodos de controlo, exigidas pela modernização contínua dos Estados e da sua actividade financeira.

As conclusões do INCOSAI de Washington, nesta senda, dão conta de muitas das questões da modernização: a publicação dos resultados, a informatização, o controlo

(1) Cujas conclusões foram traduzidas e editadas: Tribunal de Contas, INTOSAI Conclusões dos Congressos, Lisboa 1991.

ecológico, os critérios de avaliação de programas, o controlo das empresas públicas, o controlo das privatizações, a harmonização de normas e regras de controlo, contabilidade e auditoria, de controlo interno, de controlo da dívida pública (em graus diferentes de progresso): eis algumas das realidades e tendências marcantes.

Para mencionar apenas um trabalho que chegou ao final, a aprovação — em termos dinâmicos de permanente melhoria das Regras de controlo, que proximamente se divulgarão em português, representa um passo importante para a melhoria de critérios de auditoria na generalidade dos Estados e para a harmonização e, se necessário, a uniformização de critérios de apreciação em auditorias de legalidade e regularidade como de resultados.

4. Um último comentário apenas para sublinhar que, se em Portugal se alcançaram níveis razoáveis de independência, em diversos outros domínios há muito que progredir: esta observação dirige-se sobretudo ao legislador e às autoridades que decidem sobre a afectação e a gestão de recursos humanos e orçamentais (o Parlamento e o Governo). Sublinhem-se apenas os principais, em que é urgente avançar — na linha de propostas já feitas pelo Tribunal de Contas nacional — e claro, nem sequer se conceberia a possibilidade de haver recuos:

- A comunicação e publicitação das decisões.
- A necessidade de controlo de gestão (na forma mais avançada da avaliação de programas e de políticas públicas).
- O controlo das empresas públicas (conceito que, se o olharmos, por exemplo, para o Direito Comunitário Europeu, inclui as empresas privadas dominadas ou controladas pelo Estado e outras entidades públicas), no plano da legalidade como no da gestão (ou dos resultados).
- O controlo das privatizações.
- A coordenação estreita das instituições superiores de controlo com o controlo interno.

Eis aqui domínios que, no plano dos poderes jurídicos como no dos reais, assumem aqui e agora evidente urgência.

I. INTRODUÇÃO

O XIV Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas (XIV INCOSAI) teve lugar em Washington, D.C., de 18 a 23 de Outubro de 1992. Cento e vinte Instituições superiores de controlo das finanças públicas, representando os diferentes sistemas de controlo e cada um dos Grupos Regionais da INTOSAI, deliberaram sobre os temas "Controlo num meio em mutação" e "A contribuição das Comissões permanentes da INTOSAI para a melhoria da gestão financeira dos governos"

Os acordos de Washington, que constituem uma síntese dos temas examinados, assim como conclusões e recomendações formuladas pelas Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas aquando das suas deliberações, contam-se entre os principais resultados deste Congresso. Os temas e subtemas específicos abordados foram os seguintes:

Tema I: O controlo das finanças públicas num meio em mutação: a evolução do papel desempenhado pelas ISC

Subtema IA: Experiências em matéria de mudança de alcance do controlo

Subtema IB: A avaliação de programas: uma forma de análise em desenvolvimento

Subtema IC: A inspecção das empresas públicas: mudanças de abordagem e de técnicas

Tema II: A contribuição das comissões permanentes da INTOSAI para a melhoria da gestão financeira dos governos

Subtema IIA: Contabilidade

Subtema IIB: Controlo

Subtema IIC: Controlos internos

Subtema IID: Dívida pública

O XIV Congresso teve em consideração, nas suas deliberações, preciosas contribuições contidas nos três documentos de fundo preparados pelos relatores do tema I, nas apreciações das Comissões Permanentes sobre o Tema II, e nos relatórios nacionais e comentários transmitidos antes do Congresso por mais de cem Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas. Esses documentos foram examinados no decurso do Congresso no quadro de três sessões plenárias e de vinte e seis sessões de discussão. Essas contribuições constituem a base dos Acordos de Washington.

II. PREÂMBULO

O XIV Congresso das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas, reconhecendo as mudanças significativas de ordem política e económica que ocorrem no Mundo e o impacto dessas mudanças nas Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas, reconhecendo que, para além das diferenças entre os poderes das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas, os membros da INTOSAI têm um objectivo comum que é o de ajudar a garantir a obrigação de dar conta dos fundos e programas públicos, nos seus respectivos países;

consciente do interesse que tem para as Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas o facto de poderem invocar em seu favor um documento comprovativo, no cumprimento do seu mandato;

considerando os termos da Declaração de Lima e os trabalhos dos treze congressos anteriores, e baseando-se naquela Declaração e naqueles trabalhos;

reconhecendo o precioso contributo das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas, que participaram no XIV Congresso;

reconhecendo o valor dos trabalhos realizados pelos grupos regionais da INTOSAI, a Revista Internacional da Verificação das Contas Públicas e a Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI;

confirmando o interesse em integrar os trabalhos das Comissões permanentes da INTOSAI nos trabalhos do XIV Congresso e verificando, com satisfação, a aprovação dos trabalhos das Comissões pelo Congresso;

consciente da complementaridade e da inter-relação dos temas abordados no Congresso, e reconhecendo a necessidade de manter e encorajar uma comunicação continuada sobre estes temas entre todas as Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas, as Comissões da INTOSAI e outros organismos;

CONGRATULAM-SE pelo facto de o documento intitulado "Os Acordos de Washington" constituir um precioso testemunho sobre os resultados dos trabalhos do XIV INCOSAI e responder às necessidades concretas, actuais e revisíveis das ISC; e

DECIDE ADOPTAR OS ACORDOS DE WASHINGTON

III. RECOMENDAÇÕES

SUBTEMA IA: EXPERIÊNCIAS EM MATÉRIA DE MUDANÇA DE ALCANCE DO CONTROLO FINANCEIRO

Em virtude da grande diversidade dos mandatos e das filosofias do controlo, presentes entre as ISC, não foi possível obter um consenso sobre a proposta que visava exortar as ISC a adoptar o princípio da liberdade na comunicação dos resultados. No

entanto, ficou acordado que, nos casos em que as condições o permitissem, as ISC deveriam:

- comunicar os resultados dos controlos, com conhecimento de causa, e
- não perder de vista o seu papel de agentes da melhoria e de veracidade financeira quando procedem à comunicação dos resultados.

A INTOSAI deveria encorajar as ISC, que têm uma grande experiência do controlo informatizado, a dedicarem-se de forma activa à partilha da informação dos programas e das instruções de controlo.

Constatando a pouca experiência de um grande numero de ISC, cujos países conhecem novas formas de governo, os participantes recomendam à INTOSAI que encoraje e facilite a assistência às ISC, para que elas possam desenvolver e definir o seu papel ainda em gestação.

As ISC admitem, no entanto, que a crescente importância destas questões necessite de um exame mas aprofundado, com vista à orientação e ajuda aos países membros. Por consequência, recomenda-se:

- que a INTOSAI crie uma comissão, ou um grupo de trabalho, encarregados de estudar os papéis a desempenhar e as necessidades das ISC em matéria de controlo ecológico; e
- que o controlo ecológico seja a matéria dum tema para o próximo INCOSAI, em 1995

SUBTEMA IB: A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS É UMA FORMA DE ANÁLISE EM DESENVOLVIMENTO

A INTOSAI deveria reconhecer que a avaliação de programas é uma diligência útil para as ISC, no intuito de exercerem plenamente as suas competências em matéria de controlo da gestão.

A INTOSAI, reconhecendo que a avaliação de programas deveria ser, em primeiro lugar, a preocupação dos organismos controlados, deveria apoiar os esforços das ISC para porem em prática as suas prerrogativas em matéria de avaliação de programas, numa abordagem adaptada às questões tratadas.

A INTOSAI deveria ajudar as ISC que desejassem desenvolver ou reforçar as suas capacidades em matéria de avaliação de programas, instituindo uma comissão para o efeito, que teria como tarefas:

- Criar uma definição a utilizar na avaliação de programas e identificar as etapas

de colocação ou de execução de um programa, propícias à realização duma avaliação.

- Estudar a possibilidade de estabelecer orientações e critérios que facilitem o bom resultado das avaliações de programas.
- Examinar a oportunidade de criar um dispositivo de recolha e difusão de informações que permitissem aos diferentes países a troca de ideias, de experiências e saber-fazer.
- Identificar as competências necessárias para efectuar avaliações de programas e definir planos de acção que permitam adquiri-los.

Procurar o meio mais adequado para comunicar as conclusões sobre as avaliações de programas, para que estas avaliações produzam o seu total efeito.

SUBTEMA IC: O CONTROLO DAS EMPRESAS PÚBLICAS: MUDANÇAS DE ABORDAGEM E DE TÉCNICAS

É desejável que:

- As ISC sejam legalmente mandatadas para controlar todos os tipos de empresas públicas e efectuar não só controlos financeiros mas também controlos de resultados.
- As ISC tenham livre acesso a todas as informações de que considerem ter necessidade, de modo a garantir que as empresas públicas prestem inteiramente contas das suas actividades. Todavia, nos seus relatórios, elas são livres de tomar as disposições necessárias para protecção das informações confidenciais de carácter estratégico ou sensível.
- As ISC examinem com muita reflexão as vantagens e consequências da utilização, no controlo das empresas públicas, da tecnologia informática, incluindo as técnicas de controlo assistido por computador.
- As ISC efectuem, na medida do possível, controlos horizontais de aspectos escolhidos de todas as empresas públicas, além de controlos integrados de empresas escolhidas.
- As ISC examinem a exequibilidade do desenvolvimento gradual de metodologias e práticas distintas no domínio do controlo da protecção social e ecológica.
- As ISC prestem uma atenção particular à formação de auditores, à actualização das suas competências e ao recurso a peritos externos, a fim de obterem uma fórmula apropriada de diversificação do pessoal para o controlo das empresas públicas.

- As ISC tenham a flexibilidade necessária à execução de controlos imprevistos, ditados pelas alterações de ordem económica e outras.
- As ISC ponham em aplicação métodos de controlo que reconheçam as obrigações da empresa perante o público e a necessidade que ela tem de conservar práticas empresariais correctas.
- As ISC fixem o montante apropriado para efectuarem uma operação de controlo e definirem o seu papel no processo de privatização.
- As ISC elaborem um quadro adequado para o controlo financeiro e para o controlo de resultados, a fim de examinarem a privatização das empresas públicas.
- O Congresso da INTOSAI encare aprovar a constituição de um grupo de trabalho sobre o controlo das privatizações que possa facilitar o intercâmbio de informações e de experiências neste domínio de controlo.

SUBTEMA IIA: ENUNCIACÃO DAS NORMAS DE CONTABILIDADE

As conclusões e recomendações referem-se aos dois pontos principais discutidos durante a sessão, a saber por um lado, a natureza e a utilização dos relatórios da Comissão; e, por outro, o plano de trabalho da Comissão para os três próximos anos.

No que respeita à natureza e a utilização dos relatórios da Comissão, os participantes concordaram que:

- A CENC e os seus relatórios constituíam "uma base comum de discussão" independente e necessária, à qual podem recorrer o poder legislativo e os que preparam os relatórios sobre as finanças públicas, os auditores, as administrações e outros utilizadores dos relatórios sobre as finanças públicas para avaliar a objectividade e promover os melhoramentos;
- os relatórios do CENC deveriam ser concebidos como "documentos vivos" que serão revistos periodicamente nos anos futuros, para responderem à evolução das necessidades das ISC e fazerem face a outras circunstâncias;
- A CENC deveria estabelecer, e manter, relações com os outros organismos que elaboram normas, simultaneamente à escala internacional e no seio dos países da INTOSAI, bem como com as outras comissões permanentes da INTOSAI, a fim de evitar a duplicação e assegurar-se de que a elaboração das normas tem em consideração as necessidades da ISC; e,
- as ISC devem, entre si, suportar o trabalho da CENC e utilizar os seus produtos.

No que respeita ao plano de trabalho da Comissão para os três próximos anos, os participantes concordaram que:

- o plano de trabalho era adequado e que a CENC deveria, até ao XV INCOSAI, elaborar relatórios apoiados nas características qualitativas, nos fundamentos

contabilísticos, na entidade responsável pela contabilidade e, na medida do possível, na definição, constatação e avaliação do activo, do passivo, das receitas e das despesas;

- o projecto relativo à definição, constatação e avaliação do activo, do passivo, das receitas e das despesas deveria preceder o projecto da entidade responsável pela contabilidade e poderia ficar associado ao dos fundamentos contabilísticos.

Outros comentários e sugestões úteis emitidos pelos participantes incidiam sobre:

- a possibilidade de a CENC vir a desenvolver relatórios a dois níveis de pormenor - (I) princípios de alto nível e (II) orientações mais pormenorizadas sobre o modo como esses princípios devem ser aplicados;
- a ideia de constituir uma sub-comissão em cada região da INTOSAI, com o objectivo de coordenar as revisões dos planos de sensibilização da CENC efectuados pelas ISC e os comentários destas a esse respeito;
- a possibilidade de a CENC identificar meios de modo a solicitar o parecer daqueles que preparam os relatórios sobre as finanças públicas à medida que decorre a elaboração dos relatórios da Comissão, o que permitiria preservar a credibilidade e aumentar a aceitabilidade dos relatórios da Comissão, reduzindo as apreensões a respeito da objectividade;
- a necessidade de a CENC propor as ISC orientações sobre o modo como podem utilizar os relatórios da Comissão, no quadro dos seus controlos sobre as finanças públicas e sobre o modo como os governos podem ser encorajados a consultar as ISC à medida que desenvolvem, ou modificam, as suas normas de contabilidade;
- o fornecimento de cópias dos relatórios da CENC às universidades, no intuito de encorajar a investigação universitária no domínio da contabilidade pública e dos relatórios sobre as finanças públicas e (II) obter o concurso da universidade para pôr a funcionar relatórios suplementares;
- a garantia de que a CENC tem em consideração aqueles que preparam a informação para fins de análise económica (informações sobre contas públicas);
- a necessidade de desenvolver, em combinação com outras comissões permanentes da INTOSAI, um plano de acção apropriado para a revisão dos relatórios da CENC nos anos futuros;
- a possibilidade de a CENC preparar modelos de relatórios financeiros para exemplificar o modo de pôr em prática estas recomendações;
- o estabelecimento e manutenção de relações com outros organismos de elaboração de normas, de modo a garantir que - (I) as diferenças entre os sectores privado e público sejam claramente constatadas e que (II) seja encarada a pos-

- sibilidade de aplicar as práticas contabilísticas do sector privado aos estabelecimentos de carácter empresarial do sector público; e
- o estabelecimento e manutenção de relações com outras comissões permanentes da INTOSAI, a fim de garantir que - (I) sejam desenvolvidas e comunicadas às ISC orientações práticas sobre o modo de informatizar um sistema contabilístico, explorado manualmente até essa altura, e que (II) seja reconhecida e apreciada no seu justo valor a contribuição prestada por um sistema de informatização contabilística de confiança, enquanto elemento de base dum controlo interno adequado.

SUBTEMA IIB: ENUNCIÇÃO DAS NORMAS DE CONTROLO

De acordo com a divisa da INTOSAI, "a experiência mútua a todos beneficia", e para possibilitar que o trabalho da Comissão das normas de controlo da INTOSAI actue de modo a que as normas de controlo permaneçam um documento vivo, prático e pertinente, foram propostas as recomendações seguintes:

1. Que o protocolo em anexo seja aceite pelo XIV INCOSAI como procedimento oficial para alterar as normas durante os períodos que separam os congressos.
2. Que as funções da Comissão sejam alargadas de modo a que possam facilitar aos membros o acesso a apoios de orientação prática. Estes apoios devem ser desenvolvidos por intermédio de membros da Comissão ou, se necessário, por meio de pequenos grupos de trabalho constituídos pela Comissão.
3. Que sejam aprovados os termos de referência seguintes, a fim de dar à Comissão os poderes necessários à execução da recomendação nº 2:

"Para além das suas actuais funções de aperfeiçoamento das normas de controlo, a Comissão deveria:

- facilitar aos membros o acesso a apoios de orientação prática relativos às normas de controlo;
- cooperar com a IDI e os secretariados gerais dos grupos de trabalho e aconselhá-los na elaboração de apoios de formação e nas acções de formação requeridas para apoiar uma aplicação eficaz das normas, e
- consultar o Secretariado da INTOSAI e os Secretariados dos grupos regionais de ISC sobre a concessão de um suporte administrativo, especificamente no que respeita à concretização de apoios de orientação e formação".

SUBTEMA IIC: ENUNCIÇÃO DAS NORMAS DE CONTROLO INTERNO

As "orientações para a elaboração das normas de controlo interno" constituem o documento inicial da Comissão de elaboração das normas de controlo interno. Aque-

la Comissão quer continuar a trabalhar na melhoria da gestão dos negócios públicos ao pôr em prática outros guias para a colocação e actuação de controlos internos eficazes. No decurso das discussões sobre o Subtema IIC, as ISC foram convidadas a dar o seu contributo para o prosseguimento desta tarefa.

Ao número das recomendações, podem acrescentar-se as que seguidamente se mencionam:

- a preparação duma bibliografia de informações e de documentos sobre os controlos internos;
- a regulação de instrumentos de avaliação destinados a ajudar as ISC a apreciar a eficácia dos controlos internos e a dá-los a conhecer;
- a preparação de documentos de informação (por exemplo brochura ou opúsculo) de que as ISC poderiam servir-se nas suas discussões com os dirigentes sobre os controlos internos;
- a preparação de documentos de informação (por exemplo listas de controlo) sobre diferentes controlos, aplicáveis a operações específicas (compras e abastecimentos); e
- a compilação de estudos de casos que ilustrem o valor de controlos internos bem fundamentados.

SUBTEMA IID: ENUNCIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Tendo examinado o trabalho efectuado pela Comissão da Dívida Pública até ao presente, assim como as suas acções no futuro e considerando opiniões expressas pelos países membros no decurso das sessões de discussão respeitantes à dívida pública, foram feitas à Comissão as recomendações seguintes:

1. A Comissão deveria continuar o seu trabalho de inquérito e prosseguir com os seus projectos de análise e de comunicação de respostas. Foi sugerido fixar para o dia 15 de Janeiro de 1995 o prazo de apresentação do inquérito. Dentro dessas análises, e desses relatórios respeitantes às diversas partes do questionário, a Comissão deveria prestar uma particular atenção às respostas das ISC que dizem respeito às suas funções e responsabilidades em matéria de dívida pública nos respectivos países.
2. A Comissão deveria prosseguir o seu trabalho de elaboração duma bibliografia anotada dos livros e artigos mais importantes no que respeita à dívida pública, e isto nas línguas da INTOSAI. Esta deveria incluir os pormenores do trabalho realizado pelas ISC e deveria encarar-se a possibilidade de informatizar essa bibliografia.
3. O trabalho de inquérito da Comissão deveria ser utilizado como base de elaboração de directrizes ou conselhos sobre as questões da dívida pública para as

ISC. Os países membros esperam que a Comissão proceda à elaboração de directrizes ou recomendações sobre o modo como as ISC deveriam promover práticas correctas em matéria de dívida pública nos seus respectivos países, incluindo o controlo profissional da dívida pública. Conviria igualmente prestar bastante atenção à adequação das práticas contabilísticas, no que respeita à gestão da dívida pública.

SEIS ANOS DE REFORMA DO
TRIBUNAL DE CONTAS — UM RELANCE

**Discurso do Senhor Conselheiro Presidente,
Prof. Doutor Sousa Franco, na posse de diversos dirigentes
e técnicos da Direcção-Geral em 04.01.1993**

1. PREÂMBULO

Ao dar hoje posse a um bom número de dirigentes da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, na sua maioria por renovação das comissões de serviço em cargos dirigentes, em alguns casos por novas escolhas ou diferentes situações funcionais, não poderia deixar de sublinhar o significado deste acto⁽¹⁾.

A reforma do Tribunal, imposta, em simultâneo, pela necessidade de dar execução à Constituição da República — e, por essa via, construir uma peça fundamental da democracia do Estado de Direito no domínio financeiro —, pelas exigências da defesa do interesse nacional na integração europeia — que entrega às instituições nacionais de controlo externo independente um papel decisivo na fiscalização das Finanças Comunitárias no âmbito nacional — e pelo desenvolvimento do País — pois a modernização do Estado e da Sociedade faz ressaltar a importância do controlo financeiro para defender a legalidade, a economia, eficácia e eficiência e lutar contra a má gestão financeira e o desperdício — constituiu um projecto em que os vários órgãos de soberania, desde o Presidente da República aos outros Tribunais, passando pela Assembleia da República e pelo Governo, participaram de modo activo. Ela não teria sido possível sem o compromisso dos restantes órgãos de soberania, sem a disponibilidade de meios legislativos, institucionais, humanos, patrimoniais e financeiros, sem a definição de uma plataforma mínima de consenso à volta de um projecto — mesmo que, em certos pontos importantes, o projecto representasse o mínimo desejável, em transacção com muitos aspectos negativos da herança, e a

(1) Trata-se da reconstituição e pomenorização de uma alocução feita de improviso. Para isso se recorreu à gravação das palavras ditas na altura e ao texto de diversos relatórios pedidos a responsáveis dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas, a quem de novo se agradece sem que a responsabilidade pela forma definitiva caiba a outro que não o signatário: Dr^a Manuela Gonçalves e Dr. Lídio Magalhães, quanto ao visto; Dr^a. Maria da Graça Hespânia, quanto ao pessoal e acções de formação; Dr. José Tavares, Dr^a Eleonora Pais de Alvarenga e Dr^a Conceição Quintero, no tocante às relações comunitárias e internacionais; Gabinete de Estudos, Publicações, Planeamento e Programação; Dr^a Judite Cavaleiro Paixão, na matéria do Arquivo Histórico, Biblioteca e Centro de Documentação e Informação; Dr. José Manuel Martins, sobre as Tecnologias de Informação; Dr. Francisco Albuquerque, sobre a actividade financeira do Tribunal de Contas; Drs. Maria Helena Rebordão, Lia Olema e António Silva (Parecer sobre a Conta Geral do Estado e fiscalização sucessiva); os Drs. Luís Manuel da Silva Rosa e Guilherme Rosa (Serviço de Pessoal e Emprego na DGTC); Dr. José Vicente Cortes, sobre a Formação Organização; e Dr^a Arlinda Leal (Revista).

execução se situasse, por vezes, em níveis e condições com exigência que poderemos designar por insatisfatórios. A todos se credita o que é seu — sem que se possa deixar de debitar o que não foi pior, por erro, omissão ou até por intenção.

Mas duas coisas tenho por indiscutíveis.

Primeiro, que num contexto geral de conservantismo e recusa de modernidade, de agitação mais do que de movimento concertado, de prioridade dada ao dia-a-dia sobre a visão ordenada de um futuro modernizado e progressivo, a reforma deste Tribunal de Contas constitui já um êxito, dotou-se já, em muitos aspectos, de uma certa irreversibilidade, embora em muitos outros possa sempre voltar para trás. Ela é já susceptível de um juízo pessoal, que porventura poderá confirmar-se com mais um ou dois anos de execução, mesmo nas condições difíceis e sob os bloqueios que nos últimos tempos se têm sentido.

Segundo, que ela não teria sido possível sem um compromisso, permanente e desde a primeira hora, dos dirigentes, dos técnicos, dos funcionários de todos os níveis e, claro, também dos magistrados do Tribunal no sentido de prestigiar a Instituição, aumentar os seus resultados e a eficiência na prossecução do interesse público, colocar, em geral, o seu trabalho e a introdução de inovações profundas e significativas, embora graduais, ao serviço de um intuito geral de rectidão, responsabilidade, correcção e transparência para que os dinheiros públicos não andem ao Deus dará.

É justo afirmar que a Lei da Reforma se deve, na sua maior parte, à vontade de quantos, pelo seu trabalho, constituem o presente da Instituição, sem deixar de reconhecer que o passado desta lhe deu um prestígio, ligeiramente enferrujado por alguma experiência de ineficiências, e que o compromisso com o futuro torna claro que, como a experiência comparativa demonstra indubitavelmente, se ele for de desenvolvimento do País haverá de ser também de acrescida responsabilização e envolvimento em novas tarefas por esta Instituição. O prestígio que o Tribunal de Contas conseguiu ganhar na Administração Pública, na opinião pública e junto dos outros Órgãos de Soberania, quando são capazes de ceder à tentação de se verem livres dos controlo da legalidade e da boa gestão, são o testemunho claro desse êxito. E a causa principal de ele ter sido logrado, são os trabalhadores da Instituição, o que só por si justifica que se dê o primeiro lugar entre as condições de progresso da Instituição à revisão da legislação sobre carreiras, estatuto remuneratório e condições laborais dos trabalhadores desta Casa, como o Tribunal sempre praticado e pregado. Espera-se que a surdez e a mudez que lhe têm respondido deixem de ser o atributo de uma atitude geral perante as responsabilidades financeiras nas finanças públicas que bem pouco tem a ver com a Constituição da República e as exigências do regime democrático.

2. SÍNTESE DOS ASPECTOS GLOBAIS

A reflexão sobre a reforma do Tribunal de Contas, na sua vertente legislativa como no domínio da reforma institucional, orgânica e funcional, permite dizer com a vontade que se conseguiram resultados espectaculares — para sermos realistas, imprevisíveis em tão curto espaço de tempo. A renovação de métodos, a crescente qualificação e especialização dos juizes, dos auditores e do pessoal administrativo e auxiliar, a informatização que começa a dar frutos, a renovação possível da estrutura orgânica, a presença prestigiada da instituição junto da opinião pública e dos outros órgãos de Estado, a garantia de alguns direitos fundamentais no procedimento do Tribunal — nomeadamente através do princípio do contraditório — a afirmação plena e corajosa da independência do controlo externo e, mesmo, algum efeito de indução no início de funções de fiscalização política que a nossa Assembleia da República, no regime democrático, nunca tinha exercido a gestão eficiente, selectiva e desburocratizada dos instrumentos de controlo, prévio e sucessivo; eis alguns dos muitos aspectos em que a instituição, caída na dependência do poder executivo e no formalismo burocrático na fase derradeira de execução da sua anterior grande reforma — a Reforma de Salazar — e mantida nessa situação, ao ponto de ser a última das instituições do Estado adaptada à Constituição de 1976, se tornou enfim um órgão de controlo financeiro supremo externo e independente comparável aos dos países modernos, e por isso mesmo activo e actuante, em particular, na cooperação com o Brasil e com outros Estados de expressão portuguesa, tendo papel de apoio activo na criação de Tribunais de Contas, como parte da reforma do Estado, em Cabo Verde e Guiné-Bissau e apoiando as estruturas que preparam reformas desse tipo em outros Estados de expressão portuguesa, participando empenhadamente no controlo financeiro da Comunidade Europeia, marcando presença no reforço dos Estados democráticos e da metodologia de controlo financeiro nas novas democracias da Europa de Leste, acompanhando activamente o que se passa na área cultural Latino-Americana.

Fala-se disto com tanto mais a vontade quanto é certo que a reforma partiu em boa parte da instituição mas foi acompanhada pelos outros órgãos de Estado, pela sociedade civil, pela opinião pública, e sem eles não teria sido possível.

Propomo-nos simplesmente fazer um balanço selectivo — destacando os principais eixos de uma transformação que marcou toda a Instituição e evitando repetir o que em outras ocasiões já foi dito. Aproxima-se o momento de fazer um balanço global e, naturalmente, de questionar, não se tudo está bem — porque seria estulto que alguma vez isso pudesse acontecer —, mas o que é que, estando ainda mal, pode ser corrigido numa nova etapa de reforma, que a esta deverá suceder, para se não correr o risco de parar: num domínio tecnicamente tão exigente e com os atrasos acumulados que tão energicamente estamos recuperando, ou há uma nova etapa de reforma do Tribunal logo após a ultimação das últimas medidas de execução da sua

primeira fase — as que se referem ao estatuto do pessoal do Tribunal de Contas —, ou então mais uma vez se verá que parar é morrer.

3. EVOLUÇÃO DO EMPREGO NA D.G.T.C. (1985/1992) ⁽¹⁾

Começemos por elemento humano da Instituição ⁽¹⁾

3.1. No período de 1985/92 o volume do emprego cresceu 125,5% ⁽¹⁾ (1985=208; 1992=469), verificando-se uma taxa anualizada de crescimento de 12,3%, sendo os anos de 1986 (18,75%), 1987 (19,8%), 1988 (15,2%) e 1990 (21,14%) os que maiores variações positivas apresentaram ⁽¹⁾.

3.2. A análise por grupos profissionais mostra, para o período 1985/92, taxas de crescimento elevadas nos grupos "Pessoal Técnico Superior" (+5000%), "Pessoal Técnico Profissional" (+325%), "Pessoal Administrativo" (+294,6%) e "Pessoal Auxiliar" (+192,3%), apenas se verificando uma variação negativa de 26,5% no grupo de "Pessoal Técnico".

As taxas anualizadas de crescimento reflectem obviamente esta situação:

Pessoal Dirigente	1 %
Pessoal Técnico Superior	75,4 %
Pessoal Técnico	-4,3 %
Pessoal Técnico Profissional	23,0 %
Pessoal Administrativo	21,7 %
Pessoal Operário	0,0 %
Pessoal Auxiliar	16,6 %
Total	12,3 %

3.3. A diversidade de taxas de crescimento do emprego verificadas nos Grupos Profissionais, implica alterações profundas na composição do emprego.

Assim, o Grupo de Pessoal Técnico Superior que em 1985 representava, apenas, 1% do emprego global tem, em 1992, um peso de 21,7%.

Também o Grupo de Pessoal Técnico Profissional (7,7% em 1985 e 14,5% em 1992), Pessoal Administrativo (17,8% em 1985 e 31,1% em 1992) e Pessoal Auxiliar (6,2% em 1985 e 8,1% em 1992) aumentaram o seu peso no emprego global.

Pelo contrário, os grupos de "Pes. Dirigente" (13,0% em 1985 e 6,2% em 1992) e "Pes. Técnico" (54,3% em 1985 e 17,7% em 1992) viram o seu peso relativo diminuir.

(1) Refira-se, no entanto, que os valores de 1992 são ainda provisórios. Não se incluem os indicadores de gestão mais pormenorizados, constantes dos anexos ao Relatório dos Serviços competentes (Sr. Dr. Guilherme Rosa em 28.01.1992).

3. 4. Também a situação jurídico-profissional dos trabalhadores da DGTC se alterou no decurso do período em análise, verificando-se o recurso, a partir de 1990, às contratações a termo certo, como forma de incrementar o emprego.

Assim, em 31.12.90, o número de contratados era de 36, representando 8,5% do volume global de emprego (424 trabalhadores), valores que subiram para 60 e 13,3% em 1991.

Já em 31.12.92 o número de contratados a termo certo terá descido para 47 (10,0% do emprego) visto ter-se dado início ao estágio para ingresso na carreira técnica superior a ser frequentado na sua maioria por trabalhadores que antes se encontravam na situação de contratados a termo certo.

3. 5. Estas alterações no emprego, têm uma tradução na evolução dos índices de tecnicidade.

Assim, o índice de tecnicidade em sentido restrito (Pes. Técnico Superior/Pes. Administrativo), passou de 0,054 em 1985 para 0,69 em 1992, isto é, se em 1985 a relação entre Pes. Técnico Superior e Pes. Administrativo era de cerca de 1 Técnico Superior para 18,5 Administrativos, em 1992 essa relação é de apenas 1 Técnico Superior para aproximadamente 1,5 Administrativos.

3. 6. Na análise da distribuição do emprego por Serviços, verifica-se que o peso das áreas operativas da DGTC (Contadorias de Contas e Contadoria Geral do Visto), diminuiu sensivelmente no decurso do período em análise, passando de 66,4% em 1986 para 56,5% em 1992, conforme se pode ver no quadro abaixo.

	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	Valor Absoluto	%												
C.G.Visto	59	23,9	68	23,0	67	19,6	66	18,9	81	19,1	92	20,4	94	20,0
C. Contas	105	42,5	149	50,3	143	41,9	130	37,1	158	37,3	163	36,1	166	35,4
C.G.Visto + Contas	164	66,4	217	73,3	210	61,5	196	56,0	239	56,4	255	56,5	260	55,4
Emprego DGTC	247	100,0	296	100,0	341	100,0	350	100,0	424	100,0	452	100,0	469	100,0

3.7. Esta evolução do emprego, quer quantitativa quer qualitativa, foi também consequência da abertura de concursos visando quer a admissão de pessoal quer a possibilidade de acesso a níveis mais elevados da carreira. Assim, o número de concursos abertos foi o seguinte:

1986	6
1987	9
1988	6
1989	24
1990	24
1991	6
1992	8

3.8. Um outro indicador relevante é o que mede o grau de enquadramento dos trabalhadores (Efectivos-Pes.Dirigente/Pes. Dirigente), que apresenta os seguintes valores:

1985	6,7
1986	7,8
1987	9,2
1988	11,2
1989	10,7
1990	14,1
1991	15,1
1992	15,2

O aumento gradual destes valores significa que, em média, cada Dirigente enquadra um número superior de funcionários, reflectindo igualmente um acréscimo de meios humanos postos à disposição dos Serviços.

3. 9. A evolução da estrutura de habilitações literárias acompanha a estratégia de emprego utilizada, privilegiando a componente técnica com o aumento do pessoal do Grupo Técnico Superior.

Assim, de 1985 a 1990 o nível modal situava-se no 9º ano de escolaridade, com a particularidade de em 1987 se registarem dois níveis modais (9º. ano e licenciatura), mas em 1990 e 1991 o nível modal deslocou-se para a licenciatura (25,8% em 1991), situação que se prevê seja mantida em 1992.

Em qualquer caso, em 1991, o nível habilitacional com a segunda frequência absoluta mais elevada é já o 11º ano.

Em conclusão, o nível médio de escolaridade é seguramente mais elevado em

1992 do que no início do período em análise (1985).

3. 10. A média de idade verificada em 1985 (39,1 anos) e sensivelmente igual à verificada em 1991 (39,5 anos).

Aliás e, como se pode ver no quadro abaixo, as semelhanças estendem-se à própria estrutura etária:

	1985 %	1991 %
- 21		1,5
21 - 30	18,8	12,4
31 - 40	44,7	42,7
41 - 50	22,1	28,8
51 - 60	10,6	11,5
+ 60	3,8	3,1

Mantêm-se, assim, o nível etário "31-40" como classe modal, salientando-se em 1992 apenas a existência de funcionários com menos de 21 anos de idade.

4. EVOLUÇÃO DAS ACÇÕES DE FORMAÇÃO (1986/1992)

Passamos agora a este aspecto decisivo da reforma de mentalidades e capacidade técnica da Instituição ⁽¹⁾.

4.1. FORMAÇÃO DE TRABALHADORES DA D.G.T.C.

4.1.1. No período de 1986/1992 o número total de acções de formação frequentadas por trabalhadores da D.G.T.C. cresceu 916,7% (1986=6; 1992=61), correspondendo a uma taxa anualizada de crescimento de 47,2%.

Destas acções, 4 em 1986 e 32 em 1992, correspondem a acções de formação interna (crescimento de 700% no período em análise e 41,4% de taxa de crescimento anualizada) e 2 em 1986 e 29 em 1992 a acções de formação frequentadas por trabalhadores da DGTC noutros organismos (crescimento de 1350% entre 1986 e 1992 e 56,2% de taxa de crescimento anualizadas).

4.1.2. Também o número de participantes em acções de formação cresceu no período considerado 493,3%, a uma taxa anualizada de 34,5%, passando de 89 para

(1) Também se remete para o Relatório completo de 28.01.1993, dos Drs. Luís Manuel da Silva Rosa e Guilherme Rosa.

528 participantes, dos quais 484 (cerca de 91,5% do total) em 1992 participaram em acções de formação interna (taxa de crescimento anualizado de 35,6%).

4.1.3. O número de horas de formação cresceu a ritmo elevado passando de 3654, em 1986, para 19153 em 1992, dos quais, neste último ano, 17008 (88,8%) respeitaram as acções de formação interna.

4.1.4. Refira-se, ainda, que o número médio de cursos frequentados por trabalhadores da DGTC passou de 0,39 em 1986 para 1,15 em 1992. De notar, no entanto, que em 1990 se atinge um máximo, após subidas graduais, de 1,74 participações por trabalhador. Este número desceu em 1991 para 1,57 e finalmente em 1992 para 1,15.

4.1.5. As taxas de crescimento elevadas que, como se viu são comuns aos indicadores globais não financeiros respeitantes à formação, revelam, por um lado, o nível baixo da actividade formativa em 1986 mas, também, o esforço desencadeado no sentido de o elevar, como forma de complementar a política de emprego prosseguida, com o objectivo global de aumentar a capacidade técnica procurando melhorar os níveis de qualidade do trabalho desenvolvido.

Não deixa, entretanto, de ser importante verificar que a variação nos indicadores referentes a 1991 e 1992 indicia alterações qualitativas na actividade formativa.

Em 1991 foi de 76 o número de acções de formação frequentadas por trabalhadores da DGTC, tendo esse número diminuído para 61 em 1992 (-19,7%), tendência igualmente verificada no nº de participantes (689 em 1991, 528⁽¹⁾ em 1992, representando uma variação negativa de 23,4%).

No entanto, quer o número de horas de cursos (1662 horas em 1991 e 2360 em 1992), quer o de horas de formação (13533 horas em 1991 e 19153 em 1992) revelam maiores extensões médias das acções de formação.

Assim, tendo o número de horas de formação inicial e de formação em informática aumentado substancialmente, verificou-se, pelo contrário, que o número médio das acções de formação contínua diminuiu.

Ultrapassada que foi uma fase de ampla disseminação de conhecimentos de natureza básica e geral, o caminho seguido foi no sentido da promoção, do aprofundamento e da especialização, de modo a criar uma matriz de valências intelectuais diversificadas, capazes de ser postas depois em interacção na combinatória mais adequada.

(1) Inclui 12 Juizes Conselheiros e 39 participantes no Seminário Internacional sobre Controlo Financeiro e Auditoria

4.2. ACÇÕES DE FORMAÇÃO / RELAÇÕES COM O EXTERIOR

4.2.1. A partir de 1990, iniciou-se uma política de colaboração com outros organismos, que conduziu à organização de acções de formação dirigidas, quer à Administração Central e Local, quer a entidades estrangeiras.⁽¹⁾

Apesar de ser uma experiência ainda recente, apresenta já uma expressão quantitativa de alguma importância.

Assim, em 1990 realizaram-se 6 acções de formação representando um valor global de 31 horas de cursos, valores que subiram em 1991 para, respectivamente, 31 e 351, verificando-se um abrandamento do número de acções no ano de 1992, tendo-se realizado 20 acções de formação correspondentes a 358 horas.

Também o número médio de horas de curso foi crescendo de 7,0 em 1990 para 11,3 em 1991 e 21,1 em 1992 representando uma extensão crescente das acções de formação.

5. A ORGANIZAÇÃO E A INFORMATIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

5.1. Institucionalizada, no início de 1986 com a criação, por despacho do então Director-Geral, Dr. Ernesto Cunha, do Núcleo de Organização e Informática (NOI), a função organização acompanhou, sempre, as profundas alterações que, sobretudo desde essa data, foram sendo introduzidas no Tribunal de Contas e seus Serviços de Apoio.

Como primeiro e mais importante produto deste serviço, surge logo em meados de 1986, o importante estudo subordinado ao título "Plano de Desenvolvimento do Sistema de Informação Organizacional do Tribunal de Contas", contendo o levantamento e análise crítica dos sistemas de informação e organizacionais então existentes e o plano das acções a desenvolver no triénio seguinte, 87/89, nas áreas da organização e informática, com natural incidência nesta última. Este Plano só começou, porém, a ser implementado em 1990 devido sobretudo ao esforço de reinstalação do Tribunal e dos seus serviços de apoio que consumiu grande parte das energias disponíveis nestas áreas.

5.2. Ainda assim, a função organização, para além do acompanhamento de todo o processo de reinstalação dos serviços, desde os estudos para a definição de necessi-

(1) Seminário Internacional sobre Controlo Financeiro e Auditoria; Estágio de Formação Permanente destinado a Magistrados do Ministério Público de Angola; Estágio destinado a Técnicos Superiores do Tribunal de Contas de Cabo Verde.

dades até à implantação em concreto dos mais de quatrocentos postos de trabalho no novo edifício, actual sede do Tribunal, participou em diversas acções de racionalização, simplificação e uniformização de métodos de trabalho e circuitos de informação, actuando na área da concepção e reconcepção de impressos, e participou ainda em estudos tendo em vista a Lei do Processo do Tribunal.

Como último dos trabalhos realizados na área da organização será de realçar a produção de um estudo subordinado ao título "Descrição e funcionamento dos Serviços de Apoio", que pretendia ser um documento que constituísse o retrato actual dos Serviços de Apoio após as profundas mudanças a que foram submetidos no decurso dos últimos seis anos. Ainda que não completamente atingido o objectivo, não deixa de ser um documento que pelo volume e qualidade da informação que contém constituirá certamente um ponto de partida para a manutenção de uma imagem actualizada dos Serviços de Apoio.

Actualmente a função organização encontra-se de certa forma consumida pela função informática, acompanhando a tendência verificada nas modernas organizações para a subsunção daquela nesta.

5.3. Vejamos em especial, a evolução das tecnologias de informação no Tribunal de Contas de 1986 a 1992.

O período de 1986 a 1992 foi igualmente um período de grandes mudanças no capítulo das tecnologias de informação ⁽¹⁾.

Os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas passaram de um dos mais arcaicos serviços da Administração Pública (do ponto de vista tecnológico), para um dos mais avançados serviços do Sector Público Administrativo português, estando neste momento criadas as condições mínimas para que o Tribunal de Contas se transforme num dos mais modernos a nível internacional.

Embora os primeiros estudos para a reorganização e informatização dos serviços tenham surgido em 1984, por iniciativa do então Director-Geral (hoje digníssimo Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas da Comunidade), apenas em 1986 se dá início formal ao processo de informatização, com a constituição interna de um pequeno núcleo de técnicos informáticos e a elaboração de um "Plano de Desenvolvimento do Sistema de Informação Organizacional do Tribunal de Contas 1986/1989".

Processo complexo, para o qual foi preciso arrancar do zero, sofreu ao longo destes últimos 7 anos toda a sorte de contrariedades, desde a indefinição do que viria a ser o próprio Tribunal (só no final de 1989 viria a ser publicada a sua Lei Orgânica), à não existência formal de uma subunidade orgânica gestora das tecnologias de informação (a não reestruturação dos Serviços de Apoio também aqui a dificultar o autogoverno do Tribunal...), passando pelas dificuldades próprias de todos os gran-

(1) Utilizam-se os elementos constantes do relatório mencionado do Dr. José Manuel Prazeres Martins.

des projectos informáticos, como o recrutamento, estruturação e gestão de técnicos informáticos, a aquisição e instalação de sistemas informáticos e de uma rede local, o desenvolvimento de aplicações, a formação de centenas de pessoas, etc.

A posteriori, são visíveis neste processo três fases distintas, correspondentes a outras tantas velocidades de desenvolvimento tecnológico dos subsistemas de informação de suporte às actividades do Tribunal: uma 1ª, em 1986 e 1987, essencialmente dedicada aos estudos preparatórios (culminando no Plano de Desenvolvimento), durante a qual se realizam algumas acções de formação e se adquirem os primeiros microcomputadores e impressoras; uma 2ª, de 1988 a 1990, que se transforma numa fase de grande sensibilização à informática, com a realização de muitas acções de formação e a disseminação de microcomputadores (55 no final de 1990), com o consequente aparecimento de pequenas aplicações por todos os Serviços e a utilização generalizada do processamento de texto; uma 3ª fase, desde 1991 até ao presente, na qual se dá um notável salto em frente, com a instalação de uma rede local, a aquisição de poderosas ferramentas de desenvolvimento de aplicações baseadas em sistemas de gestão de bases de dados relacionais e a reestruturação global do "núcleo de organização e informática", em termos de recursos humanos, instalações, mobiliário e procedimentos, além, obviamente, do incremento do número de postos de trabalho informatizados (que simplesmente triplicaram em comparação com a fase anterior).

O Tribunal de Contas dispõe hoje de um parque informático constituído por 2 sistemas departamentais (minis), 147 sistemas pessoais (microcomputadores), 12 terminais e 108 impressoras (das quais 48 de tecnologia laser), tendo-se alcançado no final de 1992 o número de 100 postos de trabalho interligados na rede local (microcomputadores e terminais), com acesso igualmente a bases de dados no exterior.

São números a todos os títulos impressionantes, que revelam o quanto o Tribunal se tem empenhado na modernização dos seus Serviços de Apoio, a adesão massiva às novas tecnologias por parte destes Serviços, o esforço financeiro e humano dispendido em processos de aquisição e instalação de equipamentos e programas e na organização, monitoragem e frequência de acções de formação, a enorme capacidade de integração e utilização das mais modernas tecnologias de informação, o enorme potencial humano de adaptação à mudança, acumulado nestes últimos anos.

Mas estes números revelam também, é justo realçá-lo, a dedicação de todos quantos, informáticos e não informáticos, têm trabalhado sob a capa de uma subunidade orgânica que, apesar de gerir um dos maiores parques informáticos do Sector Público Administrativo, não existe ainda legalmente com um quadro de pessoal técnico e dirigente compatível com a sua dimensão!

Felizmente os recursos humanos especializados ainda estão lá! Dispõem mesmo de uma estruturação interna a que não faltam "coordenador", "administrador de

sistemas ", "administrador de base de dados ", "administrador UNIPLEX " e "chefe de projecto", com as inerentes responsabilidades mas sem qualquer contrapartida remuneratória, já que se trata apenas de uma subunidade informal, criada como "Serviço de Organização e Informática " por decisão aprovada em Plenário do Tribunal de Contas, enquanto se aguarda pela tal reestruturação global dos Serviços de Apoio...

Voltando aos números, os quadros e gráficos seguintes ilustram, com a natural força da imagem, o quão impressionante tem sido de facto o esforço de modernização do Tribunal de Contas, com particular destaque para os dois últimos anos.

No início de 1987, a peça mais representativa da modernidade tecnológica dos Serviços de Apoio era uma máquina de escrever... eléctrica! Por isso, passados apenas 5 anos, é admirável constatar como os Serviços de Apoio conseguiram adquirir capacidade de absorção de tamanha quantidade de novos equipamentos, quer sob o prisma da sua utilização, quer sob o prisma da sua própria aquisição e gestão: praticamente não há um único serviço que, de uma forma ou de outra, não recorra a aplicações informáticas, é cada vez maior o número de utilizadores que recorrem a consultas a bases de dados no exterior (informação jurídica e bibliográfica) e, não menos importante, conseguiu-se atingir uma notável autonomia de desenvolvimento de aplicações e de gestão de equipamentos informáticos (que atingiram já cerca de 300 unidades!).

E, contudo, estamos apenas no início!

Os sistemas de informação do Tribunal de Contas só agora começam a ser desenvolvidos de um forma integrada e a influir decididamente na racionalização dos circuitos e dos suportes de informação!

Os utilizadores informáticos só agora começam a sentir as potencialidades do trabalho informático em grupo, mais propriamente em rede, ao passarem dos "seus " ficheiros (pessoais ou da contadoria) para a bases de dados organizacionais, partilhadas e actualizadas por todos os Serviços de Apoio, a acederem às bases de dados dos "outros ", do mundo exterior!

Afinal, a rede local foi inaugurada apenas há 5 meses!

E muitos são os desafios informáticos que ainda nos aguardam!

- Em 1º lugar, o ambiente de trabalho já está a mudar (com novos programas em ambiente Windows e X-Windows, que fazem parecer pré-históricos os programas actualmente em exploração e tornar obsoletos muitos dos actuais equipamentos), com o conseqüente aprender quase tudo de novo embora mais facilmente.
- Em 2º lugar, a forma como ainda hoje desenvolvemos aplicações está também a mudar, em termos de interfaces "mainframes "/sistemas departamentais/sistemas pessoais de secretária/sistemas pessoais portáteis, pelo que as todas as aplicações actuais virão também a ser adaptadas.

- Em 3º lugar, as necessidades de informatização dos Serviços de Apoio e do Tribunal tenderão a crescer, quer em número de equipamentos quer em termos de novas aplicações, pelo que se prevê para 1995 um taxa de 60% de postos de trabalho informatizados, o que significará, por exemplo, triplicar os actuais 100 postos de trabalho interligados à rede!
- Em 4º lugar, a forma como nos relacionamos fisicamente com os outros órgãos de soberania e serviços públicos, assumirá também cada vez mais um carácter informático, podendo alterar radicalmente a própria forma como o Tribunal exerce as suas competências.

Mas, voltando a 1993, os objectivos são mais comedidos:

- 1º Terminar a 1ª versão do Sistema de Gestão Processual do Visto, acrescentando-lhe os módulos de emolumentos e o de envio automático de fax's pela rede informática;
- 2º Aplicar o Sistema de Gestão Processual à área das contas;
- 3º Aplicar o Sistema de Gestão Processual à área do expediente geral;
- 4º Implantar a nova aplicação de jurisprudência;
- 5º Promover a assinatura de mais protocolos para acesso a bases de dados disponíveis através da TELEPAC;
- 6º Desenvolver um sistema integrado de gestão de arquivo, com armazenamento em disco óptico; e
- 7º Realizar uma experiência-piloto para utilização de computadores portáteis nos trabalhos de auditoria.

INFORMÁTICA NO TRIBUNAL DE CONTAS

INFORMÁTICA NO TRIBUNAL DE CONTAS

5.4. Será útil ter esta visão — no final de 1992 — do parque informático do Tribunal de Contas.

1. UNIDADES INSTALADAS

QT.	TIPO DE EQUIPAMENTO
2	Sistemas Departamentais DECSsystem (RISC/ULTRIX)
147	Sistemas Pessoais (PC/MS-DOS)
12	Terminais
55	Impressoras Matriciais
5	Impressoras de Jacto de Tinta
48	Impressoras Laser
5	Servidores de Terminais/Impressoras
19	Concentradores de PC's
1	Digitalizador de Imagem (Scanner)
5	Unidades Diversas

2. DESCRIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS

2.1. SISTEMAS DEPARTAMENTAIS

QT	MARCA/MODELO	PROCESSADOR	RAM	DISCO	ANO
1	DECSsystem 5000/240	RISC 3000 40 MIPS	64 MB	3.3 GB	1992
1	DECSsystem 5000/240	RISC 3000 40 MIPS	64 MB	1.3 GB	1992

2.2. SISTEMAS PESSOAIS (MICROCOMPUTADORES)

QT.	MARCA/MODELO	PROCESSADOR	RAM	DISCO	MONITOR	ANO
5	SPERRY Micro IT	80826 12 MHz	1 MB	20 MB	EGA Poli	1987
18	TANDY 3000 NL	80826 12 MHz	1 MB	30 MB	EGA Poli	1988
4	SCHNEIDER VGA AT	80826 12 MHz	1 MB	40 MB	VGA Mono	1990
24	SCHNEIDER VGA AT	80826 12 MHz	1 MB	40 MB	VGA Poli	1990
3	SCHNEIDER 386 SX	386SX 16 MHz	1 MB	40 MB	VGA Poli	1990
1	SCHNEIDER 386 SX	386SX 16 MHz	1 MB	70 MB	VGA Poli	1990
2	UNISYS PW 300	80286 12MHz	1 MB	40 MB	VGA Poli	1990

2	UNISYS PW 800	80386 25 MHz	8 MB	70 MB	VGA Poli	1990
1	UNISYS PW 800	80386 25 MHz	4 MB	70 MB	VGA Poli	1990
35	GOLDSTAR GS318	386SX 20 MHz	2 MB	120 MB	Super VGA	1991
8	GOLDSTAR GS325	386SX 25 MHz	4 MB	120 MB	Super VGA	1992
16	DECStation 316	386SX 16 MHz	1 MB	120 MB	Super VGA	1992
12	DECStation 316	386SX 16 MHz	3 MB	120 MB	Super VGA	1992
8	DECStation 316	386SX 16 MHz	3 MB	---	Super VGA	1992
8	DECpc 320	386SX 20 MHz	4 MB	40 MB	Super VGA	1992

2.3. TERMINAIS

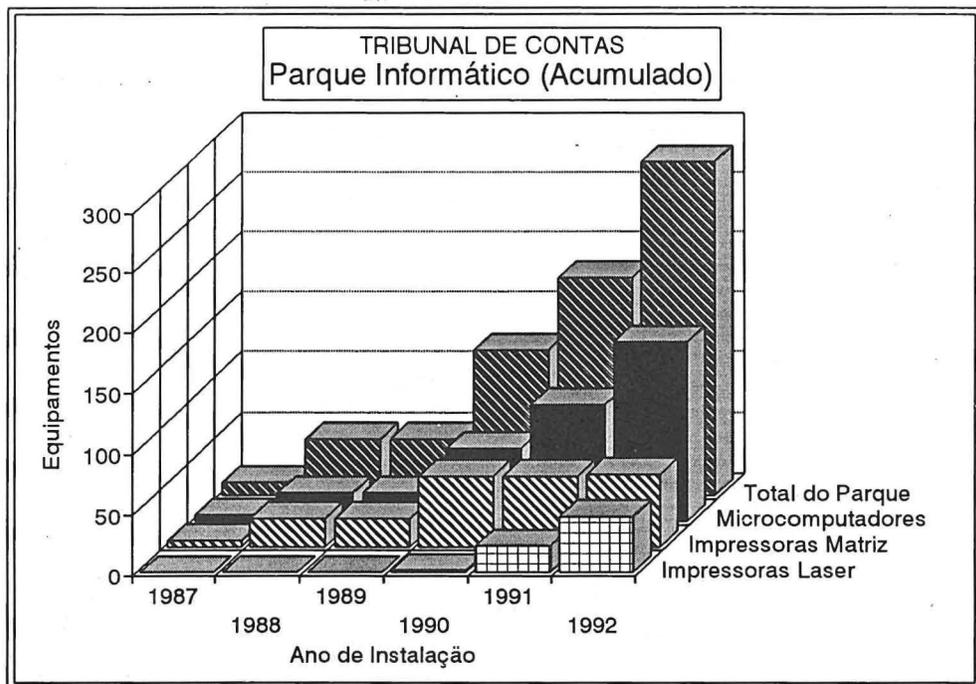
QT.	MARCA/MODELO	TIPO	RAM	MONITOR	ANO
2	DEC VT420	Alfanumérico	---	Mono Verde	1992
6	DEC VT330	Gráfico	---	Mono Branco	1992
1	DEC VX100 X	X Windows	8 MB	Mono Branco	1992
3	DEC VX225	X Windows	4 MB	Mono Branco	1992

2.4. IMPRESSORAS

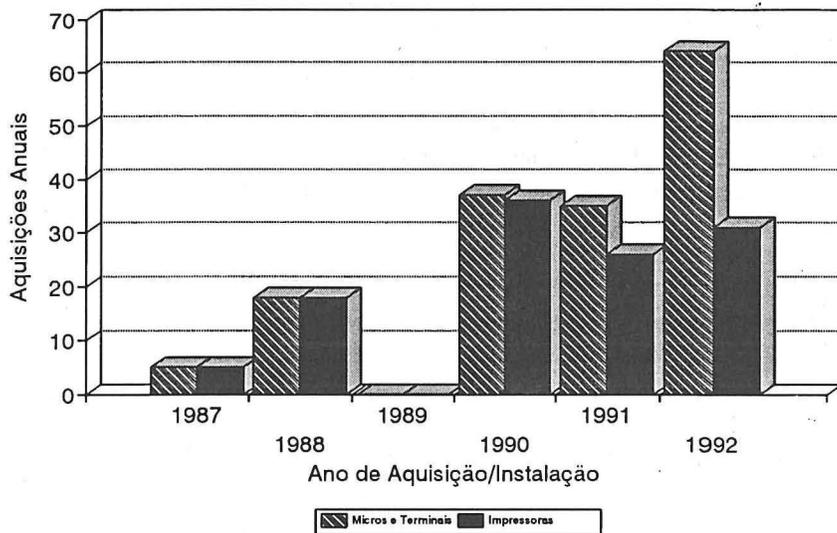
QT.	MARCA/MODELO	TECNOLOGIA	VELOCIDADE	ANO
12	IBM Proprinter XL24	Matriz	200/67 cps	1988
3	IBM Proprinter XL24E	Matriz	240/80 cps	1988
5	EPSON FX-1000	Matriz	240 cps	1987
31	EPSON FX-1050	Matriz	290 cps	1990
2	UNISYS P1324	Matriz	444/222 cps	1990
1	XEROX 4030	Laser	11 ppm	1990
1	HP LaserJet IIISI	Laser	17 ppm	1991
16	HP LaserJet III	Laser	8 ppm	1991
28	HP LaserJet IIIP	Laser	4 ppm	1992
1	HP PaintJet	Jacto Tinta Cor	300/167 cps	1991
4	HP DeskJet 500	Jacto Tinta	240/120 cps	1991
2	DIGITAL LA70	Matriz	200/100 cps	1992
1	DECLaser 2100 Plus	Laser (PostScript)	8 ppm	1992
1	DECLaser 2200	Laser	8 ppm	1992

2.5. OUTRAS UNIDADES

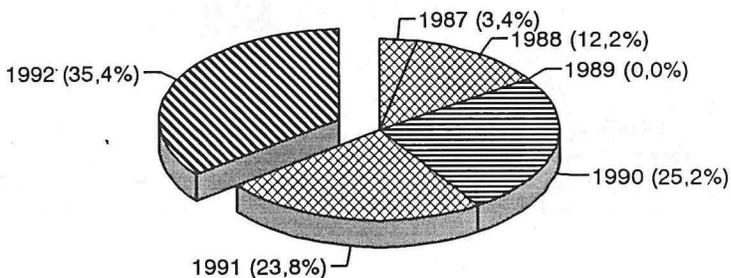
QT.	MARCA/MODELO	DESCRIÇÃO/CAPACIDADE	ANO
5	DECServer 90L	Servidor de Terminais/Impressoras	1992
19	DECRepeater 90T	Concentrador de PC's	1992
1	DEC X.25Router	Ligação Rede Local/TELEPAC	1992
1	QIC Tape	150 MB	1992
1	TZ30 Cartridge	95MB	1992
1	EXABYTE 8mm	1 GB	1992
1	HP ScanJet Plus	Digitalizador de Imagem	1991
1	PHILIPS CD-ROM	550 MB	1991



TRIBUNAL DE CONTAS
Micros, Terminais e Impressoras



TRIBUNAL DE CONTAS
Aquisição Anual de Micros



6. PLANEAMENTO EM RELATÓRIO DE ACTIVIDADES (1986-1992)

Eis outro domínio geral que marca a eficiência e responsabilidade de qualquer Instituição — e à fortiori de uma Instituição Suprema de Controlo Financeiro. Até 1986, o Tribunal de Contas não elaborava plano ou relatório de actividades.

Como marco inicial há que referir, todavia, o Relatório do Presidente sobre "Dois Meses de Gestão - Presidência do Tribunal de Contas", de 6 de Agosto de 1986.

O 1º Plano de Actividades, aprovado pelo Plenário do Tribunal para 1987, era naturalmente muito limitado. Na realidade, cingia-se apenas à elaboração de estrutura de objectivos e de uma estrutura de programas, todavia ambas extremamente importantes e úteis por, além do mais, constituírem os alicerces relativamente aos planos seguintes.

O respectivo Relatório de Actividades teve, apesar de tudo, uma estrutura já bem elaborada.

Para além da introdução, 1º capítulo, tinha mais cinco, sendo o 2º referente aos graus de consecução dos objectivos e da realização dos programas, subprogramas e acções, com a descrição e avaliação destes, e um resumo estatístico da produção da Direcção-Geral do Tribunal de Contas no ano; o 3º dizia respeito a Recursos Humanos, com comentários aos gráficos respectivos; o 4º, aos Recursos Financeiros, com a evolução nos últimos cinco anos e comentários aos gráficos; o 5º, relativo ao Tribunal propriamente dito, com elementos estatísticos referentes à sua produção — evolução nos últimos cinco anos e resumo estatístico; o 6º, finalmente, com gráficos relativos a: recursos humanos, recursos financeiros e produção do Tribunal de Contas.

O Plano de Actividades para 1988 constitui um salto qualitativo em frente. De facto, a nova metodologia adoptada tem em conta não só novas técnicas de programação como também a necessidade de melhorar o planeamento e o controlo das actividades do Tribunal de Contas e da sua Direcção-Geral consubstanciados desde logo na forma integrada e a um tempo ascendente e descendente subjacentes à elaboração do plano.

A sua estrutura é a seguinte: existência de um modelo estratégico; elaboração de uma estrutura de objectivos, de uma matriz actividades/serviços e síntese em termos financeiros (orçamento global, por actividades), recursos e objectivos por actividades (orçamento por actividades e por serviços; contabilidade de custos), quadro de interligação de actividades, e anexos. Contém o embrião do futuro Programa de Fiscalização sucessiva.

O respectivo Relatório de Actividades tem o mesmo conteúdo do anterior, embora com uma sistematização melhorada, resultante de não haver nenhum anexo relativo a gráficos; estes passam a ser incluídos no respectivo capítulo a que dizem respeito (Recursos Humanos, Recursos Financeiros e Tribunal de Contas Elementos Estatísticos).

O Plano de Actividades para 1989 é, na essência, idêntico ao anterior, mantendo uma "lista de contas" dos serviços a verificar e, pela primeira vez, um Programa de Formação e um Programa de Fiscalização.

O correspondente Relatório de Actividades (de 1989) contém já alguns elementos de "viragem" embora, no essencial, seja semelhante aos anteriores. A sua estrutura é a seguinte: introdução, análise global dos objectivos gerais; graus de consecução dos objectivos e de realização das acções (descrição; avaliação por área funcional e resumo estatístico da produção da Direcção-Geral do Tribunal de Contas); Recursos Humanos — gráficos e comentários; Recursos Financeiros — evolução dos últimos cinco anos, gráficos e respectivos comentários; elementos estatísticos referentes à produção do Tribunal de Contas; e anexos: actividade corrente do Tribunal de Contas; formação e aperfeiçoamento profissional; e, novos, relatórios dos Serviços Administrativos, da Secção Regional dos Açores e da Secção Regional da Madeira.

O Plano de Actividades para 1990 sofre alterações profundas, passando a ter a seguinte estrutura, por capítulos:

- I - Objectivos
- II - Secção regional dos Açores
- III - Secção Regional da Madeira

Anexos

- I - Estratégia e objectivos gerais, incluindo o modelo estratégico e a estrutura de objectivos
- II - Objectivos, actividades e recursos, incluindo objectivos (descrição), quadro de objectivos, por área funcional; e quadro de interligação
- III - Orçamento global (por actividades)
- IV - Programa de formação
- V - Lista das acções a realizar no âmbito da fiscalização sucessiva.

Também o correspondente Relatório é modificado. A sua estrutura passa a ser a seguinte: introdução; reforma do Tribunal de Contas e o ano de 1990; balanço geral do ano de 1990; análise global dos objectivos gerais; graus de consecução dos objectivos e de realização das acções; Recursos Humanos; Recursos Financeiros — Gestão Orçamental e Balanço do Tribunal; Elementos estatísticos referentes à produção do Tribunal de Contas; Questões Complementares: relações comunitárias; relações internacionais; formação e aperfeiçoamento profissional; Secção Regional dos Açores e Secção Regional da Madeira.

O Plano para 1991, que passa a designar-se Plano de Acção, como decorrência da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, tem a mesma estrutura do anterior.

Quanto ao Relatório, passou a designar-se por "Relatório de Actividades e Contas", contendo poucas alterações de pormenor em relação ao anterior, designadamente a abolição do capítulo II (1991 não é o ano de reforma) e incluindo um ponto novo, custos por actividade — que já existia mas previsionalmente, nos primeiros planos de actividades — no capítulo de Recursos Financeiros.

O Plano de Acção para 1992 constitui mais um salto qualitativo em frente, basicamente devido à adopção de uma estrutura significativamente melhorada, a saber:

- I - Introdução
- II - Organização, funcionamento e actividade do Tribunal de Contas, contendo a caracterização da organização e do meio envolvente, serviços prestados e destinatários e ambiente interno e externo.
- III - Objectivos e estratégia (modelo estratégico, objectivos e estratégia global)
- IV - Actividades previstas e recursos envolvidos — estrutura de objectivos (EO), estrutura de programas (EO), matriz ED/EP, acções/serviços, orçamento do Tribunal de Contas
- V - Secção Regional dos Açores
- VI - Secção Regional da Madeira

Anexos

- I Lista das acções de fiscalização sucessiva:
 - 1 Sede
 - 2 Açores
 - 3 Madeira
- II Programa de Formação.

Eis, em linhas gerais, os importantes passos que, no período de 1986-1992, foram dados neste domínio, sendo de pôr em relevo que a introdução destes instrumentos de gestão não só permitiu uma participação activa dos Serviços e funcionários do Tribunal na vida da Instituição como proporcionou períodos de reflexão extremamente ricos, úteis e de importância fundamental.

Noutra sede se abordarão os passos dados em matéria de programação no âmbito da fiscalização sucessiva do Tribunal.

7. BALANÇO DAS RELAÇÕES COMUNITÁRIAS, INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS — 1986/92⁽¹⁾

7.1. Também este é um domínio decisivo da modernização e da responsabilidade de uma instituição como o Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas Português, no exercício da sua competência como interlocutor do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, nas relações com outras instituições supremas de controlo financeiro, organizações internacionais congéneres e na cooperação com os países de língua oficial portuguesa, vem desenvolvendo uma actividade crescente, que convém dar a conhecer na sua globalidade desde o seu início em 1/1/86 até finais de 1992.

Esta actividade exerceu-se nos mais diferentes aspectos, nomeadamente na preparação, acompanhamento e realização de auditorias e auditorias conjuntas com o TCCE em território nacional, na realização de seminários, participações em congressos, visitas efectuadas e recebidas no âmbito das relações comunitárias e internacionais com instituições congéneres, na cooperação com os Tribunais de Contas dos países de língua oficial portuguesa e na participação em reuniões de diferentes organizações internacionais de que o Tribunal de Contas é membro.

7.2. Para além dos dados contidos nesta súmula da actividade internacional da nossa Instituição, realçam-se as visitas do Presidente do Tribunal de Contas português ao TCCE em Junho de 1986 e do Presidente do TCCE ao TC português em Abril de 1992, a participação com outros Presidentes de Tribunais de Contas nacionais e do TCCE nas reuniões anuais do Comité de Contacto, os contactos frequentes entre o Agente de Ligação do Tribunal de Contas de Portugal e o TCCE, para além de contactos multilaterais concretizados entre Presidentes, Agentes de Ligação e Instituições dos 12 Estados Membros.

Cabe também evidenciar que as auditorias conjuntas do TCCE e TCP, através de equipas mistas das duas instituições, têm tido reflexos positivos na formação dos técnicos nacionais, nomeadamente no que respeita à preparação e metodologia utilizada, contribuindo para reforçar o controlo externo financeiro do Estado.

Assim, há que destacar por um lado, as relações privilegiadas da nossa instituição com o TCCE e as restantes instituições da Comunidade Europeia e por outro, mas não menos importante, as relações com outras ISC mundiais e com organizações internacionais que congregam várias instituições supremas de controlo financeiro (INTOSAI, EUROSAL, OLACEFS, para além da NATO, FEE e Banco Mundial).

(1) Como se referiu já utilizou-se o relatório do responsável por essa área, Dr. José Tavares

7.3. Os mapas seguintes dão uma ideia das actividades desenvolvidas e do grau e ritmo, antes crescentes, da sua densidade e intensidade.

Para melhor avaliação, a seguir apresentamos quadros síntese da actividade desenvolvida ao longo dos últimos seis anos:

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

DATA	TCCE	OUTRAS INSTITUIÇÕES
1986		
10/4	- Designação do Agente de Ligação com o TCCE	
6/6	- Visita ao TCCE do Presidente do Tribunal	
16 e 17/9	- FEOGA-Orientação - PESCAS - FSE	- Reunião com a Comissão de Controlo Orçamental do Parlamento Europeu
18/9	auditoria	
19 a 24/9	- Desenvolvimento Regional - Estruturas Agrícolas	
29 e 30/9	- Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes no Luxemburgo	
2 a 5/12	- Auditoria aos recursos próprios tradicionais	
4 a 5/12	- Visita do membro do TCCE, responsável pelas Pescas	
1987		
11 a 15/5	- Auditoria aos recursos próprios tradicionais	
22/6 a 1/7	- Auditoria no âmbito do FEDER	
25/8 a 2/9	- Auditoria no âmbito da Organização Comum do Mercado dos Produtos de Pesca	
22 a 25/9	- Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes, em Atenas	
1988		
20/4 a 6/5	- Auditoria no âmbito do FEOGA-Orientação (PEDAP) e Ajudas de Pré-Adesão	
29/6 a 6/7	- Auditoria no domínio do FSE	
20 e 21/9	- Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes, no Luxemburgo	

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

DATA	TCCE	OUTRAS INSTITUIÇÕES
1988 3 a 7/10 5 a 9/12	- Auditoria aos recursos próprios tradicionais - Auditoria relativa às infra-estruturas de transportes	
1989 16 a 27/1 23 a 25/1 15 a 20/2 6 a 8/3 29 a 31/3 6 a 9/6 e 18 a 28/7 18 a 28/7 27 e 28/9 20 a 30/11	- Auditoria referente ao FEOGA-Orientação e PEDAP (aplicação do Reg. CEE nº 3828/95) - auditorias - Auditoria no domínio do FEOGA-Garantia sistema de ajudas à produção de oleaginosas (auditoria) - Reunião dos Agentes de Ligação - Auditorias ao FEOGA-Garantia e à OCM do Açúcar (reg. nº 1785/81) - 2 auditorias ao FSE - Auditoria a projectos de formação profissional (no âmbito da reestruturação de empresas) - Reunião do Comité de Contacto dos Presidentes TC da Comunidade Europeia, na Haia - Auditoria ao FEDER (programas Star, Valorem, OID-NA e CEI)	- Conferencia promovida pelo Parlamento Europeu sobre prevenção de fraude em prejuízo da Comunidade e seu combate na Europa 1992 (Bruxelas)
1990 19/3 20/3	- Reunião dos Agentes de Ligação, no Luxemburgo - Reunião do grupo de Trabalho "EUROPA 1992", para reflexão sobre "Manual de Auditoria do TCCE"; "as auditorias conjuntas" e a "formação conjunta dos auditores do TCCE e dos tribunais de contas nacionais"	

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

DATA	TCCE	OUTRAS INSTITUIÇÕES
1990		
8 a 23/5	- Auditoria ao FSE (aplicação em Portugal do Reg. (CEE) n° 2052/88	
17 a 23/5	- Auditoria às Organizações não governamentais (ONG)	
21 a 22/6	- Auditoria à OCM, matérias gordas para análise da organização e funcionamento da ACACSA	
25 a 29/6	- Auditoria do FEDER, para análise dos sistemas de elaboração do PDR-1989/93 e OCA 1989/93 e dos programas operacionais, nomeadamente o PRODAC	
2 a 6/7	- Auditoria ao INGA e ao IPCP no âmbito do FEOGA-Garantia para recolha de informação (leis orgânicas dos serviços, fluxos e circuitos existentes)	
1 a 12/10	- Auditoria no âmbito do FEOGA-Garantia ao INGA: análise do sistema de controlo das despesas deste mesmo fundo	
22 e 23/10	- Reunião do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da Comunidade Europeia — Luxemburgo	
22 a 26/10	- Auditoria no âmbito dos recursos próprios comunitários ao SAIVA	
22 a 31/10	- Auditoria, no âmbito do FEDER, à DREPA para análise dos seus procedimentos e dos projectos PNIC Açores, PNICIAP, STAR, VALOREM e PEDRAA	
13/11	- Assinatura do Protocolo de Cooperação com o TCCE	
19 a 30/11	- Auditoria ao IFADAP (FEOGA-Orientação) para controlo das indemnizações compensatórias aos agricultores	
26 a 30/11	- Auditoria à DGA (Recursos próprios tradicionais) para análise dos sistemas de catalização dos direitos niveladores agrícolas e seus circuitos	

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

DATA	TCCE	OUTRAS INSTITUIÇÕES
1991		
16/4	- Reunião Anual dos Agentes de Ligação	
20/5 a 24/5	- 1ª Auditoria conjunta no âmbito do FEOGA- -Orientação: análise do sistema de controlo e da aplicação dos recursos financeiros no sector das pescas (1987/89) — Reg. (CEE) do Conselho n.º. 4028/86 de 18/12	
21/5 a 31/5	- Auditoria ao GGPEDIP (FEDER/PEDIP) para análise da concepção e implementação do PEDIP, e dos subprogramas 1.1 e 3.1 e dos programas 4 e 7	
1/7 a 12/7	- Auditoria ao IFADAP (FEOGA-Orientação) para análise da aplicação dos Reg. (CEE) relativos à aplicação das estruturas vitivinícolas, e à transformação e comercialização dos produtos agrícolas do sector vinícola	
23/9 a 27/9	- Reunião Anual do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da Comunidade Europeia, em Madrid	
24/9 a 27/9	- Auditoria ao SIVA (Recursos Próprios-IVA): aplicação da taxa média ponderada da receita IVA (Reg. CEE 1553/89 de 29/5).	
9/10 a 18/10	- Auditoria ao GGPEDIP, para análise do controlo de pagamentos a vários projectos	
7/10 a 11/10	- Auditoria à DGA (Recursos Próprios Tradicionais) para apreciação dos procedimentos de apuramento e contabilização dos recursos próprios tradicionais	
15/10 a 18/10	- Visita a Portugal do Membro do TCCE, Sr. Daniel Strasser com o objectivo de obter informações sobre a política estrutural portuguesa no âmbito das Pescas e sobre o mercado dos produtos lácteos	
6/11 a 11/11	- Auditoria ao DAFSE (FSE): Apreciação da aplicação dos Reg. Comunitários e legislação nacional pelo DAFSE e as demais entidades envolvidas neste fundo	
25/11 a 29/11	- Auditoria ao INGA (OCM matérias-gordas): análise do sistema de controlo e pagamento das ajudas à produção e ao consumo do azeite	

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

DATA	TCCE	OUTRAS INSTITUIÇÕES
1992		
25/5 a 5/6	- Auditoria relativa à execução dos programas operacionais para o objectivo n.º 1 da reforma dos fundos estruturais (PO Vale do Tejo e PRODEP)	
1/6 a 6/6	- Auditoria no domínio dos recursos próprios tradicionais relativa à aplicação da directiva 79/695 e 90/504/CEE do Conselho pela DGA em Portugal (Declaração Periódica - Importações)	- Durante o ano de 1992, o Parlamento Europeu, através da Comissão de Controlo Orçamental, estabeleceu vários contactos com o Tribunal de Contas; o Presidente do TC participou na reunião de Lisboa desta Comissão Parlamentar
27 e 28/4	- Visita ao Tribunal de Contas do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias	
29/9	- Reunião anual dos Agentes de Ligação, no Luxemburgo	
6 a 9/10	- Auditoria no âmbito dos recursos próprios IVA	
28 a 30/10	- Auditoria às ajudas cofinanciadas pelo FEOGA-Orientação	
1 e 2/12	- Reunião do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da Comunidade Europeia — Luxemburgo	

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DATA	BILATERAIS	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
<p>1988</p> <p>8 a 11/2</p> <p>21 a 26/6</p> <p>3 a 7/10</p>	<p>- Visita ao Tribunal de Contas de Espanha.</p>	<p>- Encontro Internacional de Sevilha (ILACIF)</p> <p>- Reunião da Assembleia Geral do ILACIF</p> <p>- Guatemala</p> <p>Admissão dos Tribunais de Contas de Espanha e Portugal como membros do Instituto.</p>
<p>1989</p> <p>10 e 11/4</p> <p>12 a 21/6</p> <p>Julho</p> <p>24 a 28/7</p> <p>24 a 30/9</p> <p>2 a 7/10</p> <p>29/11 a 3/12</p>	<p>- Apoio ao TC de Cabo Verde na elaboração de projectos de diplomas legais referentes à organização, funcionamento e actividade deste Tribunal</p> <p>- Troca de documentação e experiências com o T.C. da União, do Brasil</p> <p>- Visita do Presidente do Tribunal de Contas Espanhol e celebração de um protocolo de cooperação entre os 2 Tribunais</p> <p>- Início da cooperação com a ISC de Hong Kong</p> <p>- Visita ao NAO (Reino Unido) para conhecer a sua organização, funcionamento e actividade</p> <p>- Participação no XV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil</p> <p>- Visita ao T.C. português do "Contralor-General" da Guatemala, e fim de se inteirar da organização, funcionamento e actividade do TC português</p>	<p>- Participação no XII Congresso da INTOSAI no qual foram discutidos os temas: a gestão de recursos numa ISC, o controlo da dívida pública e a auditoria informática e auditoria informatizada</p> <p>- Participação na reunião anual da OLACEFS (Brasília) durante a qual foram tratados os temas: O Tribunal de Contas da União e a constituição de 1989; O controlo das finanças públicas ao nível administrativo, a função das empresas de auditoria no controlo governamental</p>

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DATA	BILATERAIS	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
1990		
27/2 a 2/3	- Visita de uma delegação do Tribunal de Contas português ao TC espanhol para conhecimento da organização e funcionamento deste Tribunal, nomeadamente quanto ao processo no TC espanhol e a fiscalização exercida relativamente às Comunidades Autónomas, Segurança Social e Autarquias Locais	
16/4 a 21/4	- Deslocação de uma delegação do TC português a Bissau, tendo sido abordada a possibilidade de cooperação com o Tribunal daquele país, na elaboração de projectos de diplomas legais e na realização de acções de formação profissional	
26/4 a 28/4		- Participação do Presidente do T.C. português na 2ª Conferencia da FEE
14/5 a 16/5	- O TC recebeu a visita do Auditor Geral do Reino Unido durante a qual foram dados a conhecer os traços fundamentais da evolução do nosso Tribunal	
5 a 9/6	- Visita de uma delegação do TC português ao "Bundesrechnungshof" tendo em vista recolher elementos para um melhor exercício da sua actividade	
1991		
21 a 25/1	- Visita de técnicos de informática ao "NAO" para análise dos sistemas de informação desta Instituição	
4 e 5/2	- Visita do Presidente do TC alemão para se inteirar da organização e funcionamento da nossa instituição	
11 a 15/12 e 22 a 26/7	- Início da cooperação com o T.C. da Guiné Bissau	
6 a 11/5	- Visita a Angola do Presidente do TC português	
10 a 16/5	- Visita dum representante do Banco Mundial (Sr. Angel Malaxechevarria) para troca de impressões com o T.C. português sobre o modelo de controlo financeiro do Banco Mundial	

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DATA	BILATERAIS	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
1991		
7/5		- Visita ao T.C. português de um membro do departamento de controlo financeiro da NATO (Sr. Detlev Sparberg) com vista a encetar um processo de cooperação entre ambas as instituições
24/6		- Participação na reunião do "International Board of Auditors for NATO"
16/7	- Visita de uma delegação do Parlamento e do Auditor Geral da Irlanda para se inteirarem do sistema de controlo financeiro exercido pelo T.Contas português	
23 a 26/10		- Realização em Lisboa da 3ª Conferencia da FEE-PSC subordinada ao tema "Uma melhor gestão dos activos no sector público"
28/10	- Assinatura de um acordo de cooperação científico, técnico e cultural entre o T.C. português e o Tribunal de Contas da União do Brasil	
12/11	- Deslocação do Embaixador da Roménia ao TC português com vista ao estabelecimento de um processo de colaboração do Tribunal com as autoridades romenas para a criação de um Tribunal de Contas neste país	
12 e 13/11		- Participação do TC português na reunião da Comissão de Dívida Pública da INTOSAI
25 a 29/11	- Visita de uma delegação da Alta Autoridade Financeira e Fiscal da Roménia com vista ao conhecimento do TC português	
28/11		- Visita de um representante do Banco Mundial para uma reunião de trabalho referente ao projecto de Estradas III, cofinanciado por este Banco
1992		
23/1	- Visita ao Tribunal de Contas do Senhor Goran Hyltander do "Swedish National Audit Bureau" com vista ao conhecimento do TC português e à obtenção de informações sobre a situação em Moçambique nos domínios do sistema contabilístico e de controlo financeiro	

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DATA	BILATERAIS	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
1992		
24 a 29/2	- Visita de uma delegação do Tribunal de Contas português ao TC da União (Brasil) para conhecimento da organização e funcionamento deste Tribunal	
23 a 27/3	- Visita de uma Delegação Técnica ao Tribunal de Contas da União (Brasil) tendo em vista a elaboração de um Glossário comum provisório em matéria de controlo financeiro	
8/4 9 e 10/4		- Reunião da FEE-PSC, em Bruxelas - Seminário preparatório do 2º Congresso da EUROSAI — Praga
13 a 17/4	- Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal de Contas da União (Brasil), tendo em vista a conclusão da primeira versão do Glossário comum em matéria de controlo financeiro	
3 a 9/5		- Encontro Internacional dos Tribunais de Contas da América Latina, Espanha e Portugal - Mérida e Évora
15/5	- Visita ao Tribunal do Presidente do Tribunal de Contas da Argentina a fim de se inteirar da organização e funcionamento do TC português	
11 e 12/5		- Reunião da Comissão da Dívida Pública da INTOSAI — Londres
27 a 29/5		- Seminário preparatório do 2º Congresso da EUROSAI — Instambul
4 a 9/6	- Visita ao Departamento de Controlo Financeiro da Roménia com o fim de apoiar a criação de um Tribunal de Contas neste país	
23/6		- Reunião anual do " International Board of Auditors for NATO" Bruxelas
25 e 26/6 e 29 a 30/6	- Visita aos Tribunais de Contas belga e italiano, com o fim de conhecer e observar "in loco" o sistema de fiscalização prévia vigente nestes países	
30/6		- Visita do Director do Departamento de Controlo Interno do Banco Mundial
2 a 6/7	- Visita ao TC de uma delegação do Tribunal de Contas da Albânia para se inteirarem da organização, funcionamento e actividade da nossa instituição	

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DATA	BILATERAIS	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
1992 10/7		- Estágio de Magistrados do Ministério Público de Angola
21 a 27/7	- Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal de Contas polaco, a fim de se inteirarem da organização e funcionamento do TC português	
13/8	- Visita ao Tribunal de Contas de dois auditores do Tribunal de Contas de Cabo Verde para troca de impressões sobre a realização de auditorias	
17 a 26/10 3 a 6/11		- Realização do XIV INCOSAI-Washington - Reunião anual da Assembleia Geral da OLACEFS - Cartagena, Colômbia
3 a 10/11		- Realização do seminário sobre auditoria, organizado pelo TC português e Banco Mundial Lisboa
12/11 a 17/12	- Estágio no TC de 2 auditores do Tribunal de Contas de Cabo Verde	
16/11	- Visita ao Tribunal de Contas de Inspectores da IGF de Angola para troca de impressões e obtenção de documentação relativa ao seminário sobre auditoria e participação na sessão de controlo financeiro	
9 a 13/11	- Visita ao Tribunal de Contas do Tribunal de Contas húngaro, para conhecimento da organização e funcionamento da nossa instituição	
23/11		- Visita ao TC do Membro do "Board of Auditors" da OTAN, Francisco del Pozo
26 a 28	- Visita ao TC de uma delegação do Tribunal de Contas francês, para se inteirarem da organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal	

8. BALANÇO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS, NO PERÍODO DE 1986-92 (93)

8.1. Para uma melhor percepção da actividade financeira do Tribunal de Contas, no período de 1986-93, elaboraram-se os quadros nºs 1 a 3, bem como os gráficos, relativos à evolução das despesas com o pessoal, das despesas com aquisição de bens e serviços correntes e das despesas de capital.

Assim, em termos de evolução global da despesa no período em análise verifica-se o seguinte:

Em 1986 a despesa total era de **318 136 contos** e em 1992 totalizou **1 692 687 contos**, o que significa que a despesa quintuplicou neste período. De referir que para o ano em curso foi prevista uma despesa global de **2 297 637 contos**.

De salientar também que a despesa global, apresenta uma taxa de crescimento médio anual da ordem dos **32,5%**.

A razão do significativo acréscimo de encargos do TC neste período, resultou do esforço de modernização desenvolvido e do qual há a referir o seguinte:

- A aquisição do actual edifício em 1987;
- As obras de adaptação para instalação dos serviços em 1988 e 1989;
- O acréscimo de encargos fixos resultantes da mudança das instalações;
- A entrada em vigor da Lei nº. 86/89, com o preenchimento dos lugares dos novos Juizes e o aumento significativo de funcionários designadamente pessoal técnico;
- A informatização dos serviços;
- O apoio dado às Secções Regionais da Madeira e dos Açores para instalação dos serviços;
- O desenvolvimento de contactos com organismos internacionais congéneres.

Aspectos estes que se desenvolvem seguidamente:

8.2. INSTALAÇÕES

Neste período verificou-se de imediato duas grandes preocupações, a primeira era instalar num único edifício os Serviços, já que os mesmos se encontravam dispersos por três edifícios (Av. Infante D. Henrique, Rua do Comércio e Rua da Vitória) e a segunda arrancar com as Secções Regionais dos Açores e Madeira.

Em 1987 é adquirido o actual edifício-sede, tendo o Tribunal de Contas, participado com **400 mil contos**;

Durante os anos de 1988 e 89, realizaram-se as obras de adaptação para instalação dos Serviços, tendo a mudança ocorrido durante o 3º trimestre de 1989.

De referir que os encargos suportados através do Orçamento do Tribunal de Contas com a aquisição e realização das obras de adaptação para instalação dos Serviços ascenderam aproximadamente a **700 mil contos**;

Contudo, desde logo, se verificou que as novas instalações eram insuficientes para o desenvolvimento do projecto de modernização e expansão do TC, dada a necessidade urgente de se recrutarem mais técnicos superiores, daí que se tivesse encontrado uma solução precária, procedendo-se, em Dezembro de 1991, ao arrendamento do 1º andar (Dtº e Esq.) da Av. da República, 56.

Encontrando-se, neste momento, em fase de construção um edifício no nº 59 da Av. da República, destinado a Serviços e dada a proximidade do edifício sede, foi encarada a possibilidade de aquisição de duas fracções (r/c e Galeria), cujo processo está a decorrer através da Direcção-Geral do Património do Estado.

Associado à mudança dos Serviços para a Av. da República, 65 e ao aumento do quadro de Juizes, por força da entrada em vigor, em 1 de janeiro de 1990, da Lei 86/89, houve que mobilar os gabinetes dos novos Juizes e adquirir também algum mobiliário novo para os Serviços.

Assim, em 1989, despendeu-se a quantia de **53 619 contos** com a aquisição de mobiliário e em 1990 cerca de **30 mil contos**.

Por outro lado, passou-se a suportar novos encargos designadamente com a electricidade, limpeza das instalações, comunicações, vigilância, etc., tendo os referidos encargos totalizado **31 766 contos**. No entanto, é no ano de 1990 que estes custos se reflectem integralmente no orçamento do TC, ascendendo a **110 538 contos**.

Assim, o ano de 1990 serve de padrão de referência para a previsão dos encargos nos anos subsequentes.

8.3. FUNCIONAMENTO DAS SECÇÕES REGIONAIS

O Tribunal de Contas disponibilizou todos os meios possíveis para o arranque das Secções Regionais, designadamente enviando equipas de técnicos, enquanto não foi possível recrutar e formar o pessoal para o desenvolvimento de actividades do Tribunal nas Secções Regionais dos Açores e Madeira.

Deste modo, a Secção Regional dos Açores começou a funcionar em 1987.

A Secção Regional da Madeira foi instalada em 1988, tendo o Tribunal de Contas para além da disponibilização do pessoal técnico necessário, suportado os seguintes encargos:

- Participação na aquisição do Edifício-Funchal	350 000 c
- Aquisição da residência oficial do Juiz Conselheiro do TC na Madeira	19 000 c
- Mobiliário para a residência oficial do Juiz Conselheiro do TC na Madeira	5 634 c
- Aquisição de uma viatura	1 907 c

376 541 c

8.4. PARQUE INFORMÁTICO

É sentido também desde logo a necessidade de informatizar algumas tarefas pelo que foram adquiridos em 1987 os cinco primeiros microcomputadores e respectivas impressoras, tendo-se despendido para o efeito **6 098 contos**.

No entanto, pode-se considerar que foi apenas a partir de 1989 que foi impulsio-nada a informatização de algumas tarefas, tendo sido adquiridos no decurso dos anos de 1989 e 1990, 55 microcomputadores e 52 impressoras, cujo encargo total atingiu o montante de 41 058.

Em 1991 a informatização arranca efectivamente quando se dá início à instalação da rede informática, para qual foi aberto o Concurso Público N° 1/91. Os encargos foram repartidos pelos anos de 1991 e 1992 e totalizaram **157 527 contos**.

O esforço financeiro (cerca **200 mil contos**) realizado no período de 89-93 com a aquisição de equipamento informático é justificado, por se ter considerado com o objectivo prioritário a informatização do TC e Serviços de Apoio.

Nesta linha de prioridades, encontra-se prevista para o triénio de 1993-95, a ampliação da capacidade da rede informática, por forma a atingir-se uma taxa de informatização de 60%, cujo encargo se encontra estimado em **124 255 contos** e que se repartem do seguinte modo:

1993	-	51 805 contos	
1994	-	44 675	"
1995	-	27 775	"

O Tribunal de Contas e os Serviços de Apoio viu também crescer o seu parque de viaturas, encontrando-se neste momento afectas ao Tribunal de Contas 7 viaturas, das quais 5 foram adquiridas no período de 86-92.

De referir que em 1986 o número de viaturas afectas ao Tribunal eram apenas 3, o que significa que o parque de viaturas duplicou neste período.

Esta situação resultou do aumento significativo do número de auditorias a realizar, do desenvolvimento dos contactos com organismos internacionais congéneres e ainda de inúmeras tarefas que o Tribunal de Contas e os seus Serviços de Apoio têm sido chamados a desempenhar.

No tocante a despesas com pessoal verifica-se ao longo do período em análise (86-93) um aumento substancial dos montantes dispendidos, com um crescimento médio anual de cerca de 30%.

Contudo, constata-se que a partir de 1992 a tendência de crescimento baixou para níveis próximos das taxas de aumentos salariais, o que parece indicar uma certa estabilização no número de funcionários a exercer funções neste organismo.

8.5. Em termos de balanço final podemos dividir o período em análise (86-93) em duas fases:

1. Fase (86-89)

- Aquisição do actual edifício sede e instalação dos serviços
- Instalação das Secções Regionais (Açores e Madeira)
- Aumento do número de Funcionários

2ª. Fase (90-93)

- Finalização da instalação dos Serviços na Av^a da República, 65 com o consequente aumento dos encargos com o funcionamento dos Serviços (Electricidade/Segurança/Limpeza/Comunicações)
- Instalação da rede informática do Tribunal de Contas
- Relativa estabilização dos encargos globais

8.6. Inserem-se de seguida, os quadros respeitantes a esta área horizontal de actividade.

Quadro Nº 1

EVOLUÇÃO DA DESPESA DO TC
O.E. + COFRE

DESIGNAÇÃO	1986	1987	Variação %	1988	Variação %	1989	Variação %
Desp. c/ Pessoal	232 281	324 293	39.6%	491 291	51.5%	645 788	31.4%
Aquis. Bens e Serviç.	38 689	47 850	23.7%	67 015	40.1%	117 193	74.9%
Transferências	15 227	216	-98.6%	29 312	13470.4%	233	-99.2%
Outras Desp. corrent.	162	145	-10.5%	4 968	3326.2%	7	-99.9%
Total Desp. Corrent.	286 359	372 504	30.1%	592 586	59.1%	763 221	28.8%
Investimentos	11 777	431 344	3562.6%	539 177	25.0%	180 992	-66.4%
- Edifícios							
- Mat. Transporte							
- Mat. Informática							
- Máq. e Equipam.							
Transferências	20 000	350 000	1650.0%	3 000	-99.1%		
Total Desp. Cap.	31 777	781 344	2358.8%	542 177	-30.6%	180 992	-66.6%
TOTAL (Cor+Cap)	318 136	1 153 848	262.7%	1 134 763	-1.7%	944 213	-16.8%

(em contos)

DESIGNAÇÃO	1990	Variação %	1991	Variação %	1992	Variação %	1993	Variação %
Desp. c/ pessoal	828 843	28.3%	1 144 832	38.1%	1 307 511	14.2%	1 394 450	6.6%
Aquis. Bens e Serviç.	191 049	63.0%	189 866	-0.6%	268 815	41.6%	333 624	24.1%
Transferências	9 231	3861.8%	372	-96.0%	353	-5.1%	1 388	293.3%
Outras Desp. corrent.	103	1371.4%	144	39.8%	690	379.2%	759	10.0%
Total Desp. Corrent.	1 029 226	34.9%	1 335 214	29.7%	1 577 369	18.1%	1 730 221	9.7%
Investimentos								
- Edifícios	49 383		17 620	-64.3%	11 758	-33.3%	453 500	3756.9%
- Mat. Transporte	2 318		5 328	129.9%	3 867	-27.4%	4 254	10.0%
- Mat. Informática	28 510		79 750	179.7%	77 777	-2.5%	85 555	10.0%
- Máq. e Equipam.	29 933		12 726	-57.5%	21 916	72.2%	24 108	10.0%
Transferências								
Total Desp. Capital	110 144	-39.1%	115 424	4.8%	115 318	-0.1%	567 416	392.0%
TOTAL (Cor+Cap)	1 139 370	20.7%	1 450 638	27.3%	1 692 687	16.7%	2 297 637	35.7%

Quadro Nº 2
VARIACÃO DAS DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES

AQUISIÇÃO BENS e SERVIÇOS	1986	1987	Variacão %	1988	Variacão %	1989	Variacão %
Água	501	709	41.5%	1 099	55.0%	1 356	23.4%
Eléctricidade	1 247	1 914	53.5%	2 628	37.3%	8 174	211.0%
Limpeza	2 386	2 460	3.1%	2 628	6.8%	7 193	173.7%
Combustíveis	654	1 077	64.7%	1 053	-2.2%	1 216	15.5%
Comunicações	4 538	3 357	-26.0%	2 741	-18.3%	13 487	392.0%
Transportes	1 277	1 060	-17.0%	1 261	19.0%	21 142	1576.6%
Segurança				22		2 912	13136.4%
Reparações						5 073	
Locação Material	2 640	4 342	64.5%	5 900	35.9%	8 189	38.8%
Locação Edifícios	9 299	9 475	1.9%	10 651	12.4%	6 885	-35.4%
Assist. Técnicas	178	129	-27.5%	812	529.5%	1 530	88.4%
Exploração do Bar						1 297	
Traduções							
Seguros							

(em contos)

AQUISIÇÃO BENS e SERVIÇOS	1990	Variacão %	1991	Variacão %	1992	Variacão %	1993	Variacão %
Água	1 411	4.1%	2 132	51.1%	1 792	-15.9%	1 971	10.0%
Eléctricidade	13 001	59.1%	18 219	40.1%	18 037	-1.0%	19 841	10.0%
Limpeza	12 413	72.6%	14 982	20.7%	17 268	15.3%	18 995	10.0%
Combustíveis	1 471	21.0%	1 972	34.1%	1 930	-2.1%	2 123	10.0%
Comunicações	25 419	88.5%	27 246	7.2%	36 593	34.3%	40 252	10.0%
Transportes	13 535	-36.0%	7 500	-44.6%	17 033	127.1%	18 736	10.0%
Segurança	9 889	239.6%	11 269	14.0%	13 190	17.0%	14 509	10.0%
Reparações	6 307	24.3%	14 448	129.1%	11 027	-23.7%	12 130	10.0%
Locação Material	8 736	6.7%	10 700	22.5%	11 248	5.1%	12 373	10.0%
Locação Edifícios			2 000		12 000	500.0%	13 200	10.0%
Assist. Técnicas	7 144	366.9%	8 112	13.5%	16 624	104.9%	18 286	10.0%
Exploração do Bar	7 279	461.2%	7 573	4.0%	8 471	11.9%	9 318	10.0%
Traduções	3 637		1 816	-50.1%	2 044	12.6%	2 248	10.0%
Seguros	296		1 156	290.5%	1 204	4.2%	1 324	10.0%

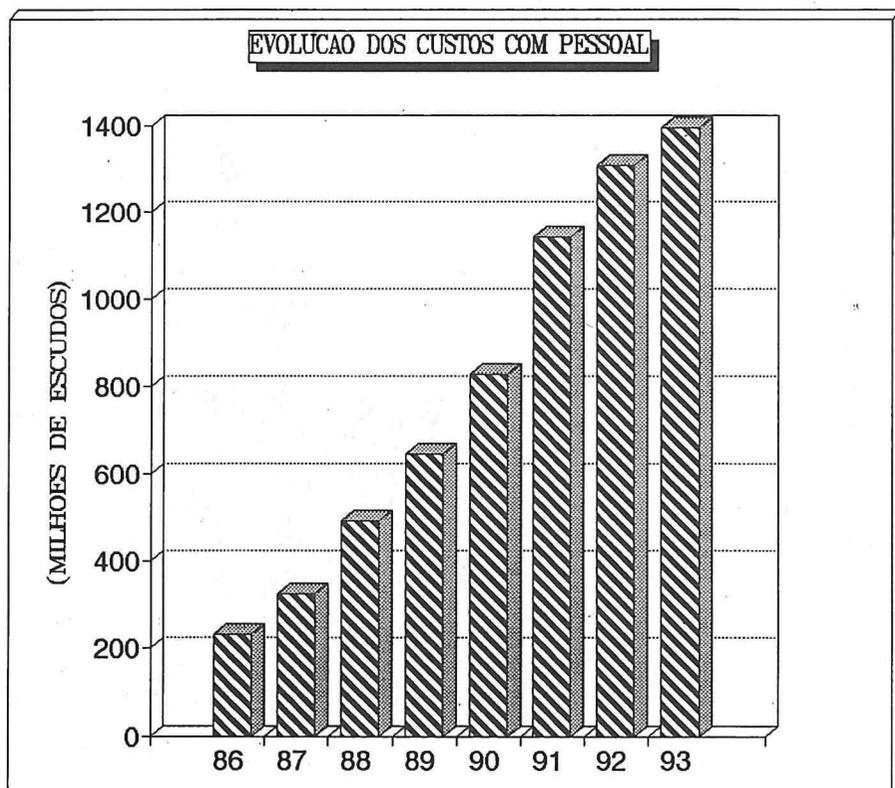
Quadro Nº 3
VARIACÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL

DESPESAS DE CAPITAL	1986	1987	Variacão %	1988	Variacão %	1989	Variacão %
Edifícios	911	400 304	43841.2%	512 591	28.1%	114 825	-77.6%
Mat. de Transp.				3 770			
Mat. de Informática						12 548	
Maquin. e Equipam.	9 227	31 040	236.4%	22 817	-26.5%	53 619	135.0%

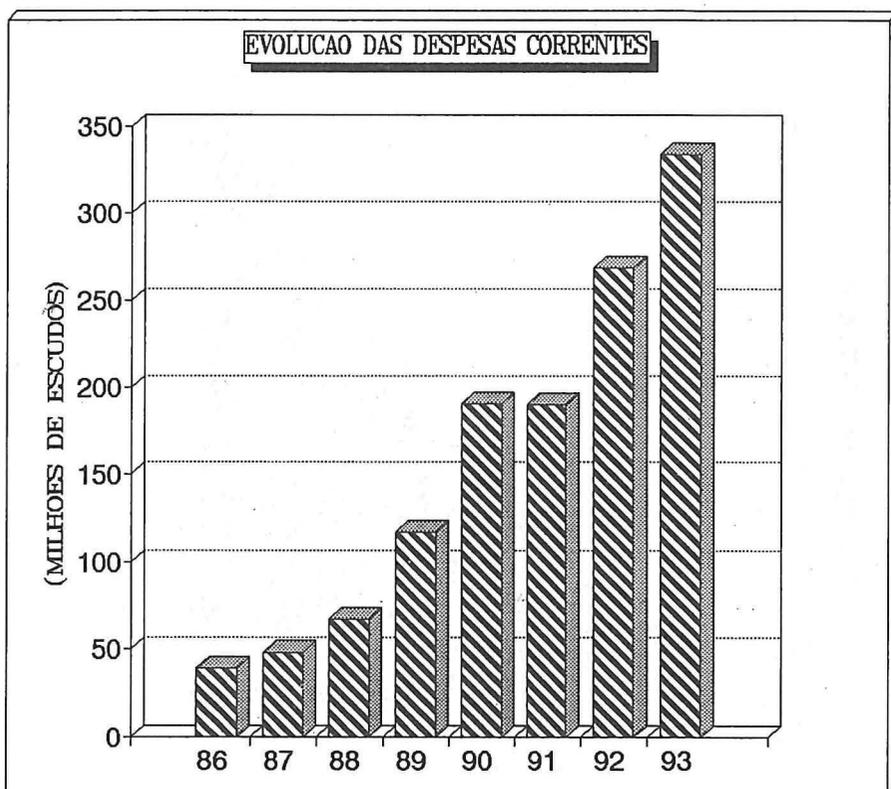
(em contos)

DESPESAS DE CAPITAL	1990	Variacão %	1991	Variacão %	1992	Variacão %	1993	Variacão %
Edifícios	49 383	-57.0%	17 620	64.3%	11 758	-33.3%	453 500	3756.9%
Mat. de Transp.	2 318		5 328	129.9%	3 867	-27.4%	4 254	10.0%
Mat. de Informática	28 510	127.2%	79 750	179.7%	77 777	-2.5%	85 555	10.0%
Maquin. e Equipam.	29 933	-44.2%	12 726	-57.5%	21 916	72.2%	24 108	10.0%

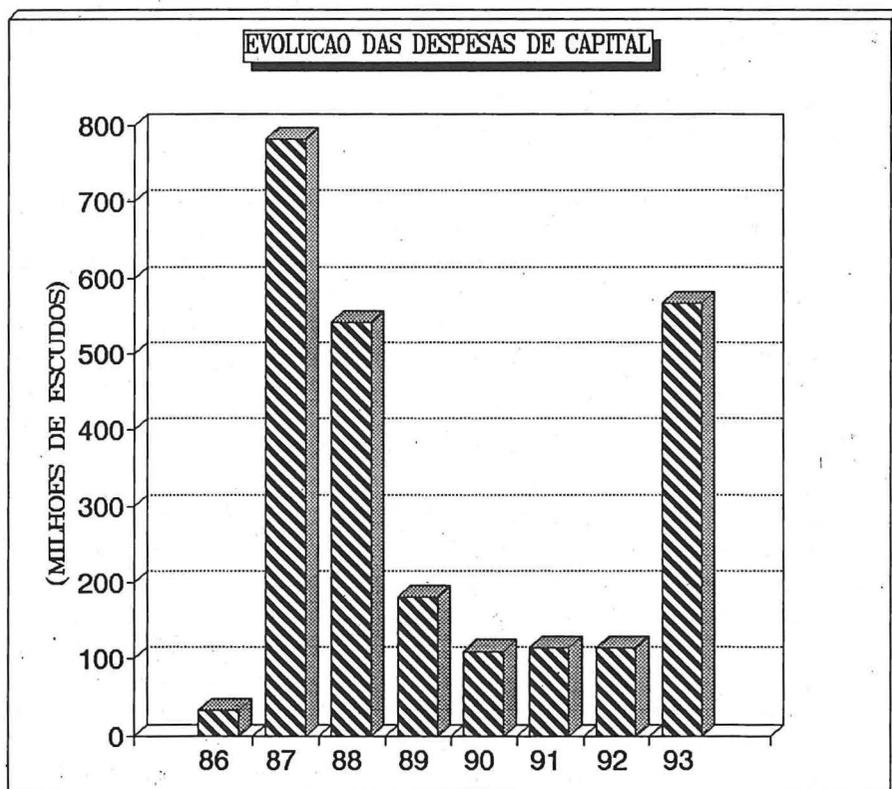
EVOLUÇÃO DOS CUSTOS COM PESSOAL



EVOLUÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES



EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL



9. IMAGEM, COMUNICAÇÃO SOCIAL E PUBLICAÇÕES - 1986/1992

9. 1. A função e a actividade do Tribunal de Contas não diz respeito apenas ao serviço envolvido em cada caso concreto. Pelo contrário, quando o Tribunal de Contas fiscaliza a gestão dos dinheiros públicos, seja antes ou depois de se verificar a despesa, assegura à generalidade dos contribuintes que há quem vele pelo destino dos seus dinheiros, que há um instituição a quem compete garantir que esses dinheiros são utilizados da melhor forma possível.

Há, portanto, uma profunda relação entre o Tribunal de Contas e os cidadãos já que estes, através dos impostos, financiam a actividade do Estado e ao Tribunal cabe fiscalizar e evitar a ilegalidade e o desperdício dos respectivos contributos.

Assim sendo, bem se compreende a preocupação que o Tribunal de Contas tem tido em divulgar a sua função, em fazer sentir a sua importância, em dar a conhecer a sua história, as suas decisões e os seus avanços em matéria de controlo da gestão financeira.

Entre as várias acções levadas a cabo pelo Tribunal de Contas para atingir esse objectivo, podem referir-se:

- A elaboração da brochura sobre o "Tribunal de Contas" que representou "a primeira tentativa para explicar o que é este órgão de soberania";
- A realização da exposição comemorativa dos seiscentos anos do Tribunal de Contas, "visando os diversos fins de qualquer comemoração: memória e recordação, informando criticamente e colhendo inspiração nas lições do passado";
- A realização de uma Exposição Permanente que pretende dar uma ideia sucinta do passado da instituição, da actividade que desenvolve e das principais mudanças verificadas;
- A criação de um serviço de atendimento e relações públicas, destinado a receber e encaminhar quem se dirige ao Tribunal de Contas;
- A realização de vários cursos de formação para diversos serviços e organismos, através dos quais se procura dar a conhecer o funcionamento e as orientações do Tribunal por forma a facilitar as relações que no futuro se venham a estabelecer entre este e aqueles serviços;
- A publicação de acórdãos e resoluções possibilitando o conhecimento das orientações do Tribunal a propósito das matérias sobre que se pronuncia;
- A publicação da Revista contendo, para além da jurisprudência do Tribunal, estudos de natureza jurídica e financeira;
- A criação de um Gabinete para a Comunicação Social, do qual se espera a recolha de informação constante da imprensa sobre o Tribunal ou sobre o controlo da gestão financeira do Estado; a divulgação da acção do Tribunal junto dos órgãos de comunicação social e da opinião pública em geral; a recolha de

sugestões, críticas e opiniões junto dos serviços utilizadores e dos particulares interessados em processos ou outras acções do Tribunal; o esclarecimento e mentalização dos serviços e do público em geral sobre critérios de actuação do Tribunal.

9.2. Mencionam-se, em especial, as acções relativas ao Núcleo de Informação Pública e Relações Exteriores.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 56/79, de 29 de Março, foi criado o Núcleo de Informação Pública e Relações Exteriores.

Porém, em virtude de falta de meios humanos, devidamente qualificados para o desempenho de tal cargo, só em 6 de Outubro de 1987, foi possível implementar o Núcleo de Informação Pública e Relações Exteriores.

O referido Núcleo ficou a funcionar no r/c da Av. Infante D. Henrique, ex-instalações do Tribunal de Contas.

Para o desempenho daquelas funções, foram designados um Chefe de Repartição, uma Assistente de Relações Públicas e um Terceiro Oficial.

Com a finalidade de uma informação mais rápida e eficaz, além de uma extensão telefónica, foi instalado um telefone directo.

Foi nesta data que se iniciou o sistema de controlo de identificação do público.

Para o efeito, foram criados dois impressos: a folha de controlo de entradas e saídas e o passe de acesso.

Foi, também, naquela data que todos os contactos com os Gabinetes do Conselho Presidente, Director-Geral e Subdirector-Geral começaram a ser estabelecidos, pelos serviços de Relações Públicas e respectivos secretariados.

Quanto aos Senhores Juizes Conselheiros, os mesmos eram contactados, directamente, por inexistência de Secretariado.

Com o processo de reestruturação a que o Tribunal de Contas foi submetido, culminando com a publicação da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e com a mudança para as actuais instalações, verificaram-se grandes alterações quer a nível de estrutura quer a nível das competências das sub-unidades orgânicas.

Também ao nível do funcionamento das Relações Públicas as alterações foram significativas:

- Ficaram a funcionar no r/c do edificio do Tribunal de Contas;
- O número de funcionários foi aumentado para cinco;
- Foi alargado o período de funcionamento (8h00 às 20h00).

Para melhor e mais rápido funcionamento de prestação da informação com o exterior, além das duas extensões telefónicas ali existentes, foram instaladas duas linhas azuis a fim de permitir o acesso, através desta via, às informações que são diariamente solicitadas ao Tribunal de Contas.

Assim, a partir de 30 de Setembro de 1991, pelo D.P. nº 217/91, o Núcleo de

Informação Pública e Relações Exteriores foi integrado nos Serviços Administrativos tendo-lhe sido atribuídas as seguintes funções:

- a) Assegurar a recolha sistemática da informação de imprensa sobre o Tribunal ou sobre o controlo da gestão financeira do Estado;
- b) Divulgar a acção do Tribunal junto dos órgãos de comunicação social e da opinião pública em geral, por si ou recorrendo a outros serviços;
- c) Proceder à recolha de sugestões, críticas e opiniões junto dos serviços utilizadores e dos particulares interessados em processos ou outras acções do Tribunal;
- d) Esclarecer e mentalizar os serviços e o público em geral sobre critérios de actuação do Tribunal;
- e) Garantir o acolhimento do público e de possíveis interessados e, bem assim, o contacto normal e directo com eles, quer se trate de serviços ou de particulares."

Para além das tarefas acima designadas, os funcionários estão incumbidos de efectuar o controlo de entradas e saídas, de dar apoio, quando necessário, a delegações estrangeiras e de efectuar contacto telefónico prévio, com todos os funcionários, anunciando o visitante.

9.3. No domínio das publicações, refira-se que, além da publicação regular e periódica da Revista do Tribunal de Contas, o Tribunal de Contas Português editou, de 1986 a 1992, as seguintes publicações

1. Tribunal de Contas, Lisboa, 1988 (brochura);
2. Reforma do Tribunal de Contas — Alguns Textos (1986 1989), Lisboa, 1990;
3. Tribunal de Contas, Lisboa, 1991;
4. INTOSAI - Conclusões dos Congressos, Lisboa, 1991;
5. Reforma do Tribunal de Contas (Intervenção na 2ª Conferência da FEEPSC), Lisboa, 1991;
6. Direito Administrativo - Bibliografia, Lisboa, 1991;
7. Finanças Públicas e Direito Financeiro - Bibliografia, Lisboa, 1991;
8. Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países, Lisboa, 1992;
9. Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal, Lisboa, 1992;
10. Colectânea de Acórdãos, 1990-1992 (Fiscalização Sucessiva), Lisboa, 1992;
11. Planos de Acção e Relatórios de Actividade (anuais)
12. Pareceres sobre a Conta Geral do Estado (anuais)

9.4. O BOLETIM TRIMESTRAL DO TRIBUNAL DE CONTAS editou-se desde Março de 1980 a Dezembro de 1988, sucedendo-lhe uma **REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS**, com maior tiragem, melhor aspecto gráfico e conteúdo renova-

do. Em 1988/1989 retirou-se do Boletim o ficheiro de jurisprudência, que passou a ser objecto de publicação autónoma - o **TC JURE**.

10. GRANDES FUNÇÕES DE CONTROLO:

1. FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

10.1. A filosofia da reforma não podia ignorar a importância prática da fiscalização **a priori**, promovendo a sua revisão cuidadosa e gradual, no plano do aconselhamento dado ao legislador e da melhoria e coerência crescentes, dos critérios de orientação e decisão, o que em particular resulta da meritória actividade da 1ª Secção do Tribunal de Contas, criada por lei com efeitos em 1 de Janeiro de 1990. E procurou-se dinamizar e acelerar os prazos de verificação e decisão, sem prejuízo da sua seriedade e solidez, o que foi largamente conseguido, apesar do aumento incomportável do número de processos entrados, sem qualquer proporção com os recursos disponíveis e em progresso relativo, mesmo depois da redacção do âmbito de incidência do visto, operada pela Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, a partir de 1 de Janeiro de 1990, como resulta do seguinte quadro:

Ano	Processos Entrados
1986	123 387
1987	125 192
1988	161 087
1989	156 358
1990	143 043
1991	128 651
1992	108 058

É devida, pelo Presidente, uma palavra de especial apreço à acção da 1ª Secção do Tribunal e aos dirigentes e contadores dos Serviços o Visto, aos quais se devem as melhorias alcançadas.

10.2. No plano organizativo, destacam-se brevemente estas marcas:

1986 - Existiam três contadorias de visto.

1988 - (Despacho nº 143/87, do Director-Geral) - criação da Unidade Orgânica (U.O.I.) para os processos relativos ao Ministério da Saúde. Criação, no âmbito da 2ª Contadoria, de um Núcleo de Contratos das Autarquias.

1989 - Criação de um núcleo transitório para análise de Contratos da Administração (Despacho nº 167/89 do Director-Geral)

(Dezº/Janº 1990)

1990 - (Despacho nº 166/89, do Director-Geral) - Criação de um Núcleo para

exame e análise dos Processos de Pessoal das Autarquias.

1991 - Seis Contadorias (Despacho nº 38/91 - DG da Directora-Geral).

10.3. Mais especificamente, ao fazer uma análise estatística do ano de 1985, verifica-se que dos processos entrados nesse ano transitaram, para o ano seguinte⁽¹⁾ 13 820 processos.

Entraram para visto, no ano de 1986, 123 387 sendo 110 915 processos de pessoal e 12 472 de contratos de material.

No ano de 1987 a Contadoria-Geral do Visto era formada por três Contadorias divididas por Ministérios da seguinte forma:

1ª Contadoria

- Presidência do Conselho de Ministros
- Justiça
- Plano e Administração do Território
- Negócios Estrangeiros
- Defesa Nacional
- Educação

2ª Contadoria

- Saúde
- Finanças
- Administração Interna (inclui autarquias locais NECAL)
- Agricultura, Pescas e Alimentação
- Indústria e Comércio

3ª Contadoria

- Obras Públicas e Comunicações
- Trabalho e Segurança Social

Neste ano transitaram do ano anterior:

- 9.079 processos
- Entraram para visto 125 192
- Em que 54 034 processos pertenciam à 2ª Contadoria dos quais 29 186 eram referentes ao Ministério da Saúde.

Realça-se ainda que só no mês de Dezembro de 1987 entraram para visto 9 499 processos, sendo 7 271 pertencentes ao Ministério da Saúde.

(1) Segue-se o Relatório da Contadoria-Geral do Visto, datado de 3 de Fevereiro de 1993

Devido ao acréscimo de processos entrados, com grande incidência no que se refere ao Ministério da Saúde, foi criada por despacho de 21 de Dezembro de 1987 do Exmo. Senhor Director-Geral (DP N.º 143/87), uma unidade orgânica só para estudo de processos relativos àquele Ministério, na directa dependência do Sr. Contador-Geral do Visto.

Assim, em 1988 na Contadoria-Geral do Visto existiam a 1.ª, 2.ª e 3.ªs Contadorias e a U.O.I. (Ministério da Saúde).

Transitaram para o ano de 1988, 11 211 processos, e entraram nesse mesmo ano 161 087, transitando para o ano de 1989 - 19 051 processos.

Neste ano continua a haver um grande número de processos.

Total de entrados: 156 358

Mas, dado o grande afluxo de processos de material que, normalmente, entram no final do ano, começou a funcionar o temporário "Grupo" para o exame e verificação de contratos, núcleo este que se extinguiu em 8 de Janeiro de 1990 (Despacho do Exmo. Senhor Director-Geral n.º 166/89) dando lugar a um novo núcleo - N.P.A.L. (Despacho n.º 167/89-DG), em consequência da entrada em vigor da Lei n.º 86/89 (Reorganização do Tribunal de Contas); os processos de admissão de pessoal das autarquias locais passaram a estar sujeitos à fiscalização prévia.

No ano de 1990 entraram 143 043 processos para visto, tendo 21 124 sido afectos ao referido N.P.A.L..

Transitam para o ano de 1991 - 3 931. Neste mesmo ano entraram 128 651 processos, cabendo à N.P.A.L. 25 995; é de frizar que neste referido Núcleo entraram como 2.ªs entradas (Respostas) 10 551.

Por despacho do Exmo. Senhor Director-Geral (DP n.38/91), a partir de 2 de Setembro de 1991, a Contadoria-Geral do Visto passa a ser constituída por seis Contadorias cabendo, a cada uma, os respectivos Ministérios:

1ª Contadoria:

- Assembleia da República
- Defesa
- Presidência do Conselho de Ministros
- Justiça
- Negócios Estrangeiros
- Planeamento e da Administração do Território
- Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Comércio e Turismo
- Ambiente e dos Recursos Naturais

2ª Contadoria

- Finanças

- Administração Interna
- Agricultura
- Indústria e Energia
- Mar

3ª Contadoria

- Emprego e Segurança Social
- Educação

4ª Contadoria

- Saúde

5ª Contadoria

- Autarquias Locais (C.C.R. Norte e Centro)

6ª Contadoria

- Autarquias Locais (C.C.R.Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve)

No ano de 1992 havia, por estudar, 3 593 processos tendo entrado para visto nesse mesmo ano 108 058 processos.

Para o corrente ano transitaram 4 651 processos.

11. GRANDES FUNÇÕES DE CONTROLO: 2. FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

11.1. PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO.

Apontam-se, de forma sintética, as alterações mais significativas a nível de Parecer sobre a Conta Geral do Estado no decurso do período de 1986-1992 ⁽¹⁾:

a) Na vertente funcional:

- Realização dos trabalhos preparatórios e a conclusão em seis anos dos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1981 a 1990, concretizando-se a recuperação dos atrasos na emissão do Parecer.
- As acções desenvolvidas pelos Serviços, sob orientação do Tribunal, permitiram gradualmente e, em alguns casos de forma antecipada, uma apreciação metodológica do conteúdo do Parecer ao disposto no artº 10º da Lei nº 86/89

(1) Segue-se de perto o Relatório de 5 de Fevereiro de 1993 da Contadora-Geral Drª Maria Helena Rebordão

de 8 de Setembro (Pareceres de 1988 e 1989).

- Inflexão metodológica no desenvolvimento dos trabalhos conducentes à preparação e emissão do Parecer, traduzida pela extensão da análise das áreas auditadas, pelo nível de aprofundamento técnico imprimido ao Parecer, pela utilização gradual de um conjunto de informação disponível pelo Tribunal, (decorrente da instrução de processos no âmbito do exercício das demais competências do Tribunal — fiscalização preventiva e julgamento de contas) e ainda pela progressiva substituição de análises meramente quantitativas por apreciações de índole qualitativa.

A título exemplificativo, destacam-se os seguintes aspectos:

- o nível e âmbito das auditorias realizadas no domínio dos subsídios, empréstimos e realização de outras operações activas, de despesas emergentes de prestações de garantias financeiras (execução de avales, execução de garantias de seguros de crédito, pagamentos decorrentes de assunção de riscos de câmbio, bonificação de juros, etc.);
- análise dos resultados das auditorias realizadas no domínio de programas plurianuais (PIDDAC) (a partir do Parecer de 1989);
- os estudos realizados no domínio dos benefícios fiscais (a partir do Parecer de 1989);
- o aprofundamento da apreciação técnica incidente sobre operações de tesouraria, em rubricas cuja movimentação tradicionalmente configurava situações ilegais ou irregulares — caso dos adiantamentos concedidos pelo Estado, por operações a liquidar — e que poderá ter em parte contribuído para a reformulação do quadro jurídico deste tipo de operações — e mais recentemente os estudos e auditorias realizados sobre a CEROT;
- a sistematização e extensão dos estudos levados a efeito no domínio do endividamento público, com particular ênfase no âmbito da aplicação do produto dos empréstimos contraídos, e na concessão de avales do Estado;
- a análise da evolução da tesouraria do Estado no decurso de cada ano financeiro (a partir do Parecer de 1989);
- os estudos realizados de forma faseada na área do património financeiro do Estado, tendo em atenção as dificuldades particulares que se levantam neste domínio em sede de Parecer por a Conta Geral do Estado não conter um balanço entre os valores activos e passivos (a partir do Parecer de 1989);
- a gradual alteração metodológica na abordagem do controlo da receita do Estado, por via de cruzamento de informação disponível de diversas origens (contas de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública, Consulados, Alfândegas e Banco de Portugal, como Caixa Geral do Tesouro, tabelas das Direcções Distritais de Finanças e elementos fornecidos pela

- Direcção Geral da Contabilidade Pública) o que tem vindo a contribuir para a obtenção de resultados mais precisos no tipo de controlo exercido;
- a realização de estudos técnicos sobre o modo e critérios prosseguidos pelo Ministério das Finanças no que respeita ao encerramento da Conta;
 - o início e aprofundamento gradual da análise feita sobre a Conta Global da Segurança Social (a partir do Parecer de 1988) e elaboração de anteprojecto de instruções para o seu controlo global.

b) Na vertente organizacional:

- Maior grau de especialização dos Serviços envolvidos no Parecer decorrente da reorganização operada a partir de 1989 (as Contadorias e Serviços passaram a estar organizados por grandes áreas do Parecer);
- Interacção com os demais Serviços da DGTC (análise do PIDDAC);
- Reforço dos fluxos de informação entre os Serviços intervenientes no Parecer.

c) Na vertente de recursos:

- Reforço dos meios humanos disponíveis, com especial incidência no pessoal técnico.
- Aumento significativo do parque informático (em 1986 os Serviços não possuíam qualquer tipo de equipamento informático; em final de 1992, detinham, para este efeito, 11 microcomputadores e 8 impressoras).

11.2. BALANÇO DE ACTIVIDADES DAS CONTADORIAS DE CONTAS (4ª A 13ª CONTADORIAS) DE 1986/1992 ⁽¹⁾.

11.2. 1. Âmbito de Controlo

A Lei de Reforma do Tribunal de Contas (Lei nº 86/89, de 8 de Setembro), não alterando substancialmente o âmbito da sua jurisdição, veio criar condições para o exercício de um controlo financeiro mais qualificado, relevante, oportuno e moderno, ao libertar da obrigatoriedade de julgamento do Tribunal as contas das entidades referidas no nº 2 do artº 17º da Lei nº 86/89, desde que a sua actividade financeira não seja expressiva.

(1) Segue-se de perto o Relatório dos Contadores-Gerais, Drs. Lia Olema Videira e António da Fonseca da Silva, com data de 9 de Fevereiro de 1993.

11.2. 2. Estrutura de Objectivos

Neste ponto são de salientar algumas alterações relevantes a nível de objectivos intermédios.

Assim, para além da preparação (análise e liquidação) de contas para julgamento, há a salientar as acções destinadas à verificação dos serviços simples — controlo anteriormente a cargo de outro departamento do TC, mas exercido exclusivamente nas delegações da Contabilidade Pública, segundo uma metodologia tradicional — e o controlo (autonomizado) da execução de projectos/programas PIDDAC e co-financiados por fundos comunitários.

11.3. 3. Metodologia de Controlo

Até 1986 não existia um programa de fiscalização elaborado e aprovado pelo TC, ou pela DGTC, que subordinasse a sua actuação.

Nestes termos, e para além dos critérios decorrentes das determinações do Decreto-Lei nº 313/82, de 5 de Agosto, não eram definidos quaisquer outros critérios objectivos que permitissem, com isenção e rigor de controlo financeiro, submeter ao controlo efectivo determinada entidade ou acto financeiro.

A partir de 1987 dão-se os primeiros passos no sentido de um controlo selectivo a que a Lei de Reforma do TC viria a dar acolhimento.

Deste modo, a Lei nº 86/89 (artºs 29º e 66º) veio permitir que o Tribunal possa seleccionar anualmente os serviços ou entidades sujeitos ao seu controlo efectivo.

Em conformidade com estas disposições legais, o TC em plenário da 2ª Secção, estabelece os objectivos estratégicos e intercalares que hão-de nortear a actividade do Tribunal e, bem assim, os critérios gerais e específicos orientadores da selecção das acções — em conformidade com os ciclos de cobertura definidos para o universo a controlar, aferidos estes em função do grau de risco evidenciado por determinados indicadores, nomeadamente, verbas envolvidas, sensibilidade da área e risco potencial na correcção da gestão, manifestado por estruturas organizativas deficientes — tendentes à identificação de sectores, áreas, programas, projectos ou actividade objecto de controlo, que anualmente hão-se integrar o respectivo programa de fiscalização.

De salientar que para o período plurianual 1991/1994, foram definidos os seguintes objectivos estratégicos no que concerne ao controlo sucessivo:

- Controlar todo o universo — financeiramente expressivo — abrangido pela jurisdição do Tribunal;
- Exercer um controlo selectivo e integrado;
- Realizar acções externas sempre que factores de alto risco, grande dimensão financeira, ou irregularidades financeiras indiciadas com segurança o justifiquem.

Relativamente a 1991 e 1992 foi definido, como objectivo intercalar, concluir o

programa de recuperação de atrasados (contas entradas até 01.01.90), objectivo totalmente conseguido.

Quanto à metodologia de controlo propriamente dita, ao controlo de mera legalidade e regularidade — exercido através da forma tradicional (liquidação interna) de verificação de contas — contrapõe-se a introdução de um controlo substantivo e integrado de forma a garantir que a gestão de dinheiros públicos obedeça a princípios de legalidade, regularidade, correcção financeira — economia, eficiência e eficácia — e transparência.

Esta alteração dos métodos do controlo é reflectida pela tipologia de acções desenvolvidas pelo Tribunal de Contas conforme se evidencia no nº 11.2.5..

11.2.4. Meios

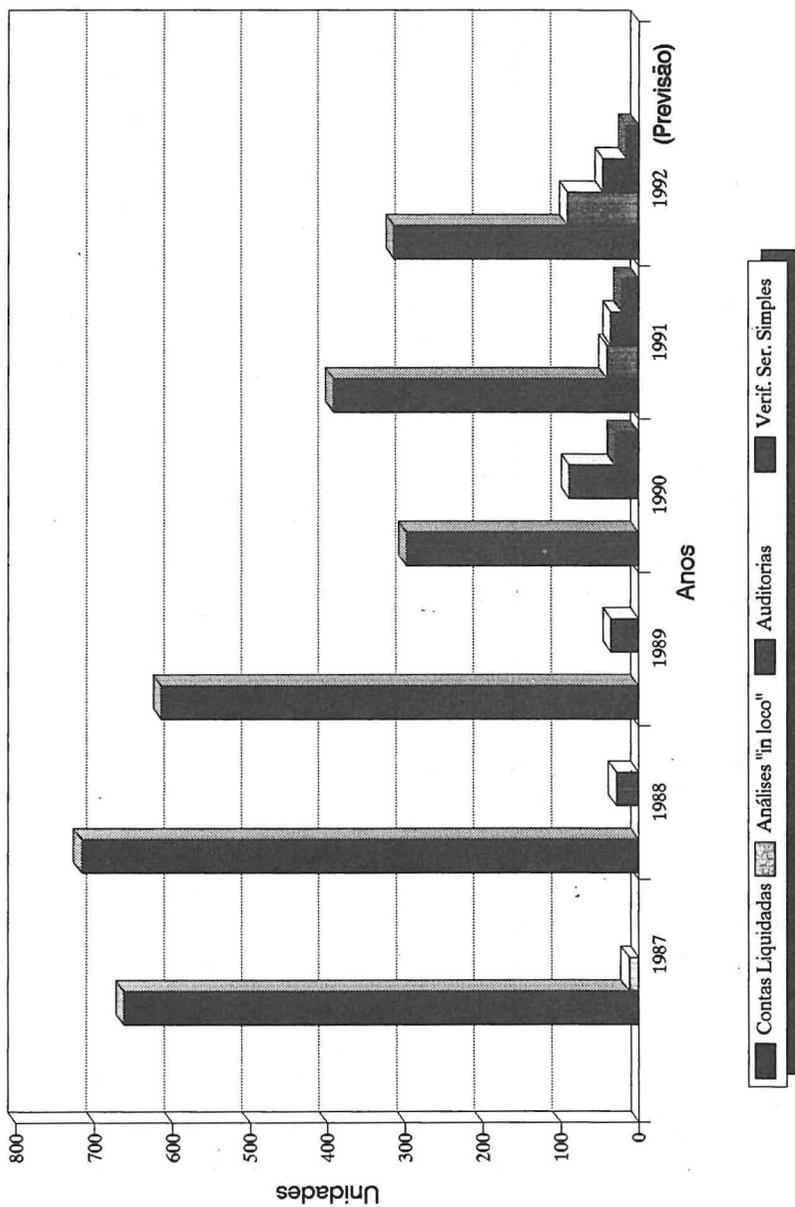
A estrutura de recursos humanos sofreu alterações qualitativas, de que é exemplo a evolução da dotação de técnicos superiores na área de controlo sucessivo desde 1986 até 1992, conforme gráfico II.

Os meios informáticos com que as Contadorias de Contas vieram a ser dotadas permitiram não só melhorar a qualidade dos trabalhos, mas também influenciar a estrutura dos recursos humanos, na medida em que a um aumento em flecha dos técnicos superiores não correspondeu um aumento proporcional de apoio administrativo, situando-se a nível muito reduzido.

11.2.5. Quadros Estatísticos

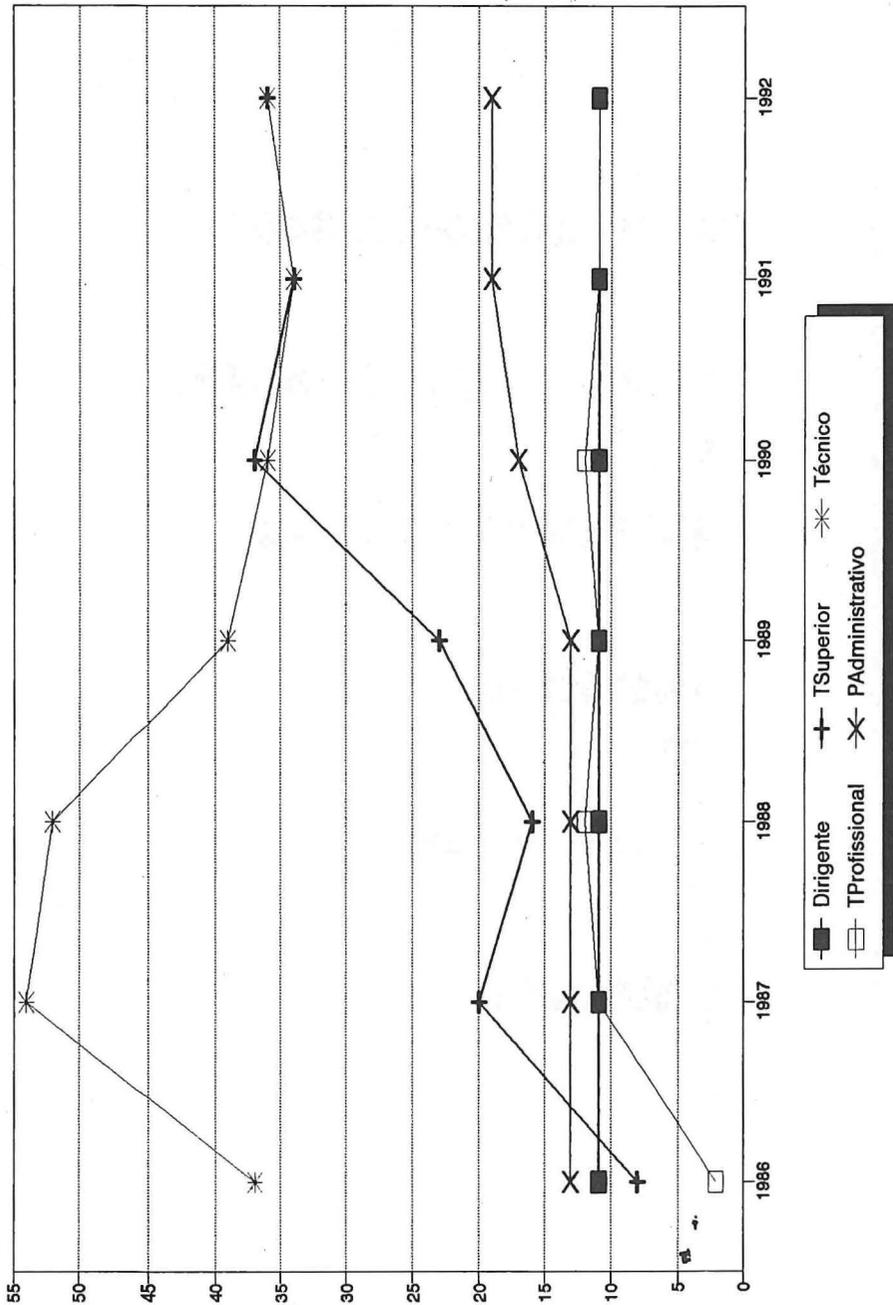
Tipos de Fiscalização

Gráfico Evolutivo



RECURSOS HUMANOS

Grupos Profissionais



12. TRÊS SERVIÇOS ESTRATÉGICOS

Mencionam-se três serviços de naturezas muito distintas, que constituem como diferentes — mas estratégicas — de evolução.

12.1. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE GESTÃO DE PESSOAL.

Inserido num projecto de desenvolvimento organizacional e com a missão de adequar e preparar o pessoal para as novas necessidades e funções cometidas ao Tribunal de Contas e seus Serviços de Apoio, foi criado, informalmente, em 1987, no Gabinete de Estudos, um núcleo visando a elaboração de trabalhos no âmbito da Função Pessoal ⁽¹⁾.

Definidas, então, superiormente as orientações gerais e feito o diagnóstico da situação interna, definiram-se as estratégias a desenvolver, centradas inicialmente na utilização de duas técnicas de gestão de pessoal:

- Recrutamento e selecção
- Formação e desenvolvimento profissional

Em 1990 dois Despachos, um do Director-Geral, DG nº 4/90, de 8 de Janeiro e outro do Conselheiro Presidente, DP nº 106/90, de 28 de Fevereiro, vieram cometer à estrutura de missão, que o primeiro criou, novas atribuições no âmbito da Função Pessoal, nomeadamente as relativas à utilização de outras técnicas como a gestão previsional, as remunerações e o planeamento de carreiras.

Ainda em 1990, o Despacho nº 34/90, de 7 de Março, do Director-Geral, criou, enquanto estrutura orgânica informal, o Núcleo Técnico Autónomo, correspondendo à institucionalização da Gestão de Pessoal na Direcção-Geral.

Em 1991, verificou-se a integração vertical das funções de gestão e administração de pessoal, determinando o Despacho do Conselheiro Presidente, DP nº. 11/91, de 10 de Janeiro, que a Secção de Pessoal ficasse "exclusivamente dependente da Coordenadora do NTA, Dr^a Maria da Graça Hespanha".

Ainda nesse ano, o Despacho do Presidente, DP nº. 217/91, de 30 de Setembro, criou o actual Serviço de Gestão de Pessoal cometendo-lhe as seguintes funções:

- a) Elaborar projectos de diplomas, estudos, informações, propostas e pareceres referentes ao estatuto do pessoal do Tribunal de Contas e dos seus Serviços de Apoio;
- b) Elaborar e acompanhar a execução do plano anual e dos planos plurianuais de gestão de efectivos da Direcção-Geral;

(1) Segue-se perto o Relatório do Dr. Guilherme Rosa, datado de 28 de Janeiro de 1993.

- c) Elaborar e acompanhar a execução do plano anual de formação e aperfeiçoamento profissional;
- d) Desenvolver as várias técnicas respeitantes à gestão de pessoal;
- e) Superintender na realização das tarefas administrativas cometidas à Secção de Pessoal.

12. 2. GABINETE DE ESTUDOS

Pode dizer-se que, de 1986 a 1992, o Gabinete de Estudos viveu um período de profundas mutações ⁽¹⁾.

Na verdade, o desenvolvimento do processo de reforma do Tribunal de Contas, a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, o desenvolvimento das relações internacionais e de cooperação e a instituição de instrumentos de gestão e controlo no Tribunal de Contas provocaram uma "revolução" no Gabinete de Estudos.

Até 1986, o Gabinete tinha como missão, quanto a uma das suas unidades orgânicas, elaborar estudos, informações e pareceres de natureza jurídica, económica e financeira, tendo cerca de 10 Técnicos Superiores; por outro lado, quanto à outra unidade orgânica, procedia ao tratamento da documentação, da jurisprudência do Tribunal e da legislação publicada no Jornal Oficial, elaborando os respectivos ficheiros, de grande utilidade para todos os Serviços do Tribunal.

A partir de 1986 esta actividade continuou mas, quantitativamente, cresceu de tal forma que, em média, quintuplicou (o que, naturalmente, se fica muito a dever ao processo de reforma) sendo certo que o número de funcionários se manteve.

Mas para além do crescimento das solicitações no domínio das atribuições tradicionais, o Gabinete de Estudos passou a prosseguir basicamente, com o mesmo número de funcionários, outras atribuições novas, a saber:

- Coordenação do Plano de Acção anual (e estudo permanente do respectivo modelo e actualização);
- Coordenação do Relatório de Actividades anual (e estudo permanente do respectivo modelo e actualização);
- Relações comunitárias do Tribunal de Contas, preparando e acompanhando todas as acções, v.g. auditorias, conexas com a função do Tribunal de Contas como interlocutor do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias. Apresenta-se, autonomamente, uma informação sobre as relações comunitárias do Tribunal;
- Relações internacionais e de cooperação do Tribunal de Contas, consubstanciadas em múltiplas e importantes acções de que se dá conta em informação autónoma;

(1) Segue-se de perto o Relatório do Contador-Geral Dr. Jose Tavares

- Preparação e coordenação das publicações do Tribunal, com excepção da Revista; também autonomamente se informa das publicações preparadas com intervenção do Gabinete de Estudos;
- Participação permanente na Revista do Tribunal de Contas;
- Formação de pessoal, até 1990.

Deve também referir-se o processo de informatização que vem sendo desenvolvido sobretudo ao nível da divisão de documentação, legislação e jurisprudência.

Parece-nos, pois, que o Gabinete de Estudos representou neste período, como aliás lhe seria próprio, um Serviço que esteve na linha da frente no apoio às grandes transformações que foram operadas, de 1986 a 1992.

12.3. ARQUIVO INTERMÉDIO/ARQUIVO HISTÓRICO — BIBLIOTECA/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Resenha da actividade desenvolvida nos últimos anos ⁽¹⁾

12.3.1. A existência de pequenas bibliotecas dispersas pelos vários serviços do Tribunal, levou-nos, a partir de 1988, a tomar como primeira prioridade a criação de uma Biblioteca única e centralizada e a lançar as bases para um futuro Centro de Documentação.

Pretendeu-se, igualmente, recuperar o atraso existente na utilização das novas tecnologias de informação, procurando criar condições para a sua introdução, quer pela formação de recursos humanos, quer pela preparação técnica do material documental. Procedeu-se, para o efeito, à aquisição do equipamento informático adequado a nível de software e hardware, bem como de um leitor reproduzidor de microformas e de dois termohigrógrafos.

O objectivo final teve sempre em vista a integração mais adequada deste Serviço na estrutura do Tribunal, e a adequação às suas necessidades documentais e de informação, tentando implementar um verdadeiro sistema de gestão da informação disponível.

Da actividade desenvolvida avulta o levantamento exaustivo da situação existente à partida e o estudo de opções estratégicas a concretizar no curto e médio prazo, de modo a obter uma perspectiva da estrutura e funcionamento futuro do serviço.

Uma vez a linha de actuação claramente delineada, foi então possível dar início a múltiplas tarefas de diferentes níveis, entre as quais iremos destacar as que consideramos mais importantes.

(1) Aproveita-se e integra-se o texto da Directora Dr^a Judite Cavaleiro Paixão (INF. n.º 8/93, de 4 de Fevereiro de 1993).

Foi necessário, para o efeito, aumentar o número de funcionários adstritos a este Serviço. Assim, dispondo inicialmente o quadro de pessoal de um único lugar de técnico superior BAD, foi possível, através da Portaria de Alargamento de 1989, recrutar mais um técnico superior e um técnico auxiliar BAD.

Continuando ainda assim, a ser manifestamente insuficiente este número, vimos as nossas pretensões relativas aos recursos humanos consignadas na nova proposta de Portaria de Alargamento, tendo sido possível entretanto, e a partir de 1990, estabelecer contratos a prazo com 5 técnicos superiores e 3 técnicos adjuntos BAD, que permitiram desde logo dotar este Serviço do número de técnicos especializados que consideramos como o mínimo necessário para a boa prossecução das tarefas que é necessário levar a cabo.

A partir de 1989 procedeu-se à mudança de instalações da Rua da Vitória, onde se encontrava instalado o Arquivo Histórico e uma pequena Biblioteca, para as actuais instalações na Av. da República. Este facto permitiu acondicionar, em muito melhores condições, as espécies documentais existentes, possibilitando não só velar de forma eficaz pela sua preservação, dado que os depósitos foram sujeitos a estudos de climatização, mas também dotar a Biblioteca de uma Sala de Leitura de livre acesso, que permite hoje, aos utilizadores, um contacto directo com a documentação existente. Importa igualmente referir o aumento substancial de espaço que foi possível atribuir a este Serviço e que permitiu a constituição de gabinetes de trabalho e depósitos mais espaçosos.

De realçar que se tem assistido ao aumento constante do número de utilizadores, quer de biblioteca quer de arquivo, como se pode verificar pelos dados apresentados no anexo 1. As solicitações de bibliografias temáticas e pesquisas documentais são igualmente uma constante no dia a dia deste Serviço, por parte tanto de utilizadores internos como externos.

Gostariamos finalmente, de referir que uma vez ponderadas as necessidades imediatas da instituição, houve necessidade de atribuir prioridade às tarefas ligadas à Biblioteca e ao desenvolvimento de um Centro de Documentação e Informação. Este facto exigiu uma grande concentração de esforços nesta área, por parte dos técnicos existentes, sem descurar no entanto as tarefas fundamentais a nível do Arquivo Inter-médio e Histórico, como passaremos a explicitar.

12.3.2. Biblioteca/Centro de Documentação e Informação

1. Desenvolvimento organizacional, consubstanciado na concepção de um **organograma** funcional para a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação;
2. Concepção de **regulamentos de funcionamento interno**, nomeadamente o regulamento de sala de leitura e empréstimo de publicações da Biblioteca/

/Centro de Documentação e Informação, posteriormente submetido a apreciação jurídica;

Na sua sequência foram desenvolvidas pela B/CDI novas propostas:

- Guia de utilizador
 - Cartão de leitor e ficha de identificação de utilizadores externos
 - Base de dados para gestão de utilizadores
3. Reformulação de estruturas e métodos no domínio da gestão e da técnica documental, colocando o ênfase no aperfeiçoamento das tarefas de tratamento documental;
 4. Racionalização e modernização de técnicas e métodos de trabalho;
 5. Tratamento diário de analíticos e de analíticos retrospectivos, permitindo a recuperação total dos artigos de publicações periódicas mais representativas para os utilizadores;
 6. Dinamização do processo de **informatização** e a sua introdução nas rotinas do serviço.

A este respeito gostaríamos de referir que foi já possível ultrapassar a fase de sensibilização e adaptação, para concretizar os objectivos inicialmente propostos a nível de informatização, a saber:

- aplicação do programa Mini-Micro CDS/ISIS para gestão documental, encontrando-se instalada e operacional a última versão disponível PORBASE 3.1;
 - acesso a bases de dados de informação especializada nos domínios necessários à instituição, tendo sido já concretizado o acesso às bases de dados da Procuradoria-Geral da República e à Base Nacional de Dados Bibliográficos (PORBASE);
 - introdução de novos módulos informatizados de apoio à gestão documental, CARDBASE (base de dados para gestão de publicações periódicas), tendo sido já iniciado o seu carregamento;
 - a breve prazo será disponibilizado pela Biblioteca Nacional um módulo informatizado para controlo de aquisições e empréstimos, que funcionará interactivamente com o programa de gestão documental existente;
 - implementação de um módulo informatizado para gestão dos descritores utilizados na indexação: INDEX;
 - aquisição de uma unidade de leitura de CD-ROM que irá permitir, a breve prazo, a consulta de bases de dados disponíveis neste suporte e cujas propostas de aquisição se encontram para apreciação;
 - participação na rede informática interna.
7. Incremento da produção de **instrumentos de difusão de informação**;
Início efectivo de novas formas de difusão documental:
 - Boletim bibliográfico (mensal);
 - Boletim de sumários de publicações periódicas (mensal);

- Boletim de analíticos de publicações periódicas (mensal);
 - Catálogo de obras disponíveis no mercado livreiro nacional e internacional (anual)
8. Opção pela continuidade da inclusão na Revista do Tribunal de uma **informação bibliográfica**, que reúne o conjunto documental recebido e tratado pela Biblioteca durante o período a que aquela reporta;
 9. Lançamento de um inquérito para determinar o perfil de utilizador, a fim de definir políticas de aquisição e de tratamento temático a concretizar.
Neste âmbito foi possível proceder à constituição de um dossier de trabalho contendo o resultado da análise do inquérito aos utilizadores da Biblioteca/Centro de Documentação, bem como proceder ao levantamento das publicações periódicas e monografias solicitadas.
 10. Início das tarefas de indexação por assuntos, que permitem actualmente uma recuperação mais eficaz a nível temático, tendo sido elaborada uma lista de descritores própria, com base no trabalho efectuado a partir das obras entradas neste serviço; a lista de descritores referida encontra-se já na sua terceira actualização;
 11. Tratamento documental de **núcleos específicos**:
 - Procedeu-se ao tratamento completo de fundos documentais antigos: espólio Dr. Águedo de Oliveira e Sala das Sessões;
 - A conclusão do tratamento do **fundo documental Dr. Águedo de Oliveira** deu origem à elaboração de um Catálogo Bibliográfico para posterior publicação, contendo nota bio-bibliográfica;
 12. Incremento da **cooperação inter-bibliotecas**, tendo sido estabelecidos contactos com, entre outras, as seguintes instituições:
 - Assembleia da República
 - Comissão das Comunidades Europeias
 - Direcção-Geral do Tesouro
 - Direcção-Geral das Contribuições e Impostos
 - Direcção-Geral das Comunidades Europeias
 - Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica
 - Ministério das Finanças
 - Ordem dos Advogados
 - Procuradoria-Geral da República
 - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
 - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
 - Tribunal Constitucional
 - Instituto Superior de Economia e Gestão
 - Faculdade de Economia da Universidade de Lisboa
 - Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro

13. Participação em encontros **nacionais e internacionais**:
 - 3º Congresso Nacional de BAD
Lisboa, 1990
 - 4º Congresso Nacional de BAD
Braga, 1992
14. Participação em **acções de formação internas e externas**, no domínio da Biblioteconomia.
15. Procedeu-se ao levantamento exaustivo da **legislação** em falta, nomeadamente Diários de República, de modo a constituir na Biblioteca/Centro de Documentação e Informação um conjunto completo desse tipo de documentação.
16. Foi concluído o levantamento dos duplicados de publicações periódicas e de monografias existentes na B/CDI, encontrando-se ainda em curso o trabalho que diz respeito aos restantes serviços da instituição.

12. 3. 3. Arquivo Intermédio e Histórico

1. Desenvolvimento organizacional, consubstanciado na concepção de um **organograma** funcional para o Arquivo Histórico;
2. Reformulação da portaria de avaliação, selecção e eliminação da documentação produzida pelo Tribunal de Contas, na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 447/88, de 10 de Dezembro.

Actualmente está em curso a constituição das tabelas de avaliação de documentação que evitem a sua eliminação de forma anárquica, com os consequentes prejuízos que daí advêm. Daí a necessidade de se estabelecer princípios a este nível através da publicação de portarias orientadoras. É de referir que o grupo de trabalho criado em 1990 pelo Sr. Conselheiro Presidente, por Despacho nº 276/90, esteve parado no decurso desse ano e só entrou em actividade a partir de Abril de 1991 por motivos relacionados com a reformulação da orientação dada pelo IPA, que fez depender o início deste trabalho de uma acção de formação a ser frequentada pelos técnicos indigitados. Esta tarefa, morosa e complexa, tem praticamente canalizado todos os técnicos de arquivo, uma vez que a mesma implica o levantamento de todos os serviços do Tribunal e da Direcção-Geral.

A este nível concluiu-se o levantamento das Contadorias do Visto, Serviços Administrativos, Serviço de Gestão de Pessoal e Núcleo da Revista. Está em fase de conclusão a Contadoria de Contas e iniciou-se a avaliação do Arquivo do Conselheiro Presidente.

3. Concepção de **regulamentos de funcionamento interno**, nomeadamente um projecto de regulamento do Arquivo Histórico e preparação e entrada em vigor das "Normas relativas ao empréstimo de obras para exposições" segundo o

Despacho do Exmo; Presidente nº DP 39/91.

Na sua sequência foram desenvolvidas pelo Arquivo Histórico novas propostas:

- Cartão de leitor e ficha de identificação de utilizadores externos; e
 - Base de dados para gestão de utilizadores.
4. Racionalização e modernização de técnicas e métodos de trabalho;
 5. Dinamização do processo de **informatização** de parte de alguns núcleos documentais através da aplicação do programa "Heródoto".

Neste âmbito deram-se os primeiros passos tendentes à informatização do Arquivo Histórico.

Desde o início de 1989 foi utilizado, como experiência piloto, o programa "Heródoto — Estação de Trabalho informático em História e Arquivística", desenvolvido pela Universidade Nova de Lisboa, e implementado por dois estagiários.

Neste período de tempo foi possível iniciar a utilização de bases de dados para gestão dos utilizadores e a informatização dos núcleos:

- a) Erário Régio, seguindo o inventário já existente;
- b) Colecção de Cartas de Padrão, Tenças, Mercês e Alvarás;
- c) Casa dos Contos.

6. Conservação da documentação de Arquivo Histórico:

Início do estudo sobre a utilização de suportes alternativos à conservação da documentação de interesse histórico, sob custódia do arquivo, o que permitiu a aquisição de um leitor/reprodutor de microfilme.

Neste contexto procedeu-se ainda à aquisição de material para melhoria das condições de climatização dos espaços, nomeadamente de dois "Termohigrógrafos" para análise das condições de temperatura e humidade por forma a controlar parcialmente a degradação das espécies documentais.

7. Atendimento e acompanhamento dos utilizadores.

Prestou-se assistência aos utilizadores, quer através do atendimento quer da pesquisa nos inventários e catálogos, face às solicitações feitas, sendo de assinalar o elevado nº de leitores registado.

8. Difusão do Arquivo Histórico:

8.1. Orientação de estágios no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, o que permitiu:

- a) Revisão de parte do Catálogo da "Colecção das Cartas de Padrão, Tenças, Mercês e Alvarás".
- b) Elaboração do inventário e revisão do catálogo do núcleo Casa dos Contos.
- c) Tratamento documental através da inventariação e catalogação de 30 caixas da colecção Cartórios Avulsos.

- d) Diagnóstico do estado de conservação da documentação da Casa dos Contos, com o objectivo de se elaborar uma proposta de restauro.
- e) Levantamento da legislação dos núcleos da "Décima da Cidade" e "Décima das Províncias", com vista à elaboração de organogramas que possibilitem o seu tratamento.

8.2. Organização de visitas guiadas ao Arquivo Histórico tendo em vista a sua divulgação.

8.3. Divulgação do acervo documental do Arquivo Histórico através de:

- a) realização de duas exposições:

"Seiscentos Anos de Tribunal de Contas: Um Passado, uma História".

Simultaneamente produziu-se e divulgou-se um catálogo sobre esta exposição, tendo sido proporcionadas visitas guiadas a investigadores e a escolas secundárias e superiores.

"Perspectiva Histórica — Tribunal de Contas. Origem. Evolução. A dinâmica da mudança (do século XIV ao Século XX)" de cariz itinerante.

Esta exposição deu origem a dois programas televisivos, um em directo e outro gravado, sobre a evolução histórica do Tribunal de Contas. Tem possibilitado ainda visitas guiadas a dirigentes de outras instituições congéneres de visita ao Tribunal de Contas. Esta exposição participou igualmente no "Seminário Internacional sobre Controlo Financeiro e Auditorias". Elaboraram-se cartazes de divulgação da exposição e procedeu-se à representação em cerâmica da gravura do "contador" de Almada Negreiros.

- b) Divulgação, na revista do Tribunal de Contas, de trabalhos de investigação respeitantes quer à normalização arquivística quer à documentação existente no Tribunal, visando o estudo e divulgação da história do mesmo e Instituições que o precederam:

- levantamento da composição e quadro de "funcionários" e seus titulares, sob o título **"Magistrados, Dirigentes e Contadores do Tribunal de Contas e das Instituições que o precederam"**.

- investigação sobre os Presidentes com vista à organização de uma colecção de retratos e respectiva nota biográfica.

9. Participação em acções de formação, no domínio da Arquivística:

9.1. Acções de formação internas:

"Introdução às técnicas documentais", ministrada em Outubro de 1990

9.2. Acções de formação externas:

Representação do Tribunal de Contas no **"Grupo de Trabalho para Elaboração do Dicionário de Terminologia Arquivística"**, no extinto Instituto Português de Arquivos (IPA), bem como na Comissão Técnica de Normalização da Informação e Documentação (CT7), na Biblioteca Nacional.

- Apoio em acções de formação para técnicos da especialidade organizadas pela

- Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (BAD);
- Júri de concurso para admissão de técnicos superiores BAD, com a especialização em Ciências Documentais no extinto Instituto Português de Arquivos e na Delegação Sul da Secretaria de Estado da Cultura.
10. Cooperação com outras entidades arquivísticas, nomeadamente com a Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (BAD).
 11. Participação em encontros **nacionais e internacionais**:
 - 3º Congresso Nacional de BAD, Lisboa, 1990
 - Apresentação da comunicação "Hérodoto. Uma experiência em curso" no Fórum Informática em Arquivos Definitivos: Soluções.
 - XII Congresso do Conselho Internacional de Arquivos (CIA), Montréal, 1992
 - 4º Congresso Nacional de BAD, Braga, 1992
 - II Encontro sobre Ordens Militares, Palmela, 1992
 12. Avaliação e selecção de documentos dos funcionários que deixam de pertencer ao quadro de pessoal da Instituição.
 13. Cooperação e investigação em outros Arquivos e Museus, tendo sido estabelecidos contactos:
 - Arquivos Nacionais/Torre do Tombo;
 - Museu da Cidade;
 - Diário de Notícias, Arquivo Fotográfico;
 - Assembleia da República, Arquivo Histórico Parlamentar e Museu;
 - Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
 - Arquivo Nacional de Fotografia do Instituto Português de Museus;
 - Escola Superior de Belas Artes;
 - Academia Nacional de Belas Artes;
 - Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, Serviço de Reservados;
 - Arquivo Geral da Marinha;
 - Museu Nacional de Arte Antiga;
 - Arquivo Fotográfico da Câmara Municipal de Lisboa;

12.3.4. Perspectivas Futuras

De salientar que tem sido até agora sempre possível a realização e consecução dos objectivos que nos temos proposto, consignados nos planos de actividade apresentados anualmente, o que nos permitiu ultrapassar a fase inicial de implementação do Centro de Documentação, lançando as bases da sua actividade e partir, agora, para a fase do seu pleno desenvolvimento.

Mas apesar dos esforços desenvolvidos há ainda um longo percurso a seguir se pretendermos responder de forma eficaz às actuais exigências no domínio da informação e onde avultam como primeiras prioridades:

1. Cooperação interbibliotecas e arquivos, partindo do nível nacional para o internacional, embora tendo sempre presente a vontade de intensificar as relações já existentes com instituições congéneres no país, procurar-se-à privilegiar os contactos com vista à colaboração com instituições estrangeiras dotadas de Centros de Documentação particularmente avançados no seu domínio, nomeadamente com Centros de Documentação de outros Tribunais de Contas e com outras instituições arquivísticas;
2. A criação de um núcleo documental específico sobre a Comunidade Europeia em geral e o seu Tribunal de Contas em particular, incluindo a divulgação de um Boletim Bibliográfico mensal;
3. O início da prestação de um novo serviço ao utilizador: a difusão selectiva de informação, de acordo com os perfis elaborados;
4. Continuação do processo de informatização do Arquivo Histórico através do programa "Heródoto", com aplicação a todo o fundo documental;
5. Concretização da portaria de avaliação e selecção de documentação de arquivo, que irá levar:
 - 5.1. à necessidade de formação dos técnicos incumbidos em cada serviço de decidir acerca da triagem dessa documentação, ou seja da aplicação efectiva da portaria;
 - 5.2. definição de uma metodologia a seguir no tratamento deste tipo de documentação, após o seu termo em arquivo corrente, e antes da sua passagem a arquivo intermédio — evitando assim lacunas na informação disponível a este nível;
6. Pretende-se ainda que, de futuro e mesmo a curto prazo, possa ser dada a importância devida às tarefas de conservação e restauro, sendo necessário um ou mais técnicos da especialidade afim de proceder à limpeza sistemática das espécies e a uma despistagem constante dos casos mais graves, para que seja possível definir prioridades em termos de restauro;
7. Conclusão do projecto que define os suportes alternativos à leitura para o caso de documentação de arquivo impossibilitada de vir à consulta e de ser reproduzida devido ao seu estado de degradação. Como tal, torna-se necessário tomar medidas de prevenção, como por exemplo, o recurso a suportes de substituição: microfilmagem e/ou armazenamento sob a forma de imagem em disco óptico.
8. Manutenção e aperfeiçoamento dos inventários e catálogos relativos à documentação existente no Arquivo Histórico.
9. Conclusão da galeria expositiva sobre os Presidentes deste Tribunal e organismos que o antecederam.
10. A nível de publicações, prevê-se a reformulação do inventário dos pergaminhos e a sua edição, a reedição revista da "Casa dos Contos" da Prof. Virgínia

Rau, bem como a publicação na Revista do Tribunal de trabalhos de divulgação de documentos, normalização e estudos destinados aos arquivistas e investigadores.

11. Realização de uma acção de formação, intitulada "Introdução às práticas de transferência de documentação", a ser ministrada em Dezembro de 1993 aos funcionários de cada serviço incumbidos de procederem à avaliação e selecção da documentação de Arquivo.

Finalmente cabe-nos ainda, e sempre, continuar a estudar novas formas de adequação e desenvolvimento que assegurem a cobertura completa das necessidades de informação e um desempenho eficaz da sua função e actividade, procurando sempre novos ajustamentos que permitam atingir um grau de aperfeiçoamento cada vez maior na articulação do Serviço à Instituição.

Será esta a nossa modesta contribuição para o processo de modernização e desenvolvimento em que esta Instituição está empenhada, prestando pela parte que nos cabe um serviço documental tão moderno e eficiente quanto possível.

12.3.5. Missão e função da Biblioteca e do Arquivo, enquanto repositórios de documentação fundamentais para qualquer instituição:

1. Uma Biblioteca e um Arquivo têm, em qualquer instituição, um papel extremamente importante a desempenhar.

É do conhecimento comum que a sociedade actual se baseia na informação. Ela é um factor de desenvolvimento a não desprezar, e a importância que lhe é atribuída é consequência desse mesmo desenvolvimento.

Nunca como hoje foi tão importante o seu papel na sociedade, e consequentemente do profissional da informação como elemento fundamental do seu processo de tratamento e difusão. De facto, o crescimento exponencial das fontes documentais que se verifica actualmente, a par do desenvolvimento das técnicas de tratamento e da aplicação de novas tecnologias, vem colocar, como nunca, o ênfase na especialização que hoje é necessária para o desempenho destas tarefas.

Nenhuma instituição que se preze pode passar hoje sem um Arquivo e uma Biblioteca e/ou Centro de Documentação devidamente organizados, vivendo, não da memória dos seus funcionários, mas sim da aplicação dos conceitos e métodos das Ciências Documentais.

De facto, a maior parte da documentação que usamos nas nossas actividades e na vida profissional, não é hoje directamente recolhida por nós, mas fornecida indirectamente por serviços que foram organizados para fazer essa recolha e tratamento. Importa pois, que esses serviços sejam orientados por critérios reais de selectividade

e qualidade e tenham a trabalhar, para si, técnicos verdadeiramente vocacionados e especializados.

2. Na DGTC, a existência de duas vertentes diferenciadas mas complementares do processo informativo, a Biblioteca/Centro de Documentação e o Arquivo Histórico, exigem uma gestão distinta e adequada a cada uma destas áreas, pois as funções que lhes cumpre exercer são diferentes e dirigem-se a utilizadores distintos:

— A Biblioteca e o Centro de Documentação são indispensáveis no dia a dia da instituição que servem, facilitando-lhe o acesso à informação actual e necessária para o desempenho da sua actividade.

É função de um Serviço de Documentação pesquisar todos os documentos susceptíveis de responder às necessidades de um público determinado e de lhe fornecer essa informação de forma rápida e dinâmica.

O Serviço de Documentação deve, para isso, reunir todo o material respeitante aos assuntos para que está vocacionado, elaborando catálogos analíticos e sistemáticos tão específicos quanto possível, a fim de os fornecer ao utilizador quando solicitado ou por sua própria iniciativa.

Este tipo de serviço está intrinsecamente ligado a novos conceitos e técnicas, como sejam: a difusão selectiva da informação, a determinação de perfis de utilizador, o acesso e utilização sistemática de bancos e bases de dados, etc.

A necessidade do seu desenvolvimento sentiu-se, como já foi referido, com a consciencialização crescente da importância da informação como recurso fundamental a todos os níveis, bem como da necessidade de uma gestão eficaz desse recurso.

No caso do Tribunal de Contas, além da implementação deste Serviço de Documentação, pretendeu-se assegurar como complemento um serviço convencional de Biblioteca que satisfizesse as necessidades de acesso directo aos documentos, e que permitisse simultaneamente a existência de um serviço de leitura de presença.

— O Arquivo Histórico, por seu turno, revelador da riqueza da história deste Tribunal e que ancestralmente tem acompanhado a Instituição, serve os investigadores e contribui para o conhecimento da sua evolução histórica.

Os documentos conservados em Arquivo constituem parte essencial e importante dos recursos de informação de um país. São um instrumento básico de administração, e por outro lado representam a sua memória colectiva, permitindo planificar inteligentemente o futuro, sobre a base da experiência adquirida no passado.

O Arquivo Histórico do Tribunal de Contas é detentor, de fundos importantíssimos, directamente ligados à sua história e, apesar dos percalços por que tem passado, sobretudo nos finais do século XIX com o retalhar de um património tão importante, sente-se felizmente no decurso deste século uma maior consciência da importância deste magnífico repositório, garante de um passado ainda mal conhecido.

12.3.6. Atendimento aos utilizadores do Arquivo Histórico/Centro de Documentação e Informação

Ano	Atendimentos
1989	750
1990	1773
1991	2142
1992	2679

13. BREVES CONCLUSÕES

A rematar, sublinho a necessidade de completar a reforma organizacional, criando quadros para a modernização estabilizada das Secções Regionais e dos Serviços de Apoio ao Tribunal e redefinindo o estatuto do seu pessoal, em termos que façam justiça a quem trabalha maioritariamente nesta Instituição e lhe permitam manter, quando não melhorar, a qualidade do trabalho que têm feito, num contexto em que os aumentos salariais e a competição de empregos com o sector privado acabam, também, por produzir efeitos negativos sobre a própria Administração Pública controlada. Neste domínio, as obrigações impostas pela Lei de reforma esbarraram naturalmente com o peso dos interesses adquiridos: sabe-se que a fiscalização financeira é útil, em democracia, para o Estado e para o Povo, mas para aqueles que a ela são sujeitos nunca será popular ou desejável e, para os que se sabem prevaricadores, é um risco mestre, sejam ou não descobertos.

No domínio legislativo, haverá que encarar um mais vasto conjunto de diplomas necessários para completar a reforma. Pessoalmente, nunca pensei que legislar em demasia fosse uma boa contribuição para qualquer reforma institucional. Mas é necessário, tendo em conta a experiência, e também adaptando as leis às novas necessidades, pensar que, se nos não cabe mais do que proferir alguns lamentos sobre a péssima qualidade da legislação financeira com que temos de trabalhar, certamente temos responsabilidades mais directas no que toca à legislação financeira que directamente rege a actividade do Tribunal de Contas.

Várias vezes o Tribunal tem sugerido que fosse aprovada uma Lei de Processo que tivesse em conta a nova realidade na Instituição e do seu controlo, e será talvez tempo de avançar com propostas concretas nesse domínio. A actualização da legislação de emolumentos e a preparação de outros diplomas complementares poderão, também, constituir peças importantes da modernização da acção do Tribunal.

Mas, isto, apenas a seguir ao diploma que dê execução, no domínio da estrutura dos Serviços de Apoio e das carreiras e remunerações do pessoal, àquilo que impera-

tivamente está disposto no artº 59º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, como o Tribunal desde 1990 vem propondo, embora na matéria lhe não caiba mais que propor, pois não dispõe de poder legislativo, não é entidade patronal nem representa os trabalhadores interessados.

Depois disso, seria tempo de repensar alguns aspectos menos felizes à luz da experiência ou previsivelmente perante as opções tomadas, da reforma de 1989. O artº 206º da Constituição fornece hoje um quadro adequado à fiscalização financeira num Estado democrático moderno. Não sucede, todavia, o mesmo, de modo pleno, com a lei de reforma do Tribunal. E, para não cair em subjectivismos, limitar-nos-emos a seguir um método simples. Constitui hoje exercício frequente — às vezes com ou sem razão, mas não é esse o ponto que agora interessa — comparar as soluções adoptadas em Portugal com as que são adoptadas na Comunidade Europeia e nos nossos onze países parceiros. Neste caso, os resultados desta comparação são claríssimos, comunicando uma experiência que, na maior parte dos casos, é resultado de uma mais longa tradição democrática e de um grau de modernidade e de exigência de controlo financeiro bem superiores ao nosso, quer na Comunidade quer nos outros Estados-membros. Não somos pessoalmente grande partidário deste método, mas entendemos que ele fornece uma base objectiva e inquestionável para orientar a rectificação de algumas das opções da reforma. E, ao fazê-lo, é evidente que não nos colocamos no plano do decisor político, mas apenas no de quem, para além de alguma autoridade académica, pode invocar a experiência profissional e institucional e o conhecimento da realidade do controlo financeiro do mundo de hoje; nesse domínio, o que se diz dirige-se ao legislador, com plena consciência de que a ele cabe fazer as opções políticas, mas que verdadeiramente nada no Estado pode ser apolítico, pois para o ser teria de começar por deixar de ser do Estado; tudo pode e deve ser, isso sim, efectivamente apartidário e pôr-se no seu lugar. Para um Tribunal, esse é o da aplicação da lei e, a essa luz, o da crítica da lei, possibilitando com a sua experiência que o legislador decida com maior esclarecimento. É o que se pretende com este exercício muito simples. Se aceitarmos que o modelo da Comunidade, e dos nossos onze Estados-membros, representa uma experiência aceitável dos critérios ditados pela democracia, pela modernidade e pelo Estado de Direito democrático, quais os principais pontos em que o que existe em Portugal é desconforme a esse modelo?

A natureza da Instituição não está em causa. A Constituição define-a e toma uma opção — a constituição de um órgão jurisdicional — que é claramente a da maioria dos países da Comunidade: excluindo Portugal, sete órgãos de tipo jurisdicional contra quatro de tipo não jurisdicional — isto, admitindo que na Alemanha, apesar de alguns resquícios de competência jurisdicional, o Tribunal de Contas Federal deixou de ser um verdadeiro Tribunal. A opção é possível e corresponde à da maioria da Comunidade e dos seus Estados-membros. Acresce que não haverá muitas dúvidas sobre a sua bondade e conveniência.

Quanto às grandes formas de controlo, deve reconhecer-se que, também aqui, havendo alguma partilha de opiniões, os resultados da análise conduzem a meditação. Todos os tribunais de contas praticam efectivamente formas de fiscalização, jurisdicional, ou não jurisdicional, integradas no nosso conceito de fiscalização sucessiva — que abrange a fiscalização concomitante e a fiscalização posterior. É possível um Tribunal de Contas não ter poderes jurisdicionais; mas não é possível deixar de exercitar competências de controlo financeiro não jurisdicional, nomeadamente, a da apresentação do relatório anual sobre a Conta Geral do Estado — que, desde que há uma instituição deste tipo, não se conhece nenhum caso em que lhe não esteja cometida. É esta a forma por excelência de cooperação entre a fiscalização política, que cabe ao Parlamento, e a fiscalização financeira, que cabe aos Tribunais de Contas ou Auditorias-Gerais.

Todavia, no que toca à existência do visto prévio — fiscalização preventiva — já as coisas mudam claramente de figura. Além de Portugal, apenas quatro outros países da Comunidade têm tal tipo de controlo, com perfis diferentes, mas essencialmente idênticos quanto à natureza e efeitos financeiros: a Bélgica, o Luxemburgo, a Itália e a Grécia. Trata-se de uma fórmula bastante minoritária: isso desde logo pode levar-nos a reflectir. Todavia, as experiências que conhecemos de abolição deste tipo de poderes de fiscalização do Tribunal são, como é evidente, dominadas pelo sentido de responsabilidade: é possível fazer esta reforma gradualmente; seria insensato e louco fazê-la suprimindo, de sopetão, um dos poucos travões à ilegalidade que hoje existem em largas áreas da Administração Pública (por vezes, mesmo o único).

Se o Tribunal pode fiscalizar os dinheiros públicos, qualquer que seja a qualidade dos gerentes e mesmo quando utilizados por particulares, é interpretação corrente que, ao menos de forma plena e conveniente, não são hoje entre nós dinheiros públicos, para este efeito, os dinheiros das empresas públicas e participadas. Esta é, sem dúvida, uma orientação larguissimamente minoritária na Comunidade Europeia, como aliás no mundo: apenas na Grécia, na Bélgica e no Luxemburgo existe um regime semelhante ao português. Conclusões são fáceis de tirar: a quem aproveita a irresponsabilidade e o descontrolo? Que eles existem, está aí à vista de todos.

Tenho por vezes ouvido questionar se no conceito de legalidade financeira deve, ou não deve, incluir-se um conjunto de critérios de verificação, acolhidos pela legislação portuguesa, que correspondem àquilo que o Tratado de Roma chama a boa gestão financeira e que, para outros, recebe designações, como correcção financeira, economia, eficácia e eficiência, equidade, ou outros critérios extra jurídicos, desde que fundamentados na legalidade financeira e integrantes de um seu conceito substancial. Este é um domínio onde, admitida a solução positiva — o Tribunal controla segundo critérios jurídicos e segundo critérios extra jurídicos — a experiência da Comunidade é esmagadora. Apenas a Grécia e o Luxemburgo se limitam a aplicar a mera legalidade financeira formal; os outros dez Tribunais de Contas ou Auditorias-Gerais

(incluindo a Bélgica que se lhes juntou, por resolução do Parlamento, em 1989) — controlam a correcção ou a boa gestão financeira, em pé de igualdade — às vezes em manifesta vantagem relativamente ao controlo de apuramento jurídico — legalidade e boa gestão.

Mas estes comentários pretendem apenas preparar a segunda fase da Reforma do Tribunal de Contas. Este está já seguramente à frente da nossa Administração Pública; daí a tentação de lhe escapar, criando aparências de controlo que escondem a irresponsabilidade financeira. Cair nessa tentação será, sempre, pecar contra a democracia. É tempo de dizê-lo com clareza para que cada um assuma as suas responsabilidades: pois a democracia não existe sem clareza e verdade, já o disse Vaclav Havel.

NOTÍCIAS

**RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS
DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS**

JANEIRO A JUNHO DE 1993

1. ACTIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO DOMÍNIO COMUNITÁRIO

1.1 AUDITORIAS

No âmbito das relações comunitárias, o Tribunal de Contas português e os seus Serviços de Apoio desenvolveram intensos contactos com o Tribunal de Contas Europeu, devido à natureza das funções exercidas por ambas as Instituições — funções de controlo externo da actividade financeira do Estado português e da União Europeia.

Durante o 1º Semestre do ano de 1993, o Tribunal de Contas Europeu realizou em Portugal auditorias em diversos domínios, com a participação do Tribunal de Contas português, de acordo com o n.º 3 do art.º 188-C do Tratado CEE, tendo sido cumpridos, na totalidade, os objectivos que nos propusemos para esta actividade.

No seguimento das auditorias efectuadas, as observações elaboradas pelo Tribunal de Contas Europeu são — através do Tribunal de Contas português — enviadas aos órgãos e serviços competentes que devem responder dentro do prazo estabelecido.

Sobre a globalidade da actividade desenvolvida, e acima referida, para melhor informação apresenta-se em seguida um quadro descritivo da mesma.

**AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS COM O
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, EM PORTUGAL — ANO DE 1993**

Data das Auditorias	Sector	Entidades Auditadas	Outras Entidades Envolvidas	Objectivos	Obs.
18 a 29 de Janeiro	Domínio Social FSE	DAFSE UID (Unidade de investigação e desenvolvimento portuguesa)	DGSS, IAC, IEPF, IGFSS, ONG, CRSS, Comissariados Regionais do Norte e do Sul da luta contra a pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - Controlo da execução das acções relativas ao programa POBREZA III (luta contra a pobreza e eficácia das ajudas concedidas à luta contra o desenvolvimento de longa duração). - Controlo da execução das acções relativas ao programa HORIZON (deficientes e desfavorecidos do ponto de vista sócio-económico). 	
8 a 12 de Fevereiro	FEDER	BRISA JAE	DGDR DCP CP CCRS	<ul style="list-style-type: none"> - Análise do sistema de gestão e execução do PRODAC. - Controlo da execução das medidas 3-auto-estradas; 6 - Rede complementar e 12 - Assistência técnica do PRODAC. - Análise/Avaliação da assistência técnica no âmbito do QCA 	
26 a 30 de Abril	FEOGA	IVV IFADAP DGA	Organizações representativas do sector do vinho Adega Cooperativa de Torres Vedas Cevinil - Central transformadora Sub. prod. Vínil, Lda.	<p>Análise geral sobre a aplicação da OCM do vinho em Portugal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procedimentos de controlo, estrutura e organização do mercado - Programa de reestruturação do sector vitivinícola: (reg. 2239/86). Estado de implantação e efeitos sobre o equilíbrio actual do mercado; - Avaliação ao nível dos beneficiários da aplicação das exigências da OCM do vinho; - Sistema de controlo das restituições à exportação no sector do vinho 	

1.2. REUNIÕES DO GRUPO DE TRABALHO PARA ANÁLISE DAS AJUDAS FINANCEIRAS NO ÂMBITO DA CONCORRÊNCIA

Com o objectivo de analisar os artºs 92º e 93º do Tratado CEE referentes aos auxílios do Estado efectuaram-se duas reuniões de trabalho com representantes de Portugal, Bélgica, França, Holanda e Reino Unido, em Lisboa (17 de Fevereiro) e Haia (27 de Julho).

Na primeira reunião efectuada foram confrontadas as diferentes experiências nacionais e preparadas as questões a incluir num questionário a enviar a todos os Tribunais de Contas dos Estados membros, cujas respostas constituíram a base de trabalho para a análise das ajudas financeiras no âmbito da concorrência.

As respostas do questionário referido foram analisadas na 2ª reunião, e apreciado o relatório-síntese (objecto de discussão na reunião do Comité de Contacto em Lisboa, em Setembro/1993), que mereceu a aprovação na generalidade tendo, na especialidade, sido introduzidas algumas alterações.

O relatório síntese aprovado contém um sumário das respostas enviadas pelos vários Tribunais de Contas (Capítulo 2) e conclusões e recomendações (no capítulo 3 e final).

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu actividades no domínio das relações internacionais, durante o 1º semestre do ano de 1993, conforme resumidamente se descreve.

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

1. Visita ao Tribunal de Contas da Albânia

O Tribunal de Contas visitou, de 31 de Janeiro a 4 de Fevereiro de 1993, o "Kontrolli i Shtetit" da República da Albânia, a convite desta Instituição congénere.

Durante a visita foi assinado um Protocolo de Cooperação tendo como objectivo ajudar o Tribunal albanês a criar os seus alicerces mínimos.

2. Visita do Procurador-Geral da República de S. Tomé e Príncipe

No âmbito de uma visita alargada a diversas Instituições do nosso país, serviu a reunião efectuada com o Tribunal de Contas, a 2 de Março, de Sua Excelência o Procurador-Geral da República de S. Tomé e Príncipe, para troca de informação e documentação, e particularmente no tocante ao Tribunal de Contas português sobre a

Lei Orgânica, Origem e Evolução do Tribunal, Conclusões dos Congressos da INTOSAI e Colectâneas de Acórdãos do Tribunal de Contas.

3. Visita ao Tribunal de um delegado do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (Brasil)

De 19 de Março a 2 de Abril, um delegado do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins deslocou-se ao Tribunal de Contas português para uma troca de impressões e informações nomeadamente sobre o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas em cooperação com as instituições congéneres com o sistema de auditor-geral.

4. Participação do Tribunal de Contas num Seminário sobre Privatizações

De 22 a 25 de Março realizou-se na Hungria um seminário de preparação do 2º Congresso da EUROSAI, subordinado ao Tema "Controlo dos processos de privatização", no qual participaram duas técnicas do Tribunal, tendo sido analisados os seguintes temas:

- Auditoria do processo de privatização de empresas estatais;
- Auditoria da utilização de activos pelas empresas estatais;
- Relações das Instituições Superiores de Controlo com o controlo interno e com as empresas privadas de auditoria.

5. Visita ao Tribunal de Contas da Hungria

De 26 a 30 de Abril, uma delegação do Tribunal de Contas português visitou o Tribunal de Contas da Hungria, onde foram apreciados nas sessões de trabalho realizadas diversos aspectos relativos ao Tribunal Húngaro:

- Jurisdição e competência;
- Organização e funcionamento;
- O controlo do património público e das autarquias locais;
- O controlo do Orçamento do Estado;
- Análise, métodos e informação;
- Formação profissional.

6. Visita ao Tribunal de Contas da Polónia

Na sequência da visita do Vice-Presidente do Tribunal Polaco, uma delegação do Tribunal de Contas português deslocou-se ao Tribunal de Contas Polaco de 10 a 15 de Maio, tendo em vista conhecer melhor a sua organização, funcionamento e actividade.

7. Visita ao Conselho de Contas da Galiza

O Presidente e a Directora-Geral do Tribunal de Contas deslocaram-se a 19 de Maio a Santiago de Compostela em visita de trabalho, a convite do Conselho de

Contas da Galiza, tendo, nesta ocasião, o Presidente do Tribunal de Contas português proferido uma conferência subordinada ao tema "O Presente e o futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com Natureza Jurisdicional". Resultou, dos contactos efectuados, a possibilidade de estreitamento das relações já existentes com este Conselho em diversos domínios concretos e em particular sobre a EURORAI, uma nova organização de instituições superiores de controlo no âmbito regional, então em fase de constituição.

8. Visita de uma delegação do Tribunal de Contas da República Checa

No âmbito do intercâmbio de experiência já efectuado com outras Instituições Superiores de Controlo de Países do Leste, que recentemente têm vindo a ser criadas, o Tribunal de Contas recebeu de 27 a 30 de Maio o Ministro do Controlo da República Checa, e o Director das Relações Internacionais, aos quais foram prestadas informações sobre a "Organização, funcionamento e actividade do Tribunal de Contas", "Planeamento e Avaliação de Actividades", "A informatização no Tribunal de Contas" e "O papel do Tribunal de Contas no processo de privatizações".

9. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Ministério Público de Angola

No âmbito da cooperação existente e integrados num estágio de formação permanente de Magistrados do Ministério Público da República Popular de Angola, 3 magistrados deste país assistiram, em 9 de Junho, a uma palestra no Tribunal, na qual foram debatidos os seguintes temas:

- "O Tribunal de Contas português, suas estruturas e sua inserção no contexto comunitário e internacional";
- "Ministério Público junto do Tribunal de Contas".

10. Participação na Jornada de Estudos promovida pelo Tribunal de Contas Belga

A 29 de Junho de 1993, dois juizes conselheiros do Tribunal de Contas português participaram na Jornada de Estudos promovida pelo Tribunal de Contas belga, subordinada ao tema "O controlo das finanças públicas no limiar do século XXI".

Entre outros temas incluídos no programa destaca-se "O papel das instituições superiores de controlo das finanças públicas no plano internacional".

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

1. Reunião anual com o "Internacional Board of Auditors for Nato"

Tendo como finalidade permitir às Instituições Nacionais de Controlo apresentar as suas observações e comentários ao Relatório Anual do IBA, o Tribunal de Contas fez-se representar na reunião anual desta organização, a 22 de Junho, pelo Director do Gabinete de Estudos.

Os delegados presentes, manifestaram a sua concordância com as conclusões e recomendações formuladas, devendo salientar-se a evolução positiva verificada na melhoria da qualidade do controlo respeitante às auditorias de gestão, na repartição das áreas de controlo pelos vários Membros do IBA com a consequente responsabilização, no aperfeiçoamento do princípio do contraditório, no acréscimo de informatização, na formação profissional e na cooperação com outras Instituições e Organizações Internacionais, v.g. a INTOSAI.

Deve ainda salientar-se a reelaboração do seu Plano Plurianual (substituição do Plano 1991/95 - pelo Plano 1993/97).

2. 2º Congresso da EUROSAI

Presente no 2º Congresso desta Organização, realizado em Estocolmo de 14 a 18 de Junho, o Tribunal de Contas português foi eleito, pela primeira vez para um órgão de uma organização internacional de Tribunais de Contas - Auditor da EUROSAI.

Para além da aprovação do relatório de Actividades e Contas desta Organização e da alteração dos Estatutos, o desenvolvimento dos trabalhos baseou-se nos seguintes dois temas e subtemas:

TEMA I - As novas funções do Estado e o papel do controlo, em especial dos processos de privatização:

- Intervenção das ISC nos processos de privatização.
- Obstáculos ao controlo em operações de privatização.

TEMA II - Obtenção de resultados pelas Instituições Supremas de Controlo:

- Selecção das áreas de controlo
- Relações e diálogo das ISC com o Parlamento e com os organismos controlados
- Gestão do pessoal.

3. Reuniões da Comissão da Dívida Pública da Intosai

Nos dias 4 e 5 de Maio realizou-se em Lisboa a 1ª reunião da Comissão da Dívida Pública da INTOSAI, tendo sido analisados os resultados do inquérito sobre dívida pública, elaborado por esta Comissão, e organizado o plano de trabalhos para os

meses subsequentes.

Na 2ª reunião realizada em Washington, de 30 de Novembro a 1 de Dezembro, a agenda de trabalhos compreendeu a aprovação do relatório elaborado pelo National Audit Office do Reino Unido, sobre o questionário analisado na 1ª reunião, a discussão de vários temas, nomeadamente Planeamento, Gestão e Controlo, tendo ocorrido no âmbito desta reunião um encontro de peritos do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, e Banco Inter-Americano.

Em ambas as reuniões da INTOSAI, o Tribunal de Contas esteve representado pelas técnicas superiores.

4. 4ª Conferência do Comité do Sector Público da FEE

O Tribunal de Contas português participou na 4ª Conferência do Comité do Sector Público da FEE, de 12 a 15 de Maio em Copenhaga, subordinada ao tema: "Avaliação do Sector Público no desempenho de funções orientadas para o mercado".

O programa de trabalhos envolveu oradores de vários países, e foram objecto de exposição e debate pelos participantes temas de natureza diversa, no âmbito dos serviços do sector público:

- TEMA 1: Introdução sobre a escolha dos clientes nos serviços públicos e a identificação das suas necessidades nas áreas dos cuidados de saúde, serviços públicos e serviços sociais.
- TEMA 2: Política europeia de concorrência e o seu impacto nos serviços públicos orientados para o mercado.
- TEMA 3: As oportunidades para subcontratação.
- TEMA 4: A reconstrução da Alemanha Oriental.
- TEMA 5: As perspectivas da contabilidade na Europa com a evolução para o mercado único.

De realçar a comunicação da Dinamarca, evidenciando a influência positiva no funcionamento dos serviços públicos, exercida pelos incentivos do mercado — que devem ser aproveitados — e a influência directa dos utilizadores, ambas na melhoria da qualidade dos serviços prestados.



